

# DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 262

## **Programas públicos y arreglos institucionales para promover la inclusión económica de los jóvenes rurales**

Cristian Leyton y Tatiana Aguirre Sanhueza

Diciembre 2019

Este documento es el resultado del Programa “Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: una estrategia de diálogo de políticas” coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

#### **Cita**

Leyton, C. y Aguirre, T., 2019. Programas públicos y arreglos institucionales para promover la inclusión económica de los jóvenes rurales, serie documento de trabajo N° 262. Rimisp Santiago Chile.

#### **Autores:**

Cristian Leyton, Doctor en Política Social en la Universidad de Bristol, Reino Unido. Magíster en Gestión y Políticas Públicas y Diplomado en Gerencia Pública en la Universidad de Chile. Trabajador Social en la P. Universidad Católica de Chile. Email: [cmleyton@gmail.com](mailto:cmleyton@gmail.com)

Tatiana Aguirre Sanhueza, Asistente de investigación en Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Socióloga de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Email: [taguirre@rimisp.org](mailto:taguirre@rimisp.org)

Rimisp en América Latina [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org) | Rimisp in Latin America [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

**Chile:** Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557

**Colombia:** Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850

**Ecuador:** Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792

**México:** Lago Hurón 21 Depto 301-B Col. Tacuba Alcaldía Miguel Hidalgo. Ciudad de México | Ciudad de México | + (52 55) 50966592

# ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	4
Introducción .....	5
Políticas públicas, juventud y desarrollo rural. La necesidad de un enfoque integral y multidimensional .....	6
Más que agrícola: la ruralidad como espacio complejo y multidimensional .....	6
Ampliando la noción de políticas para la inclusión económica .....	7
Características y aspiraciones de los jóvenes rurales en América Latina .....	8
Metodología .....	11
Políticas públicas y jóvenes rurales latinoamericanos: una deuda pendiente .....	13
Escasez de oferta específica para los jóvenes en general y especialmente para los rurales.....	13
Diversidad de estrategias y modelos para la inclusión económica de jóvenes rurales en América Latina .....	14
Estrategias de los programas y las características y aspiraciones de los jóvenes: la pertinencia en tensión .....	19
La compleja articulación y coordinación de programas y el rol clave de los niveles territoriales en la implementación. ....	23
Conclusiones y recomendaciones para los programas dirigidos a jóvenes rurales y aquellos dirigidos al desarrollo rural .....	28
Referencias.....	31

# Programas públicos y arreglos institucionales para promover la inclusión económica de los jóvenes rurales

## RESUMEN EJECUTIVO

Con el propósito de avanzar en una agenda de investigación orientada a generar evidencia acerca de la necesidad de una nueva generación de políticas y programas públicos que mejoren las condiciones de empleo y las oportunidades de generación de ingresos para los jóvenes rurales, este estudio analiza las características de los programas públicos dirigidos a los jóvenes y al desarrollo productivo rural en Colombia, Ecuador, México y Perú y su pertinencia para aportar en la inclusión económica de los jóvenes rurales. Para esto, el estudio consideró un enfoque mixto que complementó información cualitativa y cuantitativa, donde se utilizó información secundaria y el levantamiento de información primaria por medio de entrevistas a *policy makers* de los cuatro países de estudio.

Se evidencia escasa oferta de programas y acciones públicas dirigidas a jóvenes rurales y su inclusión económica y, además, en términos de coberturas y presupuestos, los programas que lo hacen son pequeños, lo que habla de la poca relevancia que obtienen. También se evidencia que muy pocos casos tienen una comprensión integral de la inclusión económica de la juventud y casi ninguno presenta una estrategia consistente con una comprensión amplia de ella, pues al momento de definir una estrategia los programas hacen la opción por una o dos dimensiones solamente.

En general, destaca que existe un importante grado de articulación intersectorial y con otros actores de la sociedad civil o privados, aunque en muchos de estos casos la articulación intersectorial e interinstitucional se concentra en aquellas instituciones vinculadas a las actividades económicas y fomento productivo. Esta articulación se da en niveles nacionales y locales, donde el primero no llama la atención dado que refleja el nivel de centralismo de los países de la región, pero sí resulta destacable el nivel de articulación local.

## INTRODUCCIÓN

Las juventudes rurales en América Latina son agentes productivos indispensables para hacer frente a los desafíos de la demanda por alimentos –actual y futura–, y el desarrollo de centros rurales prósperos capaces de promover el crecimiento económico de los países (FIDA, 2010). Hasta hoy, se ha recabado evidencia de las características particulares que presentan las juventudes rurales latinoamericanas que las diferencian de generaciones rurales anteriores. En este sentido, no solamente cuentan con mayores niveles educativos que las generaciones previas, sino que presentan una mayor flexibilidad y disposición al cambio, junto a una mayor cercanía a las tecnologías de la información y cambios tecnológicos y formas de socialización y adquisición del conocimiento, por lo que se les ha considerado potenciales actores transformadores de sus territorios (Espejo, 2017). Estas diferencias generacionales son aún más marcadas al ver las diferencias entre las mujeres jóvenes rurales y las mujeres rurales de generaciones anteriores.

Pero las juventudes rurales no solo se diferencian de generaciones rurales anteriores, también se diferencian de sus pares urbanos. Lamentablemente, estas diferencias están marcadas por las situaciones de mayor vulnerabilidad y mayores tasas de pobreza, además de contar con menores oportunidades laborales de empleo decente, de acceso a educación de calidad (Espejo, 2017). Estas situaciones de desventajas, nuevamente, son más marcadas entre las mujeres rurales jóvenes que sus pares hombres.

El mercado laboral al que se insertan las juventudes rurales está marcado por una combinación de agricultura a pequeña escala, el trabajo ocasional de temporada y actividades microempresariales con bajos ingresos potenciales, poniendo en peligro su capacidad para lograr la autonomía (UNESCO, 2012), además del aumento de la relevancia del empleo asalariado no agrícola (Srinivasan & Rodríguez, 2016). A esto se suman las aspiraciones y expectativas de las juventudes rurales, en las que destaca que manifiestan significativas aspiraciones de inclusión económica, basada en una educación que funciona como fuente de dichas aspiraciones, pero que no reduce el temor a la pérdida o falta de trabajo y tampoco aumenta la autopercepción de agencia (Cazzuffi, Díaz, Fernández & Torres, 2018).

La insuficiente incorporación al mercado del trabajo de las juventudes rurales en Latinoamérica, combinado con los mayores niveles de capital humano que ostentan, han resultado en la constante emigración hacia ciudades, derivando en el progresivo envejecimiento de los territorios rurales. Mientras que las ciudades continúan posicionándose como la forma de vida hegemónica, esto supone grandes desafíos para el desarrollo de los territorios rurales a la vez que los genera para la seguridad alimentaria de los países y desarrollo del mundo agrícola a la par. A pesar de esto, la juventud rural ha perdido protagonismo y visibilidad hasta tornarse minoritarios e incluso marginales en términos numéricos en la mayor parte de los países de la región (Durston, 1998 en Espejo, 2017).

En diversas ocasiones se ha hecho hincapié en la importancia de avanzar en la integralidad y multidimensionalidad de las acciones destinadas a los jóvenes y al desarrollo rural, lo que cobra mayor relevancia dado que en América Latina la mayoría de las políticas y programas públicos destinados a promover el desarrollo rural no están dirigidos a los jóvenes o no diferencian entre jóvenes y los adultos; donde la norma general es que los problemas rurales y los problemas de los jóvenes se traten por separado.

Este estudio parte de la convicción que los problemas que enfrentan las juventudes rurales son multicausales y, por lo tanto, estos deben ser abordados de manera integral y considerando los distintos cruces de desigualdades presentes en este grupo de población. Una agenda de políticas que favorezcan a la reducción de la pobreza, el acceso a empleos decentes y que sea capaz de elevar los niveles de bienestar de la juventud y sea acorde a sus expectativas y aspiraciones requiere de una comprensión más fina de las dimensiones que influyen en su inserción productiva.

Con el propósito de avanzar en una agenda de investigación orientada a generar evidencia acerca de la necesidad de una nueva generación de políticas y programas públicos que mejoren las condiciones de empleo y las oportunidades de generación de ingresos para los jóvenes rurales, este

estudio analiza las características de los programas públicos dirigidos a los jóvenes y al desarrollo productivo rural en Colombia, Ecuador, México y Perú y su pertinencia para aportar en la inclusión económica de los jóvenes rurales. Para esto, el estudio consideró un enfoque mixto que complementó información cualitativa y cuantitativa, donde se utilizó información secundaria y el levantamiento de información primaria por medio de entrevistas a *policy makers* de los cuatro países de estudio.

El documento se organiza en cuatro partes, primero se describen algunos elementos de contexto relevantes para situar el estudio, vinculados tanto a aspectos particulares de las características de los jóvenes en América Latina como para analizar las políticas y programas públicos existentes en la región para este grupo de la población. En la segunda sección se presentan los objetivos y la metodología que guio el presente estudio. Posteriormente se presentan sus los principales resultados del análisis, para finalmente presentar una serie de conclusiones y recomendaciones para los programas dirigidos a jóvenes rurales y aquellos dirigidos al desarrollo rural.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, JUVENTUD Y DESARROLLO RURAL. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRAL Y MULTIDIMENSIONAL**

Diversos autores han enfatizado en la importancia de avanzar en la integralidad y multidimensionalidad de las acciones destinadas a los jóvenes y al desarrollo rural. En América Latina la mayoría de las políticas y programas públicos destinados a promover el desarrollo rural no están dirigidos a los jóvenes o no diferencian entre jóvenes y adultos, es más, en general, tratan los problemas rurales y los problemas de los jóvenes por separado.

### **Más que agrícola: la ruralidad como espacio complejo y multidimensional**

En lo que respecta al desarrollo rural, las políticas públicas requieren avanzar desde su paradigma sectorial y agrario hacia uno que logre articularse en función de un desarrollo territorial sostenible. Durante gran parte del siglo XX el desarrollo de las zonas rurales estuvo vinculado al crecimiento y productividad agropecuaria. Esta visión fue perdiendo fuerza en la década de los 70 y cobró relevancia una nueva narrativa que ve al desarrollo rural de forma más integral (Vargas-Lundius & Suttie, 2015). Así mismo el denominado “boom de los commodities” junto con la creciente urbanización y la demanda de alimentos, ha impulsado un proceso de transformación agrícola marcado por innovaciones tecnológicas, mayor productividad y el reemplazo de cultivos básicos por el aumento en el área cultivada para productos de exportación. Sin embargo, este proceso ha resultado en una creciente dualidad estructural entre las grandes corporaciones que exportan recursos naturales y productos agrícolas, y la agricultura familiar en pequeña escala caracterizada por el empleo informal, la baja productividad y los bajos ingresos (Vargas-Lundius & Suttie, 2015). De hecho, la mayoría de la población rural pobre sigue dependiendo de la agricultura como su principal estrategia de sustento, pero la falta de acceso a activos y servicios productivos reduce su capacidad para aumentar la productividad y participar en mercados agrícolas de mayor valor.

De allí la necesidad de asumir un enfoque integral para comprender la situación y generar estrategias de desarrollo de los territorios rurales, lo que no excluye al desarrollo agrícola, sino que lo ve como un aspecto complementario y relevante para el bienestar de los habitantes rurales. Asumir una perspectiva multisectorial respecto al desarrollo económico y social de los sectores rurales implica generar transformaciones también en la institucionalidad de los gobiernos. Las secretarías o ministerios de agricultura dejan de tener el monopolio del desarrollo rural para involucrar a otras instancias en temas de salud, educación, trabajo, desarrollo social, etc. Por esta razón, el nuevo desarrollo rural requiere de políticas públicas transversales y coordinadas entre distintas secretarías o ministerios (Vargas-Lundius & Suttie, 2015).

Un aspecto clave desde esta perspectiva, es la importancia que tienen los vínculos urbano-rurales. Esta relación implica reconocer la interdependencia entre ambos territorios y potencializar sus relaciones sociales, económicas y culturales en favor de su crecimiento (Vargas-Lundius & Suttie,

2015). Esto implica romper con representaciones dominantes que tienen los *policy makers* respecto del mundo rural, pues su desarrollo se sigue comprendiendo como un tema exclusivamente agrícola, existiendo una representación dominante de lo rural y lo urbano como polos contrapuestos, donde el primero se suele definir exclusivamente desde lo agrario (ONU Mujeres, 2015).

Estos son desafíos centrales para avanzar en un proceso de transformación rural inclusiva. Esto significa, por un lado, llevar la productividad agrícola, las capacidades de comercialización y los excedentes comercializables, diversificar los modelos productivos, ampliar las oportunidades empresariales, cobertura y acceso a servicios e infraestructura e influenciar procesos normativos pertinentes, pero, por otro lado, reducir la pobreza, pues como es sabido todavía hay grandes sectores de la población rural que se encuentran en situación de desigualdad y rezagados en diversas dimensiones del desarrollo (RIMISP, 2012, 2014, 2016 y 2018). Esto se debe a que, como plantea ONU-Mujeres (2015), existe un manifiesto desequilibrio estructural en las distribuciones que realizan los Estados latinoamericanos en estas áreas en relación a las urbanas, no existiendo una priorización de inversión y generación de bienes públicos.

En este marco, las oportunidades potenciales generadas por el proceso de transformación agrícola y rural son particularmente evidentes para hombres y mujeres jóvenes rurales. Los jóvenes son la clave para la supervivencia de un sector agrícola que requiere cada vez más que la innovación sea al mismo tiempo más productiva, más inclusiva y ambientalmente sostenible. De ellos depende que se puedan superar los desafíos consistentes en satisfacer la demanda futura de alimentos, desarrollar centros rurales prósperos y promover el crecimiento económico de los países (FAO/CTA/FIDA, 2014). Sin embargo, también enfrentan importantes desafíos y limitaciones que se derivan tanto de las características de los territorios rurales, como de la particular situación de este grupo de la población en la región.

### **Ampliando la noción de políticas para la inclusión económica**

Como se ha planteado previamente, las políticas públicas requieren abordajes multidimensionales donde se consideren los diversos ámbitos que inciden en las posibilidades de un desarrollo integral de los jóvenes. Por ello, en este estudio se pone el foco en la inclusión económica -entendida de manera amplia- de los jóvenes rurales, dada su centralidad para potenciar la participación de este grupo de la población en el desarrollo y transformación rural.

En esta línea, se entiende la inclusión económica como la capacidad de generar ingresos autónomos, ser parte de la estructura de oportunidades de los territorios y desarrollar capacidades (Fernández, 2014). Para analizar las políticas y programas públicos que promueven procesos de inclusión económica resulta pertinente operacionalizar esta noción en un sentido amplio, incluyéndose todos los programas que contribuyen directa o indirectamente a incrementar la generación de ingresos propios de sus beneficiarios, sea por la vía de aumentar sus posibilidades de empleo formal o de tener una actividad por cuenta propia. Esto implica comprender que para fortalecer y promover procesos de inclusión económica juegan un rol clave las políticas y programas orientados a la educación formal; los dirigidos al aumento de la empleabilidad formal, los destinados a fomentar el emprendimiento por cuenta propia, y los programas de salud, particularmente los que se relacionan con salud sexual y reproductiva que, como se evidenció, es un problema que afecta particularmente la inclusión económica de las mujeres jóvenes.

En este sentido, las políticas públicas en la región no están abordando adecuadamente las características y necesidades potenciales y específicas de los jóvenes rurales y sus contextos. Ejemplo de ello es que mientras ha habido avances en América Latina en el acceso de los jóvenes a la educación y al mercado laboral, persisten grandes brechas dentro de las juventudes en la formación de capacidades y en la calidad suficiente de las competencias. Esto ha generado una “paradoja” donde tenemos hoy en la región grandes avances en la materia, pero con insuficiente incorporación al mercado de trabajo y el ámbito educativo (Espejo & Espíndola, 2015) donde los territorios rurales resultan particularmente afectados.

Las políticas públicas no están tomando en cuenta las actuales tendencias laborales de este grupo tendiendo a focalizarse más en los empleos por cuenta propia de los jóvenes rurales, que en este caso representan proporciones mucho menores. Es necesario considerar las principales tendencias en el mercado laboral, donde destacan las oportunidades generadas en el empleo rural no agrícola, y una mayor participación de los jóvenes en empleo asalariado no agrícola. Se llama la atención respecto al hecho que dentro del grupo de las juventudes rurales quedan aún más invisibles los asalariados agrícolas y no agrícola, los trabajadores familiares no remunerados, los llamados inactivos -grupo sobrerrepresentado por las mujeres-, que están realizando trabajos domésticos y no remunerados, y por tanto se requieren políticas que aborden su inclusión en los procesos de desarrollo (Dirven, 2016).

En lo que respecta a educación rural, diversos autores (Dirven 2016; Espejo & Espíndola 2015) han hecho un llamado de atención sobre la pertinencia y calidad para la educación rural. Estos mencionan que el currículo educativo debiera estar en “sintonía tanto con las necesidades y posibilidades de ocupaciones del medio local, así como con los requerimientos para el empleo en los lugares/sectores dónde los jóvenes suelen migrar/trabajar” (Dirven, 2016: 62). Se requiere fomentar políticas de educación en los espacios rurales que contemplen las nuevas necesidades y adquisición de habilidades que han generado las actividades rurales no agrícolas, y las nuevas formas de producción agrícola. Se requiere una mayor continuidad y profundización de la formación educativa, que a pesar de su desarrollo aún es insuficiente, y muchas veces poco pertinente a las características territoriales. Llama la atención que las políticas educativas no logran retener a los jóvenes rurales quienes desertan en mayor proporción de los jóvenes urbanos (Espejo, 2017).

Es evidente, por tanto, que la amplia heterogeneidad que caracteriza a la población joven rural le constituye como un sujeto social en necesidad de políticas públicas consistente al contexto en el que vive (Espejo, 2017). Ello implica al mismo tiempo, promover la articulación y complementariedad entre los diferentes esfuerzos sectoriales de políticas y programas (Espejo & Espíndola, 2015).

En este marco, es que el presente estudio se pregunta por la pertinencia de los programas e iniciativas públicas de inclusión económica y desarrollo rural para responder articulada y multidimensionalmente a las características y aspiraciones de los jóvenes y los territorios rurales latinoamericanos.

## **CARACTERÍSTICAS Y ASPIRACIONES DE LOS JÓVENES RURALES EN AMÉRICA LATINA**

La población joven representa el 20% de la población total de América Latina, lo que equivale a 140 millones de personas, de ellos, el 22% habitan en zonas rurales, es decir, uno 31 millones de habitantes (Díaz & Fernández, 2017). La población joven rural se caracteriza por duplicar o triplicar -dependiendo el país- los niveles de pobreza en comparación de sus contrapartes urbanas (Díaz & Fernández, 2017). Esta condición de pobreza en la que se encuentran mayoritariamente los jóvenes rurales tiene su explicación en la ausente y/o débil inclusión económica este grupo poblacional (Espejo & Espíndola, 2015).

En términos educativos, el 94% de los jóvenes en América Latina cuenta con estudios de nivel primario (Espejo & Espíndola: 2015). Este incremento en la población con estudios de este grado en las últimas décadas (de 55% en 1999 a 94% en 2016) se debe al crecimiento en la cobertura educativa en las zonas rurales, y en específico el acceso que han tenido las mujeres (Díaz & Fernández, 2017; Urrutia & Trivelli: 2018). Sin embargo, en el nivel educativo secundario se encuentra la mayor deserción escolar, fenómeno que depende en gran medida del nivel socioeconómico del estudiantado: mientras que un joven de mayores ingresos tiene 80.3% más probabilidades de continuar sus estudios, un joven con menos recursos tiene el 57% de seguir estudiando (Espejo, 2017).

Además, aún persisten brechas importantes entre jóvenes de territorios urbanos y rurales (Srinivasan & Rodríguez, 2016). Por ejemplo, en el grupo etario de 20 a 24 años, mientras que la tasa de asistencia en zonas urbanas es de 34%, en zonas rurales es del 16%. Esta diferencia se mantiene similar en el grupo poblacional que va de los 25 a los 29 años con una tasa de asistencia escolar del 15.4% en zonas urbanas y 6% en zonas rurales (Espejo, 2017). A pesar de ello, los jóvenes rurales presentan mayores niveles educacionales que las generaciones rurales de mayor edad (Espejo, 2017; Srinivasan & Rodríguez, 2016).

Sobre la cobertura en salud, los jóvenes rurales muchas veces no cuentan con servicios de salud en el lugar donde se vive y, por otro lado, existe evidencia de que no se confía demasiado en ellos, ya que dichos servicios no se adecúan a la realidad donde operan (Urrutia & Trivelli, 2018). Una de las prioridades para los jóvenes rurales en materia de salud es la prevención del embarazo adolescente, ya que esta se relaciona a una situación que precariza la economía familiar y restringe las oportunidades de desarrollo juvenil (Urrutia & Trivelli, 2018). Especialmente, esta situación genera para las mujeres jóvenes el riesgo de deserción escolar, de inactividad económica a propósito de sus labores de cuidado, todo lo cual dificulta su inserción económica. Esto evidencia la necesidad de políticas y programas de educación sexual y reproductiva dirigidas específicamente a los jóvenes de territorios rurales teniendo en consideración un enfoque de género.

En el área laboral, los jóvenes rurales también presentan características que los diferencian tanto de sus pares urbanos como de otras generaciones rurales. Mientras que la ocupación de los jóvenes urbanos es mayoritaria en los sectores del comercio (28%), servicios (26%), manufactura (16%), construcción (10%), entre los jóvenes de zonas rurales se ocupan principalmente en la agricultura (51%), seguido por la rama de comercio (13%), servicios (13%) y manufactura (10%)<sup>1</sup>. Comparativamente, las generaciones rurales de mayor edad se emplean con mayor frecuencia por medio del Empleo por Cuenta Propia que las generaciones más jóvenes. En tanto, los jóvenes rurales presentan mayores niveles de Empleo Familiar No Remunerado y el Empleo Asalariado No Agrícola (Srinivasan & Rodríguez, 2016).

Si bien los jóvenes rurales cuentan con mayores tasas de ocupación en comparación con sus pares urbanos, esto se debe a una mayor deserción escolar (Díaz & Fernández, 2017). Los trabajos en los que están ocupados los jóvenes de zonas rurales son más precarios, tienen remuneraciones más bajas, tienen mayores niveles de informalidad, tienen menor acceso a seguridad social y se aprecian mayores brechas de género y discriminación (Srinivasan & Rodríguez, 2016). Cabe resaltar que las mujeres rurales son el grupo poblacional que más encuentra en una situación de inactividad, es decir, de no estudiar ni trabajar de forma remunerada (Díaz & Fernández, 2017).

Respecto a la inserción laboral de los jóvenes rurales, esta muestra un cambio significativo en función del grupo etario. Según el estudio de Espejo (2017), entre los jóvenes rurales de 15 a 19 años, el 40% se dedican a los estudios y en una similar proporción está ocupado en el mercado laboral (40%) y solo el 4% está desempleado. Entre los jóvenes que habitan en este tipo de territorios de los 20 a 24 años, se reducen los jóvenes que se encuentran estudiando en 30 puntos porcentuales. Por otra parte, se da un aumento en quienes se encuentran ocupados en el mercado laboral en un 62% y en las personas que se encuentran desempleadas 6.3%. Por último, entre los jóvenes de 25 a 29 años, el 70% se encuentra ocupado, el 23% se encuentra inactivo, y una mínima fracción se encuentra estudiando.

Una de las causas de la baja inserción laboral de los jóvenes rurales es el débil acceso a servicios financieros (Díaz & Fernández, 2017; Espejo, 2017). Esto impide en gran medida que los jóvenes rurales puedan emprender o expandir proyectos productivos que les permitan generar o incrementar sus ingresos. Además, entre aquellos jóvenes que aspiran a permanecer y desarrollar proyectos productivos (agricultura familias) tienen un débil acceso a activos productivos y tierra lo que amenaza

---

<sup>1</sup> A pesar de que en las zonas rurales de América Latina la agricultura sigue siendo la principal actividad económica, la tendencia en América Latina es al incremento de los trabajos no agrícolas como fuente de trabajo e ingreso (Srinivasan & Rodríguez, 2016).

la permanencia y desarrollo de agropecuario de los territorios rurales por parte de las familias (Dirven, 2016). Una de las principales dificultades para que los jóvenes rurales accedan a tierras se debe al bajo recambio generacional. Esto se da, principalmente, porque se accede a tierras por medio de la herencia familiar, siendo el padre quien decide cuándo y cómo transferir las responsabilidades de la gestión a la próxima generación. (Faiguenbaum, Dirven, Canales, Espejo & Hernández, 2017). Si la juventud rural se ve en desventaja ante esta situación, en relación a las generaciones rurales mayores, son las mujeres jóvenes rurales las que enfrentan la situación de mayor desventaja, ya que, por tradición, suelen ser los hombres quienes heredan la tierra, y las mujeres adquieren derechos de usufructo a través de su parentesco con un familiar varón (Espejo, 2017).

En el ámbito de participación política y social, los jóvenes se encuentran comúnmente marginados en los procesos de toma de decisión (Maldonado, 2015). Esto tiene efectos negativos en la juventud en general ya que sus necesidades y demandas no son tomadas en cuenta por los tomadores de decisión a nivel nacional como dentro de sus comunidades.

Estas brechas y desigualdades en diversas dimensiones que afectan a los jóvenes de los territorios rurales, tienen un efecto en sus aspiraciones<sup>2</sup>. Esto, dado que es en el contexto social donde se establecen las pautas para el desarrollo de habilidades y talentos, establecimiento de objetivos y desafíos y su capacidad para lograrlos (Cazzuffi, et al., 2018). Cabe resaltar que el contexto de marginación en el cual se encuentran los jóvenes rurales está moldeado por las políticas públicas dirigidas a estos territorios (Cazzuffi et al., 2018). La falta de oportunidades en materia de salud, trabajo y educación en zonas rurales se entiende por la baja presencia de acciones gubernamentales en esta materia. Por estas razones, el contexto social influye directamente en la autopercepción de agencia de los jóvenes y en consecuencia en su desarrollo como grupo poblacional.

A pesar de las diferencias en sus condiciones de vida y las posibilidades que los territorios les ofrecen a los y las jóvenes rurales, existe una progresiva convergencia de los estilos de vida urbanos y rurales, en la que las juventudes rurales latinoamericanas son las que están asimilando las formas urbanas y hoy las juventudes urbanas y rurales se parecen más entre ellas, que las juventudes rurales con sus padres y abuelos (García & Barreto, 2014 en Asensio, 2019). De esta forma, los y las jóvenes rurales comparten con sus pares urbanos aspiraciones, hábitos, prácticas y referentes (Asensio, 2019).

Sobre las aspiraciones de inclusión económica que manifiestan los jóvenes rurales en América Latina, destaca la mayor importancia atribuida al trabajo y el mayor miedo a perderlo, en comparación con sus pares urbanos. Por otra parte, la importancia atribuida a la riqueza y al éxito profesional es mayor entre los habitantes de zonas urbanas. Además, desde una perspectiva de género, se observa que las mujeres jóvenes manifiestan menor importancia a la riqueza que los hombres, diferencia que, a su vez, presenta diferencias territoriales, ya que las mujeres jóvenes rurales tienen aspiraciones de inclusión económica sistemáticamente más bajas que sus pares urbanos (Cazzuffi et al., 2018). Por esta razón, el territorio pesa mucho más que la autopercepción de agencia en definir las aspiraciones de éxito y riqueza de los jóvenes.

Otro aspecto dentro de las aspiraciones de los jóvenes rurales es que ven pocas oportunidades de desarrollo dentro de sus comunidades de origen (Urrutia & Trivelli, 2018). Esto puede estar afectando la autopercepción de agencia al no ver posibilidades de desarrollo en sus lugares de origen lo que fomentaría la migración de este grupo poblacional a otros lugares.

Este impacto negativo hacia la autopercepción de agencia principalmente en zonas rurales se debe al contexto social en el que se encuentran sumergidos los jóvenes donde no existen las oportunidades suficientes para su desarrollo (Cazzuffi, et al., 2018). El efecto inmediato de esto ha sido los procesos de envejecimiento en este tipo de territorios debido a la emigración de los jóvenes

---

<sup>2</sup> Las aspiraciones son el deseo o ambición de lograr algo. Estas son multidimensionales y contemplan aspectos como el estándar de vida deseado, la riqueza material, el bienestar emocional, los logros educacionales y laborales, y el reconocimiento social (Cazzuffi, et al., 2018).

hacia centros urbanos o al extranjero ante la falta de oportunidades educativas y laborales (Espejo & Espíndola, 2015).

Esto se expresa en que una parte sustancial de los y las jóvenes latinoamericanos de hoy tienen expectativas de vida muy diferentes de las que tuvieron las generaciones de sus padres y abuelos. La mayor formación educativa, la conectividad y flujos de información, así como la diversificación económica hacen que se planteen sus vidas en términos muy diferentes. A pesar que el colectivo de juventud rural contiene en sí mismo una gran diversidad y divergencias, se aprecia el anhelo por “algo diferente” a sus antecesores, un deseo de cambio y de tener “una vida mejor” es un elemento transversal como rasgo generacional, a pesar de estar cruzada por fuertes dosis de realismo dadas las condiciones de sus contextos que no ignoran (Asensio, 2019).

A pesar del contexto adverso en el que se encuentran los jóvenes en general, y en especial las juventudes rurales, este grupo poblacional tiende a adoptar la innovación y las tecnologías como herramientas que les permitan mejorar sus condiciones de vida (PNUD, 2018). Los jóvenes por lo general están más abiertos al cambio, el aprendizaje y tienden a estar más orientados al futuro al ser más idealistas e innovadores.

Las juventudes rurales se encuentran sumidas en un contexto que define sus aspiraciones y en consecuencia sus posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida. Es la baja inserción social y laboral de esta población, lo que ha fomentado procesos de emigración y marginalización en estos territorios. Sin embargo, al mismo tiempo son los jóvenes quienes cuentan con la mayor disposición de adquirir nuevos conocimientos y adoptar nuevas estrategias de desarrollo que permitan mejorar las condiciones de sus entornos y en consecuencia en su desarrollo.

## METODOLOGÍA

La metodología utilizada es de carácter mixto, complementando información cuantitativa y cualitativa. Para ello se ha utilizado información secundaria (revisión de documentos y presupuestos) y se ha generado información primaria de tipo cualitativo. Por un lado, con la finalidad de caracterizar la situación de los jóvenes rurales y sus aspiraciones, se realizó una revisión de bibliográfica; y por otro, con el fin de caracterizar los programas, se revisaron documentos oficiales, evaluaciones de los programas y otros documentos relevantes. Con el fin de profundizar y complementar la información y caracterización de los programas, se consideró la generación de nueva información a partir de entrevistas semiestructuradas a un número acotado de *policy makers* nacionales de los cuatro países en estudio.

Para realizar el estudio, fue necesario definir las políticas y programas a considerar. En primer lugar, se identificaron todos aquellos programas pertinentes para la inclusión económica y generación de ingreso. El resultado fue que se encontraron 53 iniciativas dirigidas a la inclusión económica de la población joven buscando identificar todos aquellos programas que se vincularan con facilitar la generación de ingresos, ya sea por medio del empleo formal o trabajo por cuenta propia, así como los vinculados a la educación formal y a la salud (especialmente en prevención del embarazo adolescente) de los jóvenes y 37 de desarrollo productivo rural en los cuatro países del estudio (Colombia, Ecuador, México y Perú)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La lista de programas seleccionada por cada país fue consultada por los secretarios técnicos que trabajan estos programas.

**Cuadro 1. Programas seleccionados**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Servicio responsable</b>
Colombia	Familias en su Tierra	Prosperidad Social (DPS)
Colombia	Posprimaria rural (de Modelos Educativos Flexibles)	Ministerio de Educación Nacional
Colombia	Programa Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad	Ministerio de Agricultura
Colombia	SENA Emprende Rural (SER)	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), del Ministerio del Trabajo
Colombia	Jóvenes en Acción	Prosperidad Social (DPS)
Colombia	Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia, 2015-2025	Ministerio de Salud y Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Ecuador	Gran Minga Agropecuaria	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ecuador	Impulso Joven	Secretaría Técnica de Juventudes
Ecuador	Política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes	Ministerio de Salud Pública
México	Sembrando Vida	Transición México
México	Jóvenes Construyendo Futuro	Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social
México	Apoyos Directos al Bienestar // Producción para el Bienestar	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)
México	Programa de Acción Específico Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes 2013-2018	Secretaría de Salud
México	Programa de Becas de Educación Media Superior	Secretaría de Educación Pública
Perú	Haku Wiñay / Noa Jayatai (ex Mi Chacra Emprendedora)	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Perú	Plan Agrojovent	Ministerio de Agricultura y Riego
Perú	Beca 18 de Pregrado y Becas Especiales – PRONABEC	Ministerio de Educación
Perú	Jóvenes Productivos - Programa Nacional de Empleo Juvenil	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo
Perú	Plan Multisectorial para la prevención del embarazo en adolescentes 2012-2021	Ministerio de Salud

En un segundo momento, se seleccionó un subconjunto de políticas y programas. Dicho subconjunto (19 programas y políticas) se presenta a continuación en el cuadro 1. En total, se consideraron 6 programas en Colombia, 3 programas en Ecuador, 5 en México<sup>4</sup> y 5 en Perú. Los criterios que se utilizaron para discriminar consistieron en: i) del conjunto de programas dirigidos a jóvenes y desarrollo rural, se seleccionaron aquellos dirigidos directamente a jóvenes rurales o que éstos son un grupo importante de sus beneficiarios; ii) programas que por su envergadura (cobertura y presupuesto) son más relevantes para abordar multidimensionalmente la inclusión económica de los jóvenes rurales<sup>5</sup>. Esta selección fue validada con los secretarios técnicos de los grupos de diálogo rural existentes en cada uno de los países en estudio.

En un tercer momento, se analizó en profundidad este subconjunto de programas para responder a los objetivos del estudio. En este marco, en coherencia con una noción de inclusión económica amplia que pone el foco en múltiples dimensiones, el análisis pone el foco en caracterizar comparativamente los programas e iniciativas identificadas en cada país; posteriormente del subconjunto seleccionado de programas se analizará la pertinencia de los modelos y estrategias a la base de los programas e iniciativas seleccionados para responder a las características y aspiraciones de los jóvenes y territorios rurales de la región, así también se analizarán los niveles y nudos críticos de la articulación y coordinación de los programas e iniciativas para promover la integralidad y sinergias en los esfuerzos públicos para la inclusión económica de los jóvenes rurales.

Finalmente, a partir de ello, se realizan recomendaciones para el diseño e implementación de políticas públicas promuevan la inclusión económica de los jóvenes rurales en Latinoamérica y para que políticas públicas orientadas al desarrollo productivo rural consideren las particularidades de este grupo.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y JÓVENES RURALES LATINOAMERICANOS: UNA DEUDA PENDIENTE**

A continuación, se exponen los principales resultados del análisis de las políticas y programas considerados. Estos son principalmente cuatro: en cuanto a la caracterización de políticas y programas de inclusión económica y desarrollo rural destaca la escasez de oferta dirigida en general hacia la Juventud y en específico a la juventud rural y, por otro lado, destaca la diversidad de modelos que estos plantean para la inclusión económica de la Juventud rural. En cuanto a la pertinencia que tienen estas políticas y programas en relación a las características y aspiraciones descritas de la juventud rural latinoamericana, destaca la tensión que se mantienen entre ambas partes. Finalmente, un cuarto punto expone las dificultades y complejidades que persisten a la articulación y coordinación de programas y la importancia de los niveles territoriales de implementación de estas.

### **Escasez de oferta específica para los jóvenes en general y especialmente para los rurales**

Como han planteado diversos estudios en la región y recientemente en el marco de un estudio realizado por Rimisp para analizar el gasto público en políticas y programas dirigidos a la juventud, “la cantidad de programas dirigidos a la inclusión económica de la juventud rural varía de manera importante entre los países” (Rodríguez, 2018: 20). Así también, muestra que la existencia de un mayor número de programas no necesariamente implica una mejor atención de este grupo de la población, tanto por que no se cuenta con información de resultados o impacto, como porque la relevancia del gasto público de estos programas varía de manera importante, y muchos de los programas analizados tienen asignado un presupuesto modesto. Esto, evidencia el que la juventud

---

<sup>4</sup> En el caso mexicano, en la primera fase del estudio se identificaron programas que no tuvieron continuidad en el nuevo gobierno; por ello, se incorporaron los programas nuevos que se están implementando por el gobierno.

<sup>5</sup> Debe subrayarse que la lista de programas seleccionada considera pocos programas enfocados a la inserción laboral formal dado que éstos en la práctica atienden preferentemente a jóvenes urbanos.

rural y más genéricamente las políticas de desarrollo rural que pongan énfasis en atender a este grupo de la población es un tema pendiente en la región.

En este sentido, a modo de caracterización general del universo de programas identificados en estos cuatro países, se hace relevante retomar lo planteado por Rodríguez (2018: 20) –dado que este estudio utiliza fundamentalmente ese mismo marco de programas–, para enfatizar en que entre “los programas identificados para la inclusión económica de la juventud rural, predominan los de educación formal, seguidos por los de fomento del emprendimiento por cuenta propia, y aquellos para aumentar la empleabilidad formal”. Al mismo tiempo se evidencia que el gasto agregado en programas para la inclusión económica de la juventud rural en general representa un bajo porcentaje del gasto público total.

Del total de programas identificados en estos cuatro países para este estudio se analizó un subgrupo de ellos, es decir, diecinueve programas que, por un lado, se encontraban dirigidos directamente a jóvenes rurales o que éstos son un grupo importante de sus beneficiarios, y por el otro, que fuesen de mayor envergadura (cobertura y presupuesto). Al igual que en el universo de programas identificados, también es posible constatar que existe una cantidad muy pequeña de programas para la inclusión económica de la juventud rural dirigida de manera exclusiva a dicho grupo, pues la gran mayoría de los programas atiende al mismo tiempo a más segmentos de la población (mujeres e indígenas en situación de pobreza o vulnerabilidad) o genéricamente está dirigida a jóvenes, sin diferenciar entre rurales y urbanos o ampliamente dirigido al desarrollo rural.

De hecho, al analizar la población objetivo y los objetivos de los programas en el cuadro 2, se puede apreciar que la particularidad de los jóvenes rurales es escasamente explicitada por los programas públicos existentes, y solo en el caso colombiano es posible encontrar iniciativas que se focalizan exclusivamente en el grupo de jóvenes rurales y otro donde este es uno de sus grupos centrales (Modelos Educativos Flexibles y SENA Empeña Rural (SER), respectivamente).

Por otro lado, si bien en el diagnóstico que da origen a dichos programas, de acuerdo a los *policy makers* entrevistados, se reconocen las diferencias entre jóvenes rurales y urbanos, son muy pocos los programas que desarrollan o entizan su quehacer en los jóvenes rurales. De hecho, adicionales a los dos recién mencionados, solo existen otras dos iniciativas de las seleccionadas que en la implementación del programa han ido focalizando su actuar o algunos de sus componentes preferentemente en este grupo. Este es el caso del Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidades (Colombia) que desde el 2019 pone foco particular en dicho sector de la población, y de la línea de trabajo independiente del Programa Jóvenes Productivos (Perú) que en un altísimo porcentaje (80%) se focaliza en los jóvenes rurales.

## **Diversidad de estrategias y modelos para la inclusión económica de jóvenes rurales en América Latina**

Como es lógico, cada programa levanta sus propios diagnósticos, en base a los cuales posteriormente interviene, por lo mismo, los programas son diversos a la hora de caracterizarlos. A pesar de ello, hay algunas características que ameritan ser mencionadas, en relación a los modelos de comprensión e intervención que establecen.

### **1. Multidimensionalidad en la comprensión y sectores de intervención**

Entre los diecinueve programas analizados un grupo mayoritario continúa comprendiendo el problema que aborda desde una perspectiva unidimensional, en general entendiendo la inclusión económica vinculada únicamente a fortalecer el acceso a un ingreso monetario, incluso en aquellos programas destinados al desarrollo rural. Otros programas, en cambio, a pesar de que su foco de acción está centrado en ampliar oportunidades de acceso a un empleo formal o trabajo por cuenta propia, dan cuenta de una comprensión más compleja y multidimensional de la situación de los jóvenes (ver Cuadro 3). En este último sentido, destacan las políticas y programas destinados a prevenir el embarazo adolescente de Colombia, Ecuador y Perú que reconocen, tanto en su

diagnóstico como en sus acciones, una mirada multidimensional en la que vinculan la situación de estas jóvenes con sus actuales y futuras posibilidades de inclusión económica.

Por otro lado, si bien en la comprensión del problema abordado por los programas, de acuerdo a los funcionarios públicos entrevistados, se reconocen las diferencias entre jóvenes rurales y urbanos, son muy pocos los programas que consideran estrategias o acciones particulares para este sector de la población juvenil, diferenciándolas de los urbanos o de otros grupos vulnerables como personas en situación de pobreza o vulnerabilidad o personas de pueblos indígenas o afrodescendientes. En este sentido, se pueden mencionar principalmente ejemplos en los cuales esta particularidad de este grupo de la población juvenil se desconoce o se pierde, como por ejemplo en el caso del programa SENA Emprende Rural (Colombia), que en un principio estaba destinado a jóvenes rurales, pero posteriormente se incorporaron también personas vulnerables (SISBEN I, II y III) a la vez que pequeños y medianos productores.

## **2. Diversidad de estrategias y teorías del cambio**

Al analizar el conjunto de programas identificados en general los esfuerzos de los programas están orientados a una inserción en el mercado formal del empleo, ya sea en el corto plazo mediante becas o cursos de formación, o en el mediano plazo a través de becas de formación técnica o profesional. Luego, y en menor medida, existe un foco mayor en la generación de ingresos por vía del trabajo independiente o el aumento de la producción de las actividades silvoagropecuarias, fundamentalmente en la atención a los jóvenes rurales o en los programas destinados al desarrollo rural.

En este sentido, también es evidente la escasa diferenciación en sus estrategias que realizan los programas entre jóvenes rurales y urbanos, pues en la mayoría de los casos de los programas destinados a la juventud, no se marca esta diferencia. En este sentido, una excepción es el programa de Posprimaria Rural de Modelos Educativos Flexibles de Colombia. Y, en el caso de los dirigidos al desarrollo rural, solo en un caso (SENA Emprende Rural, Colombia) existe una declaración explícita a los jóvenes como potenciales usuarios.

En el conjunto de programas estudiados se puede evidencia que muy pocos casos tienen una comprensión integral del problema y casi ninguno una estrategia consistente con una comprensión amplia de la inclusión económica de los jóvenes, pues al momento de definir una estrategia los programas hacen la opción por una o dos dimensiones solamente.

**Cuadro 2. Programas dirigidos a jóvenes y/o desarrollo rural seleccionados**

Programa	País	Población Objetivo	Objetivo
Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidades	Colombia	Desarrollo rural	Contribuir a mejorar las condiciones de vida, ingresos y empleo en los territorios rurales más pobres del país.
Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y adolescencia 2015-2025	Colombia	Jóvenes en general	Promover procesos de atención integral que consideren de manera privilegiada a las niñas, niños y adolescentes, sus familias y comunidades, inmersas en territorios con condiciones y características particulares que exigen la acción estatal en su conjunto, trascendiendo la atención del problema, hacia la consolidación de la promoción del desarrollo integral y el logro de las realizaciones que materializan el goce de los derechos.
Familias en su Tierra	Colombia	Desarrollo rural (Población Retornada o Reubicada)	Contribuir a la estabilización socio-económica de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, retornados o reubicados, a través de una intervención integral que incluye el fortalecimiento del capital humano y social, de la seguridad alimentaria, la habitabilidad y la generación o fortalecimiento de proyectos productivos.
Jóvenes en Acción	Colombia	Jóvenes en general	Incentivar la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad.
Modelos Educativos Flexibles	Colombia	Jóvenes rurales	Incrementar el acceso con calidad a la educación en el sector rural desde preescolar hasta media, promover la retención de niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo y mejorar la pertinencia de la educación para las comunidades rurales y sus poblaciones escolares con el fin de elevar y la calidad de vida de la población rural.
SENA Emprende Rural (SER)	Colombia	Desarrollo rural (Jóvenes rurales)	Generar impactos en la creación y sostenibilidad de empresas y la generación y formalización de empleo.
Impulso Joven	Ecuador	Jóvenes en general	Impulsar la generación de oportunidades para la inclusión de las y los jóvenes de 18 a 19 años al sistema productivo del país.
Gran Minga Nacional Agropecuaria	Ecuador	Desarrollo rural	Consolidar un sistema agroalimentario competitivo, sostenible e incluyente que asegure a los productores el acceso a los recursos productivos, al mercado local e internacional, contribuyendo a su desarrollo.
Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes	Ecuador	Jóvenes en general	Contribuir a que las y los adolescentes accedan de manera universal a información, educación, educación integral de la sexualidad y servicios de salud sexual y salud reproductiva, para la toma de decisiones libres, responsables y saludables sobre su sexualidad y reproducción,

			a través del ejercicio pleno de los derechos sexuales y derechos reproductivos para una vida libre de violencia.
Programa Becas de Educación Media Superior	México	Jóvenes en general	Favorecer el acceso, la permanencia, egreso y/o la superación académica e investigación de los estudiantes, egresados/as y/o docentes, personal académico y profesores/as investigadores/as, investigadores/as y personal con funciones de dirección (directores/as) que participan en el Sistema Educativo Nacional mediante una beca.
Jóvenes construyendo el futuro	México	Jóvenes en general	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrar a jóvenes en actividades de capacitación en el trabajo y, así, dotarlos de herramientas para una vida mejor.</li> <li>2. Alejar a jóvenes del desempleo y del camino de conductas antisociales.</li> <li>3. Acelerar la preparación de una reserva de jóvenes para las actividades productivas, en previsión de un mayor crecimiento económico en el futuro próximo.</li> <li>4. Incluir al sector privado en las actividades de responsabilidad social para el desarrollo productivo de los jóvenes.</li> </ol>
Producción para el Bienestar	México	Desarrollo rural	Incrementar la producción nacional de granos para contribuir al incrementar del grado de autosuficiencia alimentaria nacional.
Sembrando Vida – Programa de Comunidades Sustentables	México	Desarrollo rural	Contribuir al bienestar social e igualdad social y de género mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales.
Programa de Acción Específico Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes 2013-2018	México	Jóvenes en general	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Favorecer el acceso universal a información, educación, orientación y servicios en salud sexual y reproductiva para adolescentes.</li> <li>2. Reducir embarazos no planeados e ITS en adolescentes, mediante el acceso efectivo a servicios de calidad específicos para esta población.</li> <li>3. Incidir en los determinantes que impiden el ejercicio pleno de la sexualidad y salud reproductiva de la población adolescente.</li> </ol>
Plan Agrojovent	Perú	Jóvenes en general	Consolidar los aprendizajes adquiridos en la etapa de formulación de los alumnos de los dos últimos ciclos y egresados de las universidades hasta el primer año de culminados los estudios regulares, con el fin de mejorar su desempeño en una situación real de trabajo; en ocho rubros.
Beca 18 de Pregrado	Perú	Jóvenes en general	Otorgar becas y crédito educativo para personas talentosas y en situación de vulnerabilidad, bajo estándares de calidad para formar capital humano con alto desarrollo de capacidades.

Haku Wiñay	Perú	Desarrollo rural	Desarrollar capacidades productivas y de emprendimientos rurales, que contribuyan a la generación y diversificación de ingresos, así como a la mejora del acceso a la seguridad alimentaria de dichos hogares, mejorando las capacidades técnicas, dotando de activos productivos, fortaleciendo el capital humano y el capital social.
Programa Nacional del Empleo Juvenil – Jóvenes Productivos	Perú	Jóvenes en general	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la empleabilidad de los jóvenes para su inserción laboral en el mercado de trabajo.</li> <li>2. Generar competencias y oportunidades laborales para poblaciones vulnerables, con énfasis en aquellas en condiciones de pobreza y pobreza extrema;</li> <li>3. Promover el empleo a través del mejoramiento de las competencias laborales y niveles de empleabilidad de la población, particularmente en condiciones de desempleo y sub empleo.</li> </ol>
Plan Multisectorial para la prevención del embarazo adolescente	Perú	Jóvenes en general	Establecer acciones que deben desarrollar las diferentes instancias involucradas del sector público y sociedad civil a nivel nacional para prevenir y disminuir el embarazo en adolescentes en el país.

Fuente: Elaboración propia

Un buen ejemplo de mirada integral y multidimensional del desarrollo podría ser el Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidades, de Colombia. Desde el programa, se menciona que se comprende que el desarrollo de las áreas rurales y las posibilidades de ingreso laboral de los jóvenes rurales no acaba en las actividades “de la tierra”. El programa busca desarrollar y vincular capacidades y conocimientos con otros servicios y productos necesarios para las dinámicas productivas territoriales, que manifiestan la necesidad de transferir equidad en el acceso a bienes y servicios adaptados a la ruralidad.

El programa considera una diversidad de actores y/o sectores para una mejor llegada, como alcaldías y gobernaciones, SENA, Prosperidad Social, sectores de medioambiente, salud y educación, cámaras de comercio y fundaciones; Sin embargo, el programa continúa siendo productivo y sus intervenciones se relacionan con la generación de ingresos y estos actores no intervienen en la implementación directa.

## **Estrategias de los programas y las características y aspiraciones de los jóvenes: la pertinencia en tensión**

Al analizar los programas seleccionar y contraponerlos con estudios que abordan las características y aspiraciones de la juventud rural, llama la atención que parece haber poca consideración por las expectativas de este grupo, quienes son usuarios de dichos programas. Así, destaca la informalidad de los diagnósticos con los que cuentan los programas, la relación que se establece entre características individuales y condicionantes territoriales

### **1. Diagnóstico y estrategias en relación a las características de los jóvenes rurales actuales**

Si bien varios de los programas y políticas analizados reconocen que hay diferencias entre los jóvenes rurales y los jóvenes urbanos, pocos son los que logran integrar dicha consideración en los diseños de los programas y posterior implementación. Así, por ejemplo, destaca SENA Emprende Rural (Colombia), programa que no sólo ha identificado las principales restricciones de los jóvenes rurales para la generación de ingreso autónomo en la ruralidad<sup>6</sup>, sino también ha profundizado en las razones de la migración a zonas urbanas<sup>7</sup>, que es la principal consecuencia que los aqueja. Del programa es destacable que integran procesos participativos para definir las necesidades y los modelos curriculares para la formación de trabajo y emprendimientos, en los que se incluye la visión de los jóvenes –lo que es positivo–, pero en una mirada general de la comunidad y los otros grupos objetivos, diluyéndose la especificidad de los jóvenes.

Otro caso de particular interés en este punto es el de Jóvenes en Acción. Este programa dirigido a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad tiene la particularidad de haber iniciado con un piloto dirigido a jóvenes rurales, como estrategia para continuar fomentando la formación de capital humano de los jóvenes que egresaban de Más Familias en Acción. Al constituirse como programa pasa a enfocarse universalmente en jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad; y actualmente el programa considera un incentivo diferencial para jóvenes rurales, para cubrir el mayor gasto en transporte. A pesar de ello, la principal dificultad que se ha observado es la falta de oferta educativa titulada en los territorios rurales, por lo que se ha diluido el impacto en jóvenes rurales en el aspecto de lograr mayores niveles de educación formal titulada<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Las principales restricciones son: el acceso a tierra; el acceso a la tecnología aplicada; el acceso a recursos financieros de capital seguro; y la construcción de redes para ventas.

<sup>7</sup> Las principales razones son: procesos de violencia en el territorio; falta de oportunidades en el campo; el desarrollo no planificado de la producción en el campo; y la desarticulación institucional para hacer frente a estos procesos.

<sup>8</sup> Debido a esta falta de oferta, se estaría evaluando otras modalidades de formación para los territorios rurales, como formación virtual y a distancia semipresencial.

**Cuadro 3. Complejidad de la comprensión del problema y sectores involucrados en la intervención**

Iniciativa	País	Comprensión multidimensional del problema que abordan	Sectores de intervención
Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidades	Colombia	Sí	Desarrollo Rural y Trabajo y Generación de Ingresos
Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y adolescencia 2015-2025	Colombia	Sí	Salud y Educación
Familias en su Tierra	Colombia	Sí	Desarrollo Rural y Trabajo y Generación de Ingresos
Jóvenes en Acción	Colombia	No	Educación
Modelos Educativos Flexibles	Colombia	No	Educación
SENA Emprende Rural (SER)	Colombia	No	Desarrollo Rural y Trabajo y Generación de Ingresos
Impulso Joven	Ecuador	No	Trabajo y Generación de Ingresos
Gran Minga Nacional Agropecuaria	Ecuador	Sí	Desarrollo Rural
Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes	Ecuador	Sí	Salud y Educación
Programa Becas de Educación Media Superior	México	No	Educación y Trabajo y Generación de Ingresos
Jóvenes construyendo el futuro	México	No	Trabajo y Generación de Ingresos
Producción para el Bienestar	México	No	Desarrollo Rural
Sembrando Vida	México	No	Desarrollo Social
Programa de Acción Específico Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes 2013-2018	México	No	Salud
Plan Agrojovent	Perú	No	Educación
Beca 18 de Pregrado	Perú	No	Educación
Haku Wiñay	Perú	Si	Desarrollo Social y Trabajo y Generación de Ingresos
Jóvenes Productivos	Perú	No	Trabajo y Generación de Ingresos
Plan Multisectorial para la prevención del embarazo adolescente	Perú	Sí	Salud, Educación, Género, Trabajo y Generación de Ingresos

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, entre las iniciativas analizadas se evidencian importantes distancias entre algunos de los diseños y la realidad en la implementación de los mismos. En este sentido, hay particularidades de los jóvenes y de los jóvenes rurales que no son anticipadas o integradas de manera ideal en el diseño de la política o programa, que terminan por potenciar o apoyar a otros grupos. Un ejemplo de esto es el caso ecuatoriano de Impulso Joven, el que funciona como créditos para el financiamiento de emprendimientos de jóvenes urbanos y rurales. Los criterios de selección y elementos técnicos (como exigencia de aval y obstáculos bancarios) hacen que, aun cuando el programa se desarrolló pensando en atender a grupos de jóvenes vulnerables, el programa atiende mayormente a jóvenes con un perfil con mayor capital social y económico. Además, aunque se han generado medidas para apalea este obstáculo (se ha creado un fondo de garantía del Estado con el que se espera que más jóvenes puedan acceder al crédito), las condiciones propias del crédito continúan siendo un foco de preocupación, debido a la tasa de no pago de los créditos, donde se conjuga la tasa de interés del crédito (entre el 11% y 15%), la falta de cultura financiera y baja capacidad de ahorro. En la misma entrevista, se menciona que lo ideal sería establecer fondos libres de riesgo como capitales semilla si la intención es efectivamente poder constituirse un apoyo financiera real a la Juventus más vulnerable del país.

Un buen ejemplo de la forma en que los programas públicos destinados al desarrollo rural no consideran las características de los jóvenes es el caso del Sembrando Vida – Programa de Comunidades Sustentables (México), pues además de que no define a los jóvenes como destinatarios de sus acciones incorpora requisitos de participación en el programa que claramente excluyen o impiden la posibilidad de participación de jóvenes rurales. Por ejemplo, se les exige ser propietarios o poseer al menos 2.5 hectáreas para trabajar un proyecto agroforestal –lo que no es una situación realista considerando que se ha retrasado el traspaso de tierras intergeneracionalmente y ha aumentado la atomización de estas–, y en este caso más bien considera a la población juvenil como sujetos que pueden ser mano de obra que se capacita en el marco de los proyectos que financia este programa, y que pueden ser beneficiados por el programa de capacitación para el Jóvenes Construyendo el Futuro (México), pues ambos programas explicitan la necesaria coordinación en sus acciones, proceso que se encuentra recién en curso por el nuevo gobierno mexicano. Esta exigencia de propiedad de la tierra es también una restricción importante que enfrentan los jóvenes rurales mexicanos para acceder al incentivo que busca fortalecer la autosuficiencia alimentaria que otorga el Programa Producción para el Bienestar (México)

En este sentido, los resultados de este estudio son coincidentes y refuerzan lo señalado por Rodríguez en relación al riesgo de no atender adecuadamente las particularidades y necesidades de los jóvenes y que “exista algún tipo de sesgo implícito en contra de su adecuado acceso a la oferta programática (por ejemplo, pueden existir programas para la inclusión económica de la juventud en general, pero que en los hechos por su diseño privilegien la cobertura urbana). En este sentido, sería conveniente que existiesen más programas específicos para la juventud rural, o alternativamente, que dentro de programas más amplios existiesen módulos específicos para la juventud rural, que tengan las adaptaciones necesarias para ellos, y que lleven registro de sus coberturas, gastos y resultados de manera separada para este grupo (para que no se corra el riesgo de invisibilizarlos)” (2018: 20).

## **2. Relación entre los problemas de los jóvenes (individuos) con los territoriales.**

Una de las principales relaciones que los entrevistados establecen entre el territorio y los jóvenes, como individuos, como se ha mencionado, es la migración campo-ciudad. Este diagnóstico es especialmente compartido entre los programas y políticas asociados al desarrollo rural, a la generación de ingresos (dependiente o por cuenta propia) y a la educación y formación formal. Además, en Colombia particularmente es una preocupación persistente. La migración campo-ciudad de los jóvenes estaría dada porque no encuentran en sus territorios oportunidades para insertarse en lo laboral, de acuerdo a sus aspiraciones y características.

De esta forma, los funcionarios públicos entrevistados mencionan que la principal dificultad que los territorios rurales presentan a sus jóvenes son las bajas oportunidades laborales, acordes a sus niveles de estudios. Las oportunidades laborales en los territorios rurales parecen vincularse más con actividades productivas informales, de menor remuneración e inestables, en comparación con

las oportunidades que encuentran en las zonas urbanas. Además, mientras que en los territorios rurales las oportunidades laborales están fuertemente ligadas a los jornaleros y trabajo “de tierra”, en las zonas urbanas se asocian a servicios.

Como se ha mencionado con anterioridad, los jóvenes rurales a nivel latinoamericano presentan una serie de características que los diferencian de generaciones anteriores, y los entrevistados son conscientes de ellas. Ellos mismos destacan que estos programas e iniciativas públicas buscan adicionalmente a desarrollar actividades productivas y fortalecer el desarrollo de los jóvenes, disminuir la cantidad de jóvenes que emigran, en base a que logren mejorar su inserción productiva en sus territorios, con lo que pueden aportar identificando y desarrollando nuevas actividades productivas en dichos territorios rurales.

Llama la atención, que priman en todos los países programas e iniciativas públicas dirigidas a jóvenes que enfrentan las dificultades de este grupo de la población de manera individual. Como ejemplos de ello se puede mencionar a Impulso Joven en Ecuador, que otorga créditos a proyectos de emprendimiento; Jóvenes Productivos en Perú<sup>9</sup>; y Jóvenes en Acción en Colombia.

En cambio, dentro de las iniciativas orientadas al desarrollo rural se ven intenciones más claras de generar intervenciones orientadas al territorio en su conjunto. Destaca en este ámbito el mencionado Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidades, a través del cual se establecen qué proyectos productivos implementar a partir de un mapa de oportunidades territoriales.

### **3. Análisis de pertinencia de estrategias con aspiraciones de los jóvenes rurales actuales, e idealmente con alguna reflexión de la importancia de las políticas en la construcción de aspiraciones**

Como lo han expuesto Trivelli y Urrutia (2018) la presencia del Estado en los territorios –por medio de los programas y servicios básicos como salud y educación– aporta e influye en la construcción de las aspiraciones y trayectorias de las juventudes rurales. Si bien muchas veces enfrentan un Estado presencia intermitente –y como resultado de esto los y las jóvenes rurales junto a sus familias elaboran sus propias estrategias para acumular capital social y humano– las aspiraciones de las juventudes rurales difícilmente logran concretarse sin el apoyo estatal. Las políticas públicas, por un lado, “contribuyen a generar la estructura de oportunidad que enmarca los proyectos de vida de los jóvenes rurales. Infraestructuras, servicios públicos y tecnologías de información y comunicación, hacen que determinadas actividades sean factibles y que otras no lo sean” (Asensio, 2019: 11). Por otro lado, a través de las intervenciones directas, juegan un papel más inmediato al intervenir directamente en la búsqueda y generación de medios de vida. Producto del conjunto de intervenciones, presencia de servicios y las transformaciones rurales que se han visto, la demanda de bienes y servicios también se diversifican, lo que genera mayor dinamismo comercial, lo que también se instaure como posiciones a las que se aspiran (Asensio, 2019).

Desde Colombia es posible encontrar ejemplos ilustrativos. Por un lado, durante la entrevista a Modelos Educativos Flexibles se menciona que el territorio influye en los proyectos de vida y aspiraciones de las juventudes rurales, principalmente por la “desesperanza aprendida”. Esta se debe a la falta de oportunidades y perspectivas que se visualizan dentro del territorio, y la respuesta a ello, entonces, es idear una migración hacia áreas urbanas en busca de trabajo relacionados a servicios, comercio o trabajo doméstico. En otros lugares, las aspiraciones de la juventud son a “hacer algo, pero distinto a lo de sus padres” porque no se ve futuro en las actividades de ellos. No es sorprendente que un programa educativo que busca ser pertinente para los territorios rurales se proponga entonces no sólo enseñar y estructurar conocimientos, sino que proyectos de vida en que se piensen a sí mismos como agentes transformadores de sus territorios.

Otro ejemplo colombiano, Jóvenes en Acción, es ilustrativo dado el reconocimiento que hacen las personas entrevistadas. Mencionan que la oferta que hay en las zonas rurales no es acorde a los proyectos y aspiraciones que tienen los jóvenes en el campo. Enfrentan la dificultad de ser un

---

<sup>9</sup> Es justo rescatar que este programa genera adecuaciones en contextos de ruralidad aislada y pertenencia indígena, casos en los que se generan proyectos grupales y comunitarios.

programa que genera capital humano por medio de la educación formal, pero reconocen que no hay oferta para los jóvenes puedan obtener herramientas técnicas y administrativas para emprendimientos y desarrollo del campo, lo que se traduce en migración campo-ciudad de jóvenes que luego no buscan retornar al campo.

En este sentido, los programas buscan que los y las jóvenes deseen y vean posibilidades de efectivamente incluirse económicamente en sus países y territorios. A modo de ejemplo, en la entrevista a representante del programa Impulso Joven (Ecuador) –que también tiende a jóvenes en general– hace referencia a la importancia que tiene el programa en jóvenes rurales, no tal solo por la entrega de créditos para emprendimientos productos, sino que porque el programa traspasa el mensaje de la relevancia de la juventud en la innovación y desarrollo para los emprendimientos agropecuarios. De espera que así los y las jóvenes rurales vean vetas de inserción laboral en sus territorios y a la par con desearlo puedan efectivamente permanecer en sus territorios rurales con una meta.

En una línea similar, el programa Jóvenes construyendo el futuro (México) –que atiende a jóvenes en general–, abiertamente establece que busca influir en la autopercepción de la juventud. Esto, ya que apunta a que los y las jóvenes partícipes logren reconocerse como copartícipes de sus propios procesos económico-productivos y que estos aportan a la construcción de México como país. Siguiendo esta línea, también es posible mencionar el caso de Jóvenes Productivos (Perú) en que reconocen que en territorios rurales es común que sean las mismas asociaciones de productores quienes solicitan la presencia del programa. En estos casos, suele suceder que si bien son adultos en un principio quienes están a la cabeza de los emprendimientos, para poder ingresar al programa son los jóvenes quienes son puestos en el lugar. Esto funciona permite que se incluya a la juventud y dar una cabida a sus intereses y capacidad, reconociendo su importancia y aporte a las actividades productivas y al bienestar común.

## **La compleja articulación y coordinación de programas y el rol clave de los niveles territoriales en la implementación**

En consistencia con la comprensión más o menos multidimensional que tienen los programas sobre la situación de los jóvenes y/o desarrollo rural, estos incorporan en sus modelos de implementación diversos tipos y niveles de articulación. En general, destaca que, en este conjunto de diecinueve programas analizados existe un importante grado de articulación intersectorial y con otros actores de la sociedad civil o privados (ver Cuadro 4), aunque en muchos de estos casos la articulación intersectorial e interinstitucional se concentra en aquellas instituciones vinculadas a las actividades económicas y fomento productivo. En este sentido, destaca nuevamente los niveles y la diversidad de actores involucrados en las estrategias de prevención del embarazo adolescente, pues por ejemplo en el caso colombiano, existe una red de instituciones que involucra a aquellas del área de la educación formal, pero también a las vinculadas a la formación para el trabajo o al fomento productivo.

Por otro lado, cuando se analiza el nivel en el que se realiza la articulación de los programas destacan los niveles nacionales y locales, donde el primero no llama la atención dado que refleja el nivel de centralismo de los países de la región, pero si resulta destacable el nivel de articulación local, dado que los funcionarios entrevistados, enfatizan en la importancia que tiene para la efectividad de las estrategias de los programas que los profesionales y técnicos del nivel local logren generar procesos de coordinación adecuados con las instituciones que juegan algún rol en el programa o en la temática de la juventud.

### **1. Nudos críticos de la articulación reconocidos por los entrevistados**

A continuación, se exponen los principales aspectos identificados que restringen y/o facilitan procesos de articulación y coordinación, en cuanto a aspectos institucionales, políticos y culturales. Se destacan, además, aspectos que se reconocen por ser facilitadores de dicha articulación y coordinación y ser relevantes.

En cuanto a los aspectos institucionales, esto es, asociadas reglas del juego que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, el centralismo, predominio de lógicas de mercado en la organización

y gestión del sector público, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales de índole vertical (Leyton, Cortínez, Fernández & Fernández, 2017).

En este sentido destacan los obstáculos asociados a los cambios en los equipos y responsables, de distintos niveles. Así, en las entrevistas se menciona que hay constantemente falta de personal para poder conformar y complementar los equipos locales de ejecución, lo que genera una sobrecarga de trabajo y responsabilidades importante en los equipos. Asociado a esto, además, existe una rotación constante entre los miembros de los equipos, lo que genera inestabilidad en la implementación y avances con los usuarios. Esta situación se repite en las diferentes experiencias de los distintos países y se ve agravada en situaciones de recortes presupuestales. En programas de implementación con gobiernos locales, además, no siempre se cuenta con los recursos complementarios para la totalidad del equipo o continuidad de las intervenciones.

Es ilustrativo el caso de Impulso Joven (Ecuador) que menciona que siempre han contado con poco personal en los territorios y, por ende, poca presencia, situación que se agravó debido a recortes presupuestales pasando de dieciocho a diez técnicos. El programa está pensado para que las gobernaciones destinen a una persona complementaria al técnico (cuando existiere) para trabajar con Impulso Joven.

Destaca, también, los problemas de coordinación con los gobiernos locales ya que mantener el apoyo técnico una vez que finalizan los programas se vuelve complejo. Los equipos territoriales o locales no cuentan con acciones definidas en la transición del programa para establecerse en los gobiernos locales o para el fortalecimiento municipal.

Al respecto, un ejemplo es el programa Haku Wiñay (Perú) ya que los *yachachiq* –personal tradicional que realiza capacitaciones técnicas–, no es contratado directamente por los gobiernos locales, lo que no asegura el seguimiento y continuidad de los proyectos; situación que es considerada una falta de responsabilidad que amenaza la continuidad de los proyectos productivos impulsados por el programa.

Un tercer factor mencionado respecto a restricciones institucionales es la complejidad de los territorios rurales dada, principalmente, por la falta de oferta de servicios necesarios. En el caso de la educación y los programas de este sector, se hace patente la falta de pertinencia de los programas para las localidades, además de la escasez de oferta educativa, la que se vuelve más severa con niveles educativos más altos, como técnicos y superiores. En el caso de los programas de Transferencias Monetarias (condicionadas o no) y de programas de fomento productivo, el pago y cobro de las asignaciones se hace más complejo debido a la falta de presencia de bancos o sucursales. Esto aumenta los costos ya que los usuarios deben invertir tiempo y recursos propios en poder cobrar sus beneficios.

Finalmente, se menciona que la complejidad del problema de la inclusión económica de la juventud no se ha logrado operacionalizar. Así, a pesar de contar con diagnósticos más integrales en cuanto a comprensión de la juventud como sus posibilidades de generación de ingresos, las acciones continúan siendo sectoriales y las mismas estrategias, sin lograr hacerse cargo ni abordar la complejidad que problematizan. Así, incluso los programas que tienen una comprensión multidimensional del problema, en su mayoría, tienen acotadas áreas de intervención.

En cuanto a los aspectos culturales, los que están asociados a la gestión de la información y se expresan en particular en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes (Leyton, et al., 2017) y las dificultades para adaptar sus procesos y contenidos, destacan tres focos.

Al respecto, destacan aspectos de la cultura institucional pública. Por un lado, se mencionan los procesos burocráticos lentos y tardíos que genera desembolsos de dinero tardíos, además de desgaste en el equipo pues significa gestionar operaciones para poder movilizar recursos para poder acceder a los territorios.

Por otro lado, en las entrevistas se apuntan cierta cultura de funcionarios públicos en la que “no siempre hacen la tarea”. Esto, en referencia a que, recurrentemente, funcionarios descuidan sus responsabilidades y no cultivan una actitud laboral de responsabilidad social hacia sus funciones.

Durante las entrevistas se menciona que se debe a la falta de sensibilización de los funcionarios públicos sobre la importancia de ciertas temáticas y de la labor pública. En este sentido, reconocen que las creencias y valores personales pueden ser tanto un obstaculizador como un facilitador. En temáticas polémicas, como lo son las acciones orientadas a la educación sexual y prevención del embarazo infantil y adolescente, esto se vuelve aún más notorio.

En un sentido distinto, en el caso de los programas de educación destaca la importancia que adquiere la calidad de la información con la que se cuenta y la oportunidad con la que se comparte a la hora de realizar la focalización de los programas. Cuando se requiere obtener y cruzar información de distintas instituciones, los padrones se modifican y no siempre están claros su crecimiento.

Finalmente, vuelve a ser mencionada la complejidad de los territorios rurales dada por la heterogeneidad de los territorios e instituciones presentes, esta vez cruzado con la presencia de comunidades tradicionales a las que la institucionalidad y programas no se adaptan con facilidad. Programas que han buscado adaptarse a esta diversidad y aspectos tradicionales de territorios rurales destaca Haku Wiñay (Perú) con la figura del *yachachiq* y Modelos Educativos Flexibles – Posprimaria Rural (Colombia) que funciona modularmente para ser adaptado a cada territorio.

En un tercer tipo refiere a las resistencias políticas, “operan principalmente a partir de los desbalances de poder entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria entre ellos” (Cunill 2014, en Leyton, et al., 2017: 13).

En este sentido, destacan las dificultades que significan los cambios y rotación cuando es a nivel directivo y autoridades, ya que genera modificaciones en las prioridades acordadas y significa retrocesos pues acuerdos quedan sin efecto y las conversaciones deben volver a comenzar. Cuando cambian las autoridades de los gobiernos locales también se generan dificultades con la firma y mantenimiento de acuerdos, debido a competencias entre alcaldes. Cuando los cambios son a nivel administrativo se entorpecen los acuerdos con los gobiernos locales.

Además, la implementación en ocasiones queda a criterio de actores locales (municipalidades) y terminan alejándose de los lineamientos centrales de la política. Un caso ejemplar de esto es la Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y adolescencia 2015-2025 (Colombia), donde son los municipios quienes abordan las campañas e intervenciones escolares que muchas veces terminan por ser contrarias a las que realizan los equipos de salud, ya que utilizan discursos de terror, estigma y revictimización de las mujeres; o se reparten preservativos sin el acompañamiento de información ni enseñanza sobre su uso.

También en la línea de la influencia de actores claves de distintos niveles, en el contexto colombiano sucede que las Mesas de Víctimas pueden ser tanto aliados como obstaculizadores. Esto se debe a que, en base a sus capacidades (movilización social y representación), logran generar grandes presiones a las instituciones y *policy makers* e imponer criterio de priorización. En el caos peruano, desde Beca 18 los grupos y entidades organizados suelen mostrar mayor claridad en qué quieren y para quiénes, lo que facilita el diálogo y poder definir modalidades de la beca específica y generar refocalizaciones de PRONABEC,

Finalmente, aparecen mencionados los costos políticos que significan algunas temáticas e intervenciones. Nuevamente la promoción de la educación sexual y prevención del embarazo infantil y adolescente es de las temáticas y acciones públicas más afectadas por esto, lo que obstaculiza que sus diagnósticos integrales y multidimensionales sean difícil de operacionalizar y lograr articulaciones y coordinaciones fuertes, con respaldo público.

Por último, el espacio rural es mencionado en las entrevistas como un aspecto relevante que los programas y acciones públicas descuidan. En este sentido, aunque los programas, políticas o estrategias mantienen una visión integral del problema a abordar, e incluso consideran acciones intersectoriales, el espacio rural no suele estar considerado –a excepción de los programas de desarrollo rural. En los programas analizados, lo rural suele no considerarse en términos de acciones específicas ni de “llegada”, aunque sí se reconozca a modo de diagnóstico, que el espacio rural

implica condiciones específicas. Ejemplo de estas son las políticas de salud y prevención del embarazo infantil y adolescente.

Cuando sucede que el espacio rural se considera, este es considerado como un espacio de difícil acceso y que implica mayores costos de transporte para su acceso. Este tema es recurrente en los programas que se desenvuelven en áreas rurales y en aquellos que universales, como los de educación.

## **2. Facilitadores de la articulación reconocidos por los entrevistados**

Al contrario, las personas entrevistadas reconocen ciertas condiciones y procesos que facilitan la articulación y coordinación de los programas. Como han mencionado estudios anteriores (Leyton, et al., 2017) desde las entrevistas reconocen que el apoyo político desde altos niveles –incluida la presidencia– es fundamental (pero no suficiente por sí solo) para poder convocar a actores políticos relevantes y posicionar temáticas y posturas al respecto de ellas. En la misma línea, instituciones fuertes, con capacidad de decisión y de coordinar a otras se vuelve un punto fundamental a la hora de los liderazgos que aseguren la articulación y coordinación. Similarmente, contar con reconocimiento y/o validación de organismos reconocidos, sean nacionales o internacionales, también facilita la intervención del programa en su implementación. Ejemplo de esto es Jóvenes Productivos (Perú), quienes mencionan que cuentan con la validación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo que les da mayores posibilidades de intervención, especialmente en su relación con el sector privado, ya que les otorga mayor capacidad de convencimiento y convocatoria.

En cuanto a la “posición” que ocupan los programas, cuando los programas se insertan en los ministerios y fuera de los impulsados directamente por la presidencia les permite “despolitizarse”, lo que estabiliza montos y gestiones. Otro aspecto que se menciona en las entrevistas es que cuando la dirección de los programas se encuentra en altas esferas ministeriales y espacios de decisiones, los programas obtienen mayor reconocimiento y financiamiento. El caso peruano es ejemplar, pues tiene origen a partir de la presidencia y luego se insertó en el Ministerio de Educación. Esto le ha permitido establecer sus objetivos y criterios con mayor autonomía de los procesos presidenciales, sumado a la mayor relevancia que ha tomado la educación superior en el país.

**Cuadro 4. Síntesis de las características de los programas seleccionados**

Iniciativa	País	Focalización en juventud rural	Comprensión multidimensional del problema que abordan	Tipo de articulación	Nivel de la articulación
Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidades	Colombia	Sí	Sí	Intersectorial	Local
Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y adolescencia 2015-2025	Colombia	No	Sí	Intersectorial y sociedad civil	Local - Nacional
Familias en su Tierra	Colombia	No	Sí	Intrasectorial y sociedad civil	Local - Regional - Nacional
Jóvenes en Acción	Colombia	No	No	Intersectorial y sector privado	Local - Regional - Nacional
Modelos Educativos Flexibles	Colombia	Sí	No	Intersectorial	Local - Nacional
SENA Emprende Rural (SER)	Colombia	Sí	No	Sociedad civil y sector privado	Local - Regional - Nacional
Impulso Joven	Ecuador	No	No	Intersectorial y sector privado	Nacional
Gran Minga Nacional Agropecuaria	Ecuador	No	Sí	Sector privado	Nacional
Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes	Ecuador	No	Sí	Intersectorial y sociedad civil	Nacional
Programa Becas de Educación Media Superior	México	No	No	Intrasectorial y órganos desconcertados y descentralizados	Nacional
Jóvenes construyendo el futuro	México	No	No	Sociedad civil y sector privado	Nacional
Producción para el Bienestar	México	No	No	Intrasectorial	Nacional
Sembrando Vida	México	No	No	Intersectorial	Nacional
Programa de Acción Específico Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes 2013-2018	México	No	No	Intrasectorial	Sin información
Plan Agrojovent	Perú	No	No	Intrasectorial y universidades participantes	Nacional
Beca 18 de Pregrado	Perú	No	No	Intersectorial	Nacional
Haku Wiñay	Perú	Si	Si	Intrasectorial	Local
Jóvenes Productivos	Perú	No	No	Intersectorial y sector privado	Nacional
Plan Multisectorial para la prevención del embarazo adolescente	Perú	No	Sí	Intersectorial	Local - Regional - Nacional

Fuente: Elaboración propia

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A JÓVENES RURALES Y AQUELLOS DIRIGIDOS AL DESARROLLO RURAL

Como se ha expuesto, lo primero que se corrobora es la escasa oferta de programas y acciones públicas dirigidas a jóvenes rurales y su inclusión económica. Al observar la población objetivo y objetivos de los programas, salta a la vista que la oferta dirigida a jóvenes rurales es casi nula y, además, en términos de coberturas y presupuestos, los programas que lo hacen son pequeños, lo que habla de la poca relevancia que obtienen. Esto es un desafío, pues la juventud rural no es menor en términos cuantitativos y, además, enfrenta escenarios complejos que deben abordarse desde distintas aristas en su conjunto.

Además, hemos visto que en programas de mayor envergadura y con objetivos de población más generales y de mayor alcance (como desarrollo rural o juventud genéricamente) la particularidad de los jóvenes rurales es escasamente explicitada por los programas públicos existentes. En este sentido, aun cuando los *policy makers* reconocen a las diferencias entre jóvenes rurales y urbanos y articulan diagnósticos (formales o informales) son muy pocos los programas que desarrollan o enfatizan su quehacer en los jóvenes rurales. El resultado es que son muy pocos los programas que consideran acciones particulares y estrategias para este grupo de jóvenes, claramente diferenciado de sus pares urbanos o de otros grupos vulnerables, como personas en situación de pobreza o vulnerabilidad o personas de pueblos indígenas o afrodescendientes. Es un llamado de atención que, a pesar que varios de los programas y políticas reconozcan estas diferencias entre jóvenes rurales y urbanos, no se anticipen o integren en los diseños de estas iniciativas públicas, que en ocasiones terminan por potenciar o apoyar a otros grupos, profundizando la exclusión que ya viven jóvenes rurales. Se observa que se genera un sesgo implícito en el acceso a la oferta programada, donde programas que buscan apoyar la inclusión económica de la juventud en general terminan privilegiando solo la cobertura urbana. De manera de no invisibilizar a los y las jóvenes rurales, así, “sería conveniente que existiesen más programas específicos para la juventud rural, o alternativamente, que dentro de programas más amplios existiesen módulos específicos para la juventud rural, que tengan las adaptaciones necesarias para ellos, y que lleven registro de sus coberturas, gastos y resultados de manera separada para este grupo” (Rodríguez, 2018: 20).

También se evidencia que, a partir del conjunto de programas estudiados, muy pocos casos tienen una comprensión integral de la inclusión económica de la juventud y casi ninguno presenta una estrategia consistente con una comprensión amplia de ella, pues al momento de definir una estrategia los programas hacen la opción por una o dos dimensiones solamente. Las políticas y programas destinados a prevenir el embarazo infantil y adolescente son el contrapunto a esta generalización, ya que reconocen, tanto en su diagnóstico como en sus acciones, una mirada multidimensional en la que vinculan la situación de estas jóvenes con sus actuales y futuras posibilidades de inclusión económica.

En general, los programas y políticas abordan la inclusión económica unidimensionalmente desde una perspectiva vinculada únicamente a fortalecer el acceso a un ingreso monetario, incluso en aquellos programas destinados al desarrollo rural. Los esfuerzos se orientan a la inserción en el mercado formal del empleo, ya sea en el corto plazo mediante becas o cursos de formación, o en el mediano plazo a través de becas de formación técnica o profesional. En menor medida, el foco está puesto en la generación de ingresos por vía del trabajo independiente o el aumento de la producción de las actividades silvoagropecuaria, fundamentalmente en la atención a los jóvenes rurales o en los programas destinados al desarrollo rural. Como expone Asensio (2019) las transformaciones de la ruralidad en las últimas décadas no han modificado las adversidades a las que jóvenes rurales deben enfrentar hoy, pero sí sus expectativas. Cuentan con mayor formación educativa están más conectados y han crecido junto a la diversificación económica, por lo que hoy se plantean sus vidas en términos muy diferentes y expresan el anhelo por “algo diferente” a sus antecesores, un deseo de cambio y de tener “una vida mejor” (Asensio, 2019).

Ante esto, la principal relación entre territorio y jóvenes que ven los *policy makers* es justamente que los territorios no ofrecen a sus jóvenes oportunidades laborales acordes a sus niveles de estudios y sus expectativas. Es de común acuerdo entre las personas entrevistadas que jóvenes rurales recurren a la migración campo-ciudad como respuesta a las dificultades de sus territorios y a la exclusión económica que enfrentan. En este sentido, los programas buscan que los y las jóvenes deseen y vean posibilidades de efectivamente incluirse económicamente en sus países y territorios. Para esto, se requiere que el desarrollo rural también sea visto y apoyado desde una mirada integral, que logre dar respuesta no solo a la necesidad de generación de ingresos, sino que también a las expectativas de las generaciones jóvenes que los habita.

Los escenarios complejos que jóvenes rurales enfrentan requieren ser abordador desde distintas aristas en su conjunto, superando la visión de la inclusión económica como mera generación de ingresos. Esto supone

la necesidad de articular sectores, programas e iniciativas que puedan generar sinergias entre ellas y potenciar integralmente a la juventud rural.

Respecto de la articulación y coordinación del conjunto de políticas y programas analizados, rescatamos la existencia de importantes grados de articulación intersectorial y con otros actores de la sociedad civil o privados, aunque esta articulación intersectorial e interinstitucional se concentre en aquellas instituciones vinculadas a las actividades económicas y fomento productivo. Lo anterior es coherente con la limitada comprensión de la inclusión económica asociada únicamente a la generación de ingresos. E igualmente coherente, vuelven a destacar los niveles y la diversidad de actores involucrados en las estrategias de prevención del embarazo infantil y adolescente, donde incluso encontramos redes que involucran instituciones ligadas al área de la educación formal, como otras vinculadas a la formación para el trabajo o al fomento productivo.

La articulación que se encuentra en el conjunto de programas analizados, destaca el protagonismo que adquiere el nivel nacional. Esto no llama la atención dado que refleja el nivel de centralismo de los países de la región. Por el contrario, los niveles locales adquieren relevancia para los y las funcionarios entrevistados, quienes enfatizan la importancia que tiene para la efectividad de las estrategias de los programas que los profesionales y técnicos del nivel local logren generar procesos de coordinación adecuados con las instituciones que juegan algún rol en el programa o en la temática de la juventud.

Es necesario que los programas y políticas combinen el fomento individual de los jóvenes rurales con el fomento del desarrollo territorial y modifique condiciones contextuales para aminorar las desventajas. Para esto se requiere estrategias complejas y complementarias, para lo que tomamos de Asensio (2019) la propuesta de cuatro pilares para la inclusión económica de jóvenes rurales:

- En primer lugar, es imprescindible apuntar a contrarrestar las condiciones adversas en que viven: continuar con intervenciones de largo recorrido, profundizando en aspectos que, en mayor o menor medida, forman parte de la agenda tradicional de los gobiernos latinoamericanos (como lo son infraestructura de transporte y comunicación, mejorar calidad de la educación rural, reducir las brechas de género, entre otras), pero incorporando intereses y necesidades específicas del colectivo de jóvenes rurales. Medidas menos “tradicionales” para modificar la estructura de oportunidades es generar incentivos, tanto para las propias instituciones públicas como para las empresas privadas, para incrementar la oferta de empleo de calidad en zonas rurales, así como generar incentivos en las familias rurales para lograr una transmisión intergeneracional adelantada de activos, sin necesidad de esperar al fallecimiento de la generación anterior.
- Un segundo grupo de intervenciones debería apuntar a intervenciones menos ambiciosas, pero que apuntan a mejorar las posibilidades de inclusión económica jóvenes o grupos de jóvenes concretos. Estas iniciativas ya están en curso y pueden afinarse: becas que permita a jóvenes rurales especialmente capacitados y/o motivados acceder a educación de calidad en universidades de alto nivel, créditos y formación laboral que los ayuden a sacar adelante sus emprendimientos, entre otras. Para esto es preciso poner atención en evitar generar nuevos sesgos o profundizar sesgos de políticas hacia grupos invisibilizados (brechas de género, discriminación a grupos indígenas, invisibilización de la pobreza y vulnerabilidad rural ante la urbana). El impacto de estas es a largo plazo y requieren de factores que no son sencillos para la institucionalidad política latinoamericana: voluntad política, cierto nivel de consenso que asegure la continuidad de las intervenciones, dotación presupuestaria adecuada.
- Un tercer pilar para una agenda de la inclusión económica de los jóvenes rurales, aún menos ambiciosas, no considera cambiar las condiciones existente, pero sí solucionar problemas concretos e inmediatos en la inclusión económica de jóvenes rurales. Ejemplos son experiencias que buscan insertar laboralmente a jóvenes rurales, sean programas de inserción de egresados universitarios o aportes y apoyos que reciben como transferencias, asistencia para emprendimientos o servicios.
- Finalmente, diseñar e implementar medidas de protección social que amainen las condiciones adversas en las que se desenvuelven y puedan neutralizar momentos de transición e inactividad. Ante la precariedad y falta de oportunidades de sus territorios se ha visto que la juventud rural desarrolla trayectorias versátiles y emprendimientos (Asensio, 2019; Rodríguez-Brito, 2019; Fernández & Quingáisa, 2019; Ospina, 2019). Es frecuente, sin embargo, que muchos de estos emprendimientos terminen en fracaso, con potenciales consecuencias negativas para los jóvenes y vulnerables a sucesos externos.

Los territorios rurales han vivido profundas transformaciones junto a las condiciones de vida y las expectativas de las generaciones rurales más jóvenes. A pesar de ello, las áreas rurales no han estado siendo capaces de dar respuesta a sus aspiraciones. La inclusión económica de las juventudes rurales requiere tanto de las políticas y programas de fomento del desarrollo de las capacidades de la juventud como de las políticas y programas de desarrollo rural. Para ello se requieren iniciativas de distintas escalas, sin olvidar la importancia de los niveles locales en las intervenciones. Justamente, requieren tener la capacidad de adaptarse a realidades territorializadas y que viven en procesos de cambio acelerado. En estas realidades locales, además, se hace necesario abordar dos condiciones estructurales dadas por el género y la pertenencia a pueblos indígenas.

## REFERENCIAS

Asensio, Raúl H. (2019) “*Superando el muro: rutas (y frustraciones) de inclusión económica de los jóvenes rurales latinoamericanos*”. Documento de Trabajo N° 261. Rimisp, Santiago, Chile.

Asensio, Raúl H. (2012). “*Nuevas (y viejas) historias sobre las mujeres rurales jóvenes de América Latina. Resultados preliminares del Programa Nuevas Trenzas*”. Documentos de Trabajo del programa Nuevas Trenzas, 01. IEP Instituto de Estudios Peruanos.

Cazzuffi, Chiara. (2017). “*Informe final de línea de base INDAP*”. Instituto de Desarrollo Agropecuario. Chile.

Cazzuffi, Chiara; Díaz, Viviani; Fernández, Juan; Torres, Javiera. (2017). “*Aspiraciones de inclusión económica de los jóvenes rurales en América Latina: El papel del territorio*”. Rimisp. Santiago de Chile.

Díaz, Viviani; Fernández, Juan. (2017). “*¿Qué sabemos de los jóvenes rurales? Síntesis de la situación de los jóvenes rurales en Colombia, Ecuador, México y Perú*”. Serie de documento de trabajo N° 228. Rimisp. Santiago de Chile.

Dirven, Martine. (2016). “*Juventud rural y empleo decente en América Latina*”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Santiago de Chile.

Espejo, Andrés. (2017). “*Inserción laboral de los jóvenes rurales en América Latina. Un breve análisis descriptivo*”. Rimisp. Santiago de Chile.

Espejo, Andrés; Espíndola, Ernesto. (2015). “*La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo*”. En Trucco, Daniela; Ullmann, Heidi. Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad (23-68). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Faiguenbaum, Sergio; Dirven, Martine; Canales, Manuel; Espejo, Andrés; Hernández, Cristina. (2017). “*Los nietos de la reforma agraria. Empleo, realidad y sueños de la juventud rural en Chile*”. Estudios y documentos de trabajo N°11. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

FAO/CTA/FIDA (2014). “*Los Jóvenes y la Agricultura. Desafíos y soluciones concretas*”. Obtenido de: <http://www.fao.org/3/a-i3947s.pdf>

Fernández, M. I. (2014). “*Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las Políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social*”. Tendencias en Foco N° 28. RedEtis-IIPE-UNESCO.

Fernández, J. & Quingaísa, E. (2019). “*Trayectorias y aspiraciones de jóvenes rurales en Ecuador: el papel del territorio y de las políticas públicas*”. Documento de Trabajo N° 258. Rimisp, Santiago, Chile.

FIDA. (2010). “*Alimentar a las generaciones futuras: jóvenes rurales de hoy, agricultores prósperos y productivos del mañana*”. 2011 Consejo de Gobernadores. Roma, Italia.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA. (2016). “*Informe sobre el Desarrollo Rural 2016. Fomentar la Transformación Rural inclusiva*”. Septiembre, Roma, Italia.

Leyton, Cristian; Cortínez, Valentina; Fernández, Ignacia; Fernández, Juan. (2017). “*Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas*”, serie de documento de trabajo N° 229. Rimisp, Santiago, Chile.

ONU-Mujeres. (2015). “*Enfoque territorial para el empoderamiento de la mujer rural. América Latina y el Caribe*”. Informe de consultoría. Lima, Perú.

Organización Iberoamericana de Juventud – OIJ. (2014). “*Investir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*”. Autor.

Ospina, C. (2019). “*Estudio sobre trayectorias y aspiraciones de jóvenes rurales en Colombia y el rol del territorio y las políticas públicas*”. Documento de Trabajo N° 259. Rimisp, Santiago, Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2018). “*Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2018. ¡Soy joven! ¿Ahora qué?*”. Autor, El Salvador.

Rimisp. (2012). “*Informe Latinoamericano de pobreza y desigualdad 2011*”. Autor, Santiago de Chile.

Rimisp. (2014). “*Informe Latinoamericano de pobreza y desigualdad 2013. Empleo de calidad y territorio*”. Autor, Santiago de Chile.

Rimisp. (2016). “*Informe Latinoamericano de pobreza y desigualdad 2015. Género y territorio*”. Autor, Santiago de Chile.

Rimisp. (2018). “*Informe Latinoamericano de pobreza y desigualdad 2017. No dejar ningún territorio atrás*”. Autor, Santiago de Chile.

Rodríguez, Jorge. (2018). “*Comportamiento del gasto público para la inclusión económica de la juventud rural en Ecuador, Colombia, Perú y México*”. Documento de Trabajo N° 243. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile.

Rodríguez-Brito, A. (2019). “*Estudio de trayectorias y aspiraciones de jóvenes rurales en México*”. Documento de Trabajo N° 260. Rimisp, Santiago, Chile.

Srinivasan, Sinduja; Rodríguez, Adrián. (2016). “*Pobreza y desigualdades rurales: perspectivas de género, juventud y mercado de trabajo*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CPEAL).

UNESCO. (2012). “*Los jóvenes y las competencias. Trabajar con la educación. Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2012*”. París, Francia.

Urrutia, Adriana; Trivelli, Carolina. (2018). “*Geografías de la resiliencia: la configuración de las aspiraciones de los jóvenes rurales peruanos*”. Documento de Trabajo N°243, Institución de Estudios Peruanos IEP. Lima, Perú.

Vargas, Silvana. (2018). “*Análisis de compromisos regionales e intervenciones públicas a favor de los jóvenes rurales en América Latina*”. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

Vargas-Lundius, Rosemary; Suttie, David. (2015). “*Invertir en los jóvenes de las zonas rurales para el desarrollo sostenible y equitativo*”. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).