



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS PARA ERRADICAR
LA POBREZA EN LOS CASOS DE MÉXICO Y BRASIL:
JUVENTUD Y EDUCACIÓN.**

TESIS

Para la obtención del grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS POLÍTICAS

Presenta:

LICENCIADA MARÍA DEL CORAL REYES RONQUILLO

Director de tesis:

DOCTOR FABIÁN ALEJANDRO GERÓNIMO CASTILLO

Co-director de tesis:

DOCTORA CELENE TONELLA



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Puebla, Puebla

Mayo 2017

Introducción	6
Capítulo I. Marco teórico-conceptual	16
1.1 Políticas públicas	16
1.2 Políticas públicas y su acercamiento a México	29
1.3 Objetivos de las políticas públicas	38
1.4 Enfoque neoinstitucionalista	41
1.5 Educación Comunitaria	45
1.6 Conceptos de pobreza y juventud	48
1.6.1 Pobreza	48
1.6.2 Juventud.....	51
Consideraciones finales	54
Capítulo II. Políticas públicas para erradicar la pobreza: Brasil-México 2003- 2016	56
2.1 Enfoque de política comparada	57
2.2 Historia reglamentaria y social de las políticas públicas en Brasil	58
2.3 Áreas y programas enfocados a combatir la pobreza en Brasil	74
2.4 Áreas y programas enfocados a combatir la pobreza en México	90
2.5 Análisis comparativo: similitudes y diferencias en resultados de políticas públicas de combate a la pobreza Brasil-México (2003-2016)	96
Consideraciones finales	110
Capítulo III. Propuesta de política pública	115
3.1 Políticas públicas para disminuir la pobreza en la juventud a través de la educación en Brasil y México	117
3.2 Definición de valor público	133
3.3 Índice de Valor Público en la Educación Pública (IVPE)	138
3.3.1 Metodología.....	139
3.3.2 Elaboración de variables (delimitación teórica).	140
3.3.3 Configuración del instrumento de medición	146
3.4. Análisis cuantitativo	147
3.4.1 Diagnostico de IVPE en México	148
3.4.2 IVPE en el estado de Puebla.....	153
3.5 Hacia la construcción de la agenda de política pública desde el enfoque del valor público	161

Consideraciones finales	164
REFLEXIONES FINALES.....	170
Adéndum. Contexto general en relación a pobreza y políticas públicas en el estado de Puebla.....	175
Ad.1 Diagnóstico de la pobreza en la juventud en el estado de Puebla.....	177
Ad.2 Iniciativas para combatir la pobreza en la juventud.....	195
Ad.3 Evaluaciones de los programas sociales enfocados a combatir la Pobreza en la Juventud	207
Consideraciones finales	212
BIBLIOGRAFÍA	214
ANEXOS	239
ANEXO 1	239
ANEXO. 2	242
ANEXO 3	245
ANEXO. 4	260

DEDICATORIA

A mis padres Rosario y Gastón.

A mi madre por su confianza y apoyo incondicional,

a mi padre por su ejemplo de disciplina.

A mi hijo Diego por ser la mejor inspiración y

el motor que me impulsa a seguir.

A mi hermana Aneidra y mi cuñado Raymundo por su apoyo.

A mis niños Angel y Danna fuentes de inspiración

A los amigos que se convirtieron en familia en estos años

Erika, Julio, Alejandro, Gina, Stefany, Felipe, Marcos y Ana Paula.

A mi asesor y maestro Doctor Fabián, por compartir, transmitir y enseñar

sus conocimientos y su vitalidad ante nuevos desafíos.

A mi co-asesora Doctora Celene, por ser un apoyo

en Brasil y ser un ejemplo a seguir.

A la juventud de México, Brasil y el mundo en su conjunto,

que luchan y sueñan con cambiar el mundo,

seguiremos luchando y soñando juntos.

AGRADECIMIENTOS

La gratitud más que una virtud se ha convertido en una necesidad, ya que si bien no es forzosa es inevitable. Por tanto me permito agradecer a todos los profesores que contribuyeron a través de sus clases para el fortalecimiento de esta investigación, así como a mi formación personal.

Sin duda alguna debo mis agradecimientos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por apoyarme a concluir esta investigación al ser becada y al mismo tiempo brindarme nuevamente su apoyo con la beca mixta para la realización de la estancia en Brasil, hecho que dio bases para el fortalecimiento de esta tesis.

A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), así como a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDyCS) y a la Maestría en Ciencias Políticas. También a la Universidade Estadual de Maringá (UEM), al Núcleo de Pesquisas de Política Pública (NUPPOL) y CAPACITASUAS en Brasil y quienes sumaron y retroalimentaron esta investigación, siendo piezas clave para el desarrollo de este análisis.

Muchas gracias a mis lectores y sinodales, quienes con su paciencia, solidaridad y enorme bagaje de conocimientos, contribuyeron a la mejora de la investigación gracias, Doctor Francisco Sánchez Espinoza, Doctora Lidia Aguilar Balderas y al Maestro Sergio Vázquez Meneley (CLEAR-AL).

Infinitamente agradecida con la Doctora Celene Tonella (UEM), quien compartió, tiempo, saberes y momentos muy especiales conmigo. He sido afortunada en conocerla. *Muito obrigada, você é muito especial para mim professora.*

De manera muy especial le doy mi gratitud al Doctor Fabián Alejandro Gerónimo Castillo quien incentivo, colaboró y enriqueció esta tesis, dejando claro para mí, que los sueños son posibles de alcanzar, a través del esfuerzo, dedicación y estudio. Gracias doctor por las largas charlas y discusiones y por la enorme enseñanza de *evitar lugares comunes*.

Por ultimo agradezco a mi familia, a mi madre que en momentos de turbulencia ha sido la fortaleza que me anima a seguir, mi ejemplo, mi amiga incondicional, gracias mami. Gracias a mi papá por su valioso ejemplo disciplinar que ha permeado en la realización de esta investigación, gracias a mi hermanita y cuñado. Y gracias a mi Diego por estar aquí, siempre aquí.

Y por último pero no menos importante, muchas gracias a mis amigos de México y Brasil. Gracias Eri por tu paciencia, Stefy por tu solidaridad, Julio por tu experiencia. Gracias Marcos por ser mi hermanito y tu calidez, Ana por tu ayuda y Fel gracias por ser mi hermano, amigo y guía en Brasil, gracias por su apoyo siempre incondicional y a todos aquellos que fueron parte de este proceso.

Introducción

El sentido de la tesis gira en torno a las políticas públicas enfocadas a la superación de la pobreza en la juventud. Es así que el objeto de estudio reúne reflexiones sobre las causas que propician y aumentan la pobreza, las acciones que realizan tanto gobierno como la sociedad para erradicarla y sobre todo, el conjunto de razones por las que no se ha logrado superar este fenómeno.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos enfrentaron como principales problemas y desafíos, la disminución de las brechas de desigualdad y de pobreza. De ahí surgió la necesidad de buscar soluciones a estos problemas a través de tres vías: desde la Ciencia de la Economía, se procuró frenar el déficit económico disminuyendo el gasto público, con el único fin de maximizar los recursos; desde las Ciencias Sociales, se buscó la inserción de nuevos métodos, con el objetivo de aminorar los malestares de la población; y por último, con la génesis de las Ciencias de la Política (*Policy Sciences*) se implementaron los conocimientos y saberes para la resolución de problemas políticos, sociales y económicos de manera racional, a través de dos niveles de estudio (Lasswell, 1951) comprensión *de* las políticas y *en* las políticas.

No obstante lo anterior, las tensiones sociales, económicas y políticas siguieron latentes, sobre todo con la crisis de los años setenta, que amplió la desigualdad, el incremento de población en pobreza, así como el estancamiento en el desarrollo económico y social en la década subsecuente. Hecho que condujo a los países latinoamericanos a la realización de cambios y reformas estructurales, transmutando de un Estado benefactor, proteccionista a un Estado mínimo, bajo un modelo neoliberal y capitalista.

México y Brasil, como el resto de los países de América Latina, se sometieron a las medidas económicas que el nuevo contexto demandaba, disminuyendo el papel del Estado en consonancia con las políticas de Consenso de Washington (1990) y de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Con las transformaciones los sistemas políticos se alejaron aún más del bienestar social, igualdad y equidad.

La pobreza y las políticas públicas están relacionadas con el proceso histórico de los países. México por una parte, con un sistema político de corte liberal, transitó en los años ochenta con crisis económicas y sociales, al tiempo que se abocó a cambios sustanciales con reformas fiscales a través de la reducción del gasto público, el combate a la inflación, así como la creación de nuevas dependencias y leyes que fijaran el nuevo contexto político y económico. Sin embargo, el gobierno mexicano no buscó subsanar las deficiencias en desigualdades políticas, sociales, culturales y económicas, dejando a su paso resultados que se reflejaron en un incremento de la pobreza, desigualdad y marginación. Es fundamental subrayar que dentro de este contexto de tensiones, fueron surgiendo no sólo como temas académicos el pluralismo, la participación ciudadana, la elección pública y la democratización política en general; sino que los actores diferentes al gobierno se organizaron para hacer frente a las condiciones adversas que se vivían en aquel entonces.

Por su parte la historia de Brasil fue marcada de manera infranqueable con el golpe de estado el 30 de marzo de 1964, momento en el que el contexto brasileño se caracterizó por un gobierno dictador y lejano a la inclusión, participación social, participación cívica y en conjunto alejado de los principios que rigen a la democracia. Paradójicamente, el periodo militar aumentó el crecimiento económico del país, pero no el desarrollo social.

Ambos casos trasladaron la idea de gobernar por planes de desarrollo, conduciendo las acciones del gobierno en aras de política pública hasta los años ochenta. En ese sentido, las transformaciones se sustentaron en el binomio ideal de democracia y liberalismo.

Los paulatinos y continuos cambios en las políticas económicas y sociales, hasta el momento no han sido eficaces ante los problemas de desempleo, escasez, rezago educativo, marginación, ausencia de servicios de salud y pobreza. Es así que aún existen cerca de 800 millones de personas que viven en pobreza extrema y sufren de hambre en el mundo (ODM, 2015).

Las temáticas enfocadas a las acciones del gobierno y de la sociedad, para resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, siguen vigentes. En este sentido, es

apremiante el interés en los enfoques, las disciplinas y teorías que estudian las políticas públicas, por lo que la investigación que se presenta se centra en los agentes, instituciones y estructuras encargadas de tomar las decisiones.

Dado el contexto anterior, la pregunta principal que marca las directrices de esta tesis es ¿cuál es la aportación y repercusión de las políticas públicas como estrategia integral y focalizada desde un enfoque neoinstitucionalista, para la erradicación de la pobreza en la juventud de México?

De ahí se desprenden otros cuestionamientos tales como:

- ¿Qué plantean y cuáles son los objetivos de los enfoques de políticas públicas en el marco del neoinstitucionalismo y la educación comunitaria?
- ¿Qué elementos de las políticas públicas de Brasil han permitido la superación de la pobreza y no están presentes en el caso de México?
- ¿Qué importancia tiene la hechura de una propuesta de política pública para erradicar la pobreza en la juventud en México, por medio de la inserción de valor público en la educación?
- ¿Cuál es el contexto del estado de Puebla en relación a pobreza y políticas públicas enfocadas a la juventud?

El análisis se sustenta en estos objetivos como mecanismos para la solución a las interrogantes planteadas. Por tanto el objetivo central de este estudio es analizar la importancia y relevancia de la creación de una política pública a través de la educación con valor público como estrategia integral y focalizada con vertientes en educación comunitaria y neoinstitucionalismo, para la erradicar la pobreza.

El cumplimiento del objetivo principal sugiere varios desafíos, es así que se fragmenta el proceso en cuatro objetivos particulares:

1. Explicar el marco teórico, analítico y conceptual de las políticas públicas, neoinstitucionalismo y educación comunitaria.
2. Comparar las políticas públicas para erradicar la pobreza en Brasil y México.
3. Proponer un modelo integral de política pública con actores y áreas responsables para superar la pobreza en la juventud, a partir de un enfoque

neoinstitucionalista con especial énfasis en la inserción del valor público en la educación.

4. Identificar las acciones y programas así como el contexto en términos de pobreza y juventud en el estado de Puebla.

Con objeto de dirigir el estudio, se plantea la hipótesis que a través de una política pública como estrategia integral y focalizada con vertientes neoinstitucionalista y de educación comunitaria, es posible erradicar la pobreza en la juventud de México insertando el valor público.

El valor y justificación de esta investigación estriba en tres aspectos, contribuye al conocimiento científico en la medida que se realiza el análisis y comparación de métodos y teorías referentes a políticas públicas, aportando nuevas formas de abordar la disciplina. El estudio de la disciplina de política pública hace permisible la inserción y la aplicación de métodos específicos para resolver los problemas públicos, dentro de estos procedimientos destacan características como: abordar con particularidad y focalización el problema público. Así mismo, también permite la inserción de diversos analistas y actores, lo que es conveniente para una democracia con valores de inclusión y participación social.

Es relevante para la Ciencia Política al ahondar en temas que se abocan al fortalecimiento del sistema político como: democracia, desarrollo económico e instituciones, ya que la propuesta de política pública requiere de la multidisciplinariedad y proporciona un valor teórico en la vinculación de las ciencias de la Economía, de Sociología y Política, así como la Administración Pública, pero sobre todo rescata el entorno de lo público, siendo una renovación teórica y analítica para las Ciencias Políticas.

También representa una aportación para la sociedad, dado que los fenómenos sociales no son estáticos, de ahí que la política pública es una herramienta que se adecua a la solución de problemas sociales dinámicos y que incentiva el fortalecimiento de lazos instituciones-sociedad, propiciando así un trabajo colectivo y la reconfiguración en las formas de organización para afrontar los problemas públicos. Hablar de problemas

públicos, conduce a descartar la idea de lo público como exclusivamente gubernamental; la conveniencia de una política pública, se encuentra en insertar a diversos actores en un sentido de responsabilidad, emancipación, empoderamiento y contribución, así como la diferencia de los modos de actuación por parte de los gobiernos que a través de planes y leyes para implementar las acciones necesarias para solución del problema público.

De manera general, resulta idóneo establecer que los trabajos realizados sobre el estudio del sistema político mexicano han analizado las estructuras normativas, fenómenos políticos, sociales y económicos. Dichos enfoques se han centrado en el funcionamiento del sistema político a través del análisis normativo y empírico. Sin embargo, afirma Aguilar (2010) no existía disciplina alguna que analizara sistemáticamente el proceso de y en las políticas, que develara la forma en la que los gobiernos elegían y puntualizaban los problemas públicos.

La aportación no solo es científica, también es social y viable ya que liga a la teoría y con la práctica, con referentes empíricos y lineamientos para la acción coordinada de los actores públicos.

La metodología utilizada es de tipo mixto, ya que se añadieron técnicas cualitativas y cuantitativas. Para la realización de la investigación y la información recabada se recurrió al método hipotético deductivo, tomando como referente la premisa hipotética donde se considera que las políticas públicas son una estrategia que facilita la superación de pobreza en contextos de pobreza y con múltiples actores involucrados.

Una vez expuestos los objetivos de la investigación y a partir de la hipótesis se obtendrá información por medio de una triangulación metodológica, proceso que se considera pertinente para recabar datos, información y realidades por diferentes vías y de modo que se establecen lazos como parte de evidencia con un enfoque multimodal.

Primero se diseñó un marco de teorías y conceptos que refieren al estado del arte de las políticas públicas, educación comunitaria y neoinstitucionalismo, en esta fase se abordaron conceptos guía para el desarrollo de la investigación en su conjunto como juventud y pobreza.

También se utilizó el método comparado rescatando elementos históricos, estadísticos y concluyendo en una comparación cualitativa. Para este método se tomaron aportes de autores como Lipset (1993), Liphajrt (1971) y Sartori (1984), que coinciden en que la comparación permite entender características de diferentes sistemas, así como sus similitudes y diferencias; es un método que se caracteriza en los estudios que emanan de las Ciencias Políticas. Sartori (1984) agrega que la comparación coloca sus bases en la homogeneidad, haciendo legítimo el comparativo, en ese sentido la comparación se vuelve legítima en los casos México y Brasil, al compartir procesos históricos similares, así como ser regímenes democráticos y países altamente desiguales, lo cual permitió medir la situación de cada país a través de medidas homogéneas (indicadores internacionales).

Y por último se realizó la construcción del Índice de Valor Público en la Educación (IVPE), como herramienta conducente hacia realización de la agenda como parte importante de la política pública. En la agenda se destacan los modelos propuestos por Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) como lo refiere Roth (2008).

En la creación de esta propuesta se abordan las siguientes actividades:

- 1) Planteamiento de metas y objetivos,
- 2) Creación de opciones y alternativas que permitan obtener éxito en los objetivos,
- 3) Ponderación de las alternativas,
- 4) Elegir la más viable según la adaptación al contexto

Una vez creado el IVPE como parte de la agenda de política pública se inició la estructuración de datos mediante la organización de información y el análisis del material recabado, en ese sentido se contrastó la hipótesis, explicaciones y teorías.

La información generada en el análisis ha sido utilizada para llevar a cabo el diseño de un mapa de actores que serán partícipes del diseño, implementación y la evaluación del proyecto a desarrollar. Es, por tanto, un trabajo investigativo que busca dar la voz a los jóvenes vulnerables que viven en pobreza, dando paso a un proceso de empoderamiento.

La estructura de la tesis se compone por tres capítulos y un Adéndum. El Capítulo I, examina los antecedentes, los avances y los aportes de las políticas públicas, el neoinstitucionalismo y la educación comunitaria, a través del estudio de las escuelas, teorías y enfoques de los mismos, al tiempo que analiza la conceptualización de los conceptos de pobreza y juventud, desde las ciencias de Sociología y la Economía, concluyendo que las políticas públicas son inherentes a sistemas políticos democráticos y liberales.

En el Capítulo II, se compara la historia, estrategias y resultados en materia de políticas públicas enfocadas al combate a la pobreza, identificando elementos que dan luz a nuevos modelos de formulación en las políticas públicas en México a partir de las acciones de éxito de Brasil.

El Capítulo III tiene la intención de resaltar la propuesta de política pública, a partir de un modelo de valor público en la educación como vía para la gestación de capital humano, que desembocará en inteligencia colectiva y capital social, realizado a partir de la comparación de contextos de programas en materia de juventud y educación en Brasil y México, posteriormente el diseño e inserción de un índice (IVPE), sirve de anclaje para determinar que no hay un valor público alto en México, dando sustento al propósito de incluirlo en el desarrollo de mecanismos encaminados a erradicar la pobreza desde la educación.

Finalmente, se coloca el Adéndum, mismo que se enfoca a la descripción del contexto de la juventud en el estado de Puebla, a través de las acciones del gobierno para la resolución de problemas públicos, haciendo referencia a la fase de implementación de las políticas públicas en aras de las normas institucionales, destacando que es la primer entidad federativa donde se realiza la Agenda Dilo Juventud, de ahí la importancia de análisis del estado poblano.

A partir de las preguntas y los objetivos planteados que aluden a temas principales como la pobreza, educación y juventud, se procura la relación entre los enfoques, políticas públicas, neoinstitucionalismo, y educación comunitaria; en ese orden se

centra la importancia en la reflexión teórica y disciplinar, para la estructuración del marco teórico y del modelo analítico.

Se ha tomado a las políticas públicas como conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva acabo diversos actores para solucionar los problemas públicos, integrando la cooperación y coordinación de la sociedad, gobierno, especialistas y otros organismos, como agentes indispensables para disminuir el fenómeno de la pobreza.

Dentro del enfoque de políticas públicas, se enfatiza en los aportes de Lasswell (1951), como pionero en la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales y económicos para la resolución de problemas públicos, insertando dos categorías *en el proceso* y *del proceso*, para Lasswell las ciencias de las políticas deben de incluir el análisis de los métodos de investigación del proceso de la política, así como los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las ciencias.

Dentro de la tipología de enfoques de política pública existe la diversidad de conceptos que se han desarrollado a lo largo de esta investigación, pero todas coinciden con la importancia del papel de los actores y las instituciones, vistas como un proceso de etapas que se realizan con el fin de resolver una problemática de interés público y que se adapta al contexto social, a este proceso también se le conoce como ciclo de las políticas.

Para el ciclo de las políticas públicas Kingdon resalta la diferencia que ejercen tanto los procesos como los actores para la ejecución de las políticas. Referente a la fase de formulación realzan las obras destacadas de teóricos como Simon (1959), Lindblom (1959), Allison (1971), March y Olson (1972) referidos en Roth (2006), coincidentes al enfocarse en la teoría de decisión. Posteriormente para la fase implementación se recurre a estudiosos como Pressmann y Wildavsky (1973), Elmore (1978), Sabatier y Mazmanian (1979) referidos en Aguilar (1992, 1a).

La toma de decisiones es un elemento importante y para llevarlas a cabo se requiere de la participación de la sociedad y las instituciones con organización y responsabilidades compartidas. En esta línea, el neoinstitucionalismo plantea teorías que incorporan la

toma de decisiones y su organización con los organismos y los agentes, por medio de la teoría de la organización partiendo de un diagnóstico empírico, dentro de sus diferentes vertientes esta teoría es esencial para el trabajo.

Finalmente, la educación comunitaria surge con la idea de autonomía en el pensamiento y actuación de cada uno de los ciudadanos, es una educación diferente, con el fin de poder transformar y pensar su realidad.

Partiendo de los modelos de Pierre y Freire se estableció una racionalización de las formas de actuación en la toma de decisiones partiendo de considerar entorno y del *intorno* que se refiere a un entorno intraorganizativo, es decir el entorno organizativo, dando un lugar preponderante a los procesos organizativos de una política pública.

La tesis abarca elementos sustanciales en la disciplina de políticas públicas desde la visión de sistemas, ya que la política pública forma parte de los outputs, también se analiza desde la propuesta Lasswelliana el proceso de las políticas públicas, así mismo se recuperan elementos de la ingeniería institucional para la formulación de estrategias a partir del neoinstitucionalismo. Por tanto la propuesta de política pública aporta flexibilidad para adoptar cambios, involucra la participación consensuada de los actores, es una estrategia aplicable a una realidad cambiante, con el fin de romper con el problema, no solo desde la administración de recursos, sino desde la participación coordinada de los actores involucrados.

Las limitaciones de esta investigación inician con la inclusión de nuevos actores en la propuesta de política pública, dadas las características del gobierno de tomar decisiones por planes, hecho que limita la participación real de otros agentes.

Referente a la comparación se consideraron indicadores internacionales, lo cual limitó establecer un parámetro que se adecuara a las realidades de cada país. Sin embargo en el Capítulo III si se analizan los datos emanados por cada organismo que mide la pobreza, pero no son coincidentes en parámetros homogéneos.

Así mismo en el momento de identificar los programas y acciones en el estado de Puebla, se realizó el análisis del Plan Estatal de Desarrollo (PED), proceso que se vio

obstaculizado dadas las características de su propio diseño, tales como la falta de claridad en sus estrategias, indicadores y metas, elemento que se traslada a la medición de los programas por medio del Sistema de Evaluación Estatal (SEM), que muestra una carencia de coherencia entre las estrategias y los ejes del plan.

Por último, en la creación del IVPE se encuentran restricciones teóricas y empíricas, ya que es un diagnóstico descriptivo más no inferencial, por tanto no se ofrecen pruebas en relación a fenómenos más complejos.

Capítulo I. Marco teórico-conceptual

Existe una pluralidad de enfoques y perspectivas en torno al estudio de políticas públicas, neoinstitucionalismo y educación comunitaria, mismos que serán planteados como eje principal para el presente análisis. Los objetivos del primer Capítulo son analizar los principales métodos, escuelas, orientaciones, así como el mostrar los conceptos fundamentales sobre pobreza y juventud, que son guía y objeto de investigación en la Implementación de la política pública.

Resulta idóneo identificar la génesis de las políticas públicas, tomando en cuenta la importancia de la pluralidad de enfoques, para elaborar una tarea de esquematización, diferenciación y estructuración; partiendo de dos escuelas fundamentales: la francesa y anglosajona, con sus planteamientos y aportaciones de cada una. Con ello se tiene la intención de reconocer los elementos que conducirán a un apoyo argumentativo para el proceso de elaboración.

Asimismo, el enfoque neoinstitucionalista se incluirá a partir de la teoría de la organización haciendo referencia a la política pública desde la teoría hasta la implementación. Dentro de este marco se inserta la perspectiva Educación Comunitaria gesta en paralelo con los dos enfoques ya mencionados, debido a las características que presenta, pues es una propuesta inclusiva, interdisciplinaria e intercultural.

Dentro de los objetivos del presente trabajo se encuentra una propuesta orientada hacia la pobreza en la juventud en México, de esta forma la vinculación de cada uno de estos enfoques contribuirá al análisis de una estructura abierta con dinamismo, a fin de realizar de manera teórica y práctica dicha propuesta destacando como eje de referencia a los jóvenes. Para ello resulta indispensable la descripción de conceptos y construcción de argumentos que permitan una aproximación al objeto de estudio.

1.1 Políticas públicas

El pensamiento político, el estudio de la teoría del estado y el derecho surgieron en las primeras urbanizaciones en los Valles del Nilo, del Tigris, Éufrates y del Indo (Lasswell,

1971). El estudio político se dio de diversas formas en todo el mundo debido a las diversas peculiaridades y realidades que se presentaban.

El término política proviene del griego *politikos*; es decir, que está en la polis Estado-sociedad. De acuerdo con la acepción aristotélica se define política como el conjunto de acciones que perciben el bien común, colocando a la ciencia política como disciplina subyacente de los problemas públicos (Casar, 2010).

En ese sentido política y acción de la misma, también fue definida por otros estudiosos de la Ciencia Política como: Hobbes, Rousseau, Maquiavelo y John Locke; cada uno con diferente corriente de pensamiento, no obstante, coincidieron en que la política es vinculante a la toma de decisiones, las cuales generan un efecto ya sea positivo o negativo en el entorno social. La política además de insertar un análisis en la toma de decisiones tiene otros elementos vinculantes e indispensables para entender su estudio como: Estado, Poder, Gobierno, Legitimidad, Soberanía, Sistema Político, etc.

El último elemento se centra dentro de un estudio nivel macro de la política, conteniendo valores en demandas y respuestas dentro del Sistema Político. La Teoría General de Sistemas surge a partir de la biología con los aportes de Ludwig Von Bertalanffi (Bandala, 2012). Posteriormente; es analizado desde las ciencias políticas y sociales con el enfoque sistémico, a través de la contribución de David Easton con *A Systems Analysis of political Life* (1965).

Easton, planteó el funcionamiento de un sistema¹ en intercambios de insumos (inputs) y productos (outputs), el autor considera que los sistemas están conformados por las demandas de la sociedad y apoyos por parte del gobierno, como una serie de intereses que se articulan transformándose en opciones de política pública. En ese sentido, se puede entender que la conservación del sistema depende de la organización interna de la estructura que lo conforma, para ello requiere de estímulos que surgen del entorno.

¹ Sistema político son aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad, (Easton 1965).

Easton realiza el análisis del funcionamiento del sistema a partir de las interacciones de otros subsistemas y decisiones autoritativas.

De esta manera; el concepto de Sistema Político es una composición de diversos elementos que interactúan cumpliendo una función, cada componente con una función que aumenta la dificultad. Niklas Luhmann (1992) en Jiménez (1998) explica la teoría de sistemas como un esquema de observación e instrumento para abordar el problema de la complejidad, agregando que hay sistemas cerrados y abiertos²; tal como lo plantea Luhmann cuando menciona que la política es un sistema autorreferencial, pero no se encuentra aislado de su ambiente.

El Sistema Político es complejo tal como lo indica Luhmann por las características que presenta, pero esta complejidad forma parte del mismo sistema; es decir, para mantenerse en lo que él autor llama *autopoiesis*; sin embargo, no es totalmente cerrado ya que se ve afectado por los otros sistemas dentro de su estructura como lo plantea Easton. Siguiendo el análisis sistémico, se pueden identificar los problemas y las crisis sociales como los efectos de subsistemas políticos, económicos y culturales, por ende, cada una de las partes que componen la unidad societal³ depende de los otros componentes, como se puede observar cuando el sistema económico está en desequilibrio y esto influye directamente en el Sistema Político y consecutivamente en el social.

Jiménez (1998), señala que el análisis de la teoría de sistemas conduce a identificar los procesos políticos como flujo continuo y entrelazado de actores; desde esta perspectiva un claro ejemplo de los problemas económicos, sociales y políticos que generan crisis están vinculados directamente con las conductas de los actores y la toma de decisiones. Así mismo estas forman parte de la organización interna de un sistema político y de la capacidad de respuestas que tiene frente a las circunstancias que generen desequilibrio.

² Sistemas cerrados para Luhmann (1992) en (Jiménez, 1998) son aquellos que no precisan de su entorno para reproducirse y mantenerse, por otro lado, los abiertos son tales en tanto mantienen relaciones con su entorno.

³ En perspectiva de Easton a la conformación de subsistemas le llama unidad societal.

Por otro lado; Easton define que dentro del sistema existen varios subsistemas que interactúan y afectan ya sea de manera positiva o negativa al Sistema Político, estos subsistemas son: el social, cultural, educativo, económico etc.

Y Habermas (1973), agrega que existe una crisis en los sistemas determinando al capitalismo tardío, como un régimen en el que el conflicto de clases del capitalismo liberal se ha vuelto latente y la crisis periódica se ha convertido en permanente y así descubre la delgada línea que hay entre los problemas materiales de una teoría de la formación social del presente y problemas fundamentales de la teoría de la acción comunicativa.

La parte del subsistema económico se vio colapsado por un capitalismo que generó un cambio forzado y tardío dentro del Estado, de un regulador a uno controlado lleno de contradicciones y crisis. Esta secuela de crisis sigue permanente; aunque se haya establecido una diferenciación institucional entre los ámbitos de la integración sistemática y social, el sistema económico seguirá dependiendo de legitimidad. “Las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación” (Habermas, 1973: 21).

Si bien, el sistema capitalista ha emancipado al económico, aunque esté dentro del político, los subsistemas económicos alteran los patrones del social y a su vez del cultural y educativo, lo cual perturba al Sistema Político de manera positiva o negativa según sea el caso, pero cuando no hay equilibrio en alguno, siempre resultara perjudicial. Dicho esto, puede inferirse que las políticas públicas⁴ forman parte del Sistema Político como respuesta a los estímulos que recibe por parte del entorno.

Se inició argumentando sobre el Sistema Político, porque resulta adecuado el análisis sistémico para entender y reflexionar la política; al mismo tiempo este análisis previo es

⁴ La política pública tiene diversas ópticas a partir de las múltiples disciplinas como la economía (*Public Choice*), la sociología (*Estructuralista*), las Ciencias Políticas (*Secuencial, Pluralista, Elitista, Neomarxista y de Redes, Neocorporativismo, Análisis del discurso y, Neoinstitucionalista*) (Parsons, 1995, 32-50 en Roth, 2008).

un referente analítico que muestra la ubicación de las políticas públicas como parte del sistema; es decir, con la finalidad de manifestar la importancia en la toma de decisiones entre los actores políticos y sociales.

Para una mejor perspectiva de este marco teórico sobre la importancia e inserción de las políticas públicas dentro del Sistema Político se mencionan: la aparición de la disciplina; a partir de la multidisciplinariedad con los aportes de conocimiento en la ciencia política, administración pública, economía, sociología, etc., la toma de decisiones, comportamientos, fenómenos sociales, políticos y económicos, así como las dos corrientes fundamentales el *Racionalismo e Incrementalismo*.

Por una parte, la corriente racional surge en Europa con la escuela francesa; dentro de los principales estudiosos del enfoque racionalista se encuentra Pierre Muller, quien relaciona el inicio de las políticas públicas con los estados modernos y las sociedades industriales.

El inicio de las políticas públicas, como estrategia para una mejor decisión, surge desde la racionalidad económica y la burocrática. El modelo racional como primera escuela de análisis de las políticas públicas y la toma de decisiones; tiene influencias del sociólogo Max Weber en el siglo XX, quien propuso un modelo sobre la burocratización como forma de ordenamiento racional y la manera de organización del gobierno.

Muller (1998), unifica el origen intelectual del estudio de las políticas públicas en tres corrientes de pensamiento:

1. Las reflexiones y cuestionamientos sobre la administración pública y la burocracia; en esta primera corriente para Hegel es el Estado quien da su sentido a la sociedad civil y para Marx es la sociedad, a través de la lucha de clases.
2. La teoría de las organizaciones, surge en los Estados Unidos en la década de los 20's como resultado de una insatisfacción creciente tras a los efectos de la organización Tayloriana.

3. El estudio de *management* público⁵, este concepto lo define el autor como: “Conjunto de métodos racionales al servicio de los decisores públicos, es la puesta en marcha de métodos modernos de gestión en el sector público” (Muller, 1998).

Cabe mencionar que Muller además de unificar el inicio de las políticas públicas en los elementos antes mencionados, también relaciona las exigencias de las sociedades cada vez más complejas y sectorializadas, es decir se encuentran en la transición de tradicionales a modernas.

En Europa la corriente predominante fue el racionalismo; los principales aportes a esta escuela fueron gracias a Hegel, Max Weber y Marx, mismos que iniciaron por insertar conceptos en la política, colocando así al gobierno como eje central en la toma de decisiones; como claro ejemplo se define “al Estado como una institución que de alguna manera domina a la sociedad, que la moldea” (Muller, 1998: 100).

En la visión racionalista se sintetizan las siguientes particularidades para la toma de decisiones como elegir objetivos, seleccionar alternativas, tomar en consideración los impactos, determinar criterios (costo-beneficio, construcción de modelos, implementación de la decisión racional) y para finalizar la evaluación.

Las reflexiones sobre la corriente predominante no se hicieron esperar, dentro de los principales críticos se encuentra Charles Lindblom, quien adopta el modelo a la toma de decisiones de manera ajustada, para él lo ideal es la diversidad en los actores y analistas.

Por otra parte Simon (1959), analizó el modelo secuencial junto con Lindblom (1959), quien publicó dos artículos de *La Ciencia de Salir del Paso* y *Todavía Tratando de Salir del Paso* (1959 - 1979), en los que hace una crítica al enfoque racionalista del análisis y

⁵ Al mismo tiempo, las transformaciones intelectuales se acompañaron de cambios en las estructuras económicas y sociales, en palabras de Jean- Pierre Nioche (1982) trad, Salazar (2012: 60), “la noción de *management* no se trasladó al sector público, los métodos de gestión ya comprobados en las empresas. Desde comienzos del siglo, los padres fundadores del *management* moderno, Fayol, Taylor y Weber, enuncian la búsqueda de reglas aplicables a empresas como a la administración pública”.

formula la tesis incrementalista, mismas que “se han vuelto dos referencias permanentes en cualquier escrito sobre el análisis y la decisión de las políticas públicas, su propuesta metodológica de Lindblom no sólo recibió consensos, también fue objeto de críticas”(Aguilar, 1992, 1a: 87).

La tesis de Lindblom enfatiza la toma de decisiones como un papel de poder y control sobre los demás:

El mítico decisor acaba siendo siempre una persona a favor o en contra de alguien, como lo es el mismo analista (...) La solución de los problemas sociales consigue resultados a través de la interacción entre una multiplicidad de personas que pretenden resolverlos, entre una multiplicidad de decisores, todos ellos partidarios de algo (Lindblom, 1991: 265).

Por ello; la inserción para la disciplina política pública fue difícil en los países anglosajones. Sin embargo, ambas escuelas, racional e incrementalista tienen un referente indispensable para su aplicación, el binomio: Liberalismo-Democracia. El liberalismo tiene dentro de sus principios la justicia y la equidad, mismos que se tienen presentes en las políticas públicas⁶.

Ante esto, Taylor se contrapone al liberalismo en sentido del universalismo puramente procedimental, afirmando que deja de lado los diferentes contextos culturales en el momento de conferir identidad a las personas. “la igualdad abstracta del liberalismo sería ciega ante a la indesligable conexión entre identidad individual y particularismo cultural, que son los elementos que dotan de sentido amplias capas de la población sobre todo en sociedades multiculturales”. Taylor en Rawls y Habermas (1998:34)⁷.

De acuerdo a lo mencionado en párrafos anteriores; recordemos que las políticas como producto del sistema involucran a otros componentes como el tipo de gobierno o régimen político y bajo ese argumento la democracia es fundamental para la aplicación

⁶ “Kant como Smith, aun siendo lejanos en sus puntos de partida, coinciden en los límites de las funciones del Estado basándose en la primacía de la libertad del individuo frente al poder soberano y en consecuencia en la subordinación de los deberes del soberano a los derechos o intereses del individuo” (Bobbio, 1989 :25).

⁷ Habermas (1998: 35) niega lo que presupone Taylor, ya que recurre a las bases sobre las que se sienta el principio fundamental del liberalismo, “el mecanismo idóneo es encontrar la relación entre la dimensión ética y moral”.

del conocimiento de la ya mencionada propuesta, tomando en consideración que se agregan valores como la participación ciudadana y la teoría eastoneana.

“Liberalismo y democracia están ligados necesariamente [...] la democracia es capaz de realizar en plenitud los ideales liberales y sólo el Estado liberal puede ser la condición para la práctica de la democracia “. (Bobbio, 1989: 59).

Aunado a lo anterior, se debe enfatizar en la fuerte asociación entre democracia y liberalismo para la gestación y desarrollo de las políticas públicas. Por consiguiente, el régimen democrático tiene como fundamento, la participación social para la toma de decisiones y la defensa de los derechos humanos⁸. Bajo esta visión de liberalismo democrático, como doctrina para la implementación de políticas públicas, conviene especificar que, si bien los ideales de la escuela racionalista parten de un liberalismo democrático, aún tenía una institucionalización tradicional.

Las críticas a este enfoque no sólo fueron en la parte intelectual, también en la social, debido a las caóticas transformaciones políticas y económicas por las que atravesaban las sociedades en la década de los 50's, con un periodo de lastres, tras la segunda Guerra Mundial y frente a este panorama se insertaría la corriente anglosajona.

Durante el proceso de cambios históricos, sociales y económicos se colocó a las políticas públicas como una estrategia, más que como una teoría, ya que no surgió de manera universal, si bien las políticas públicas no parten de un solo paradigma y tampoco lo hacen de una sola teoría o ciencia; es importante enfatizar que existen diversos enfoques, incluso su estudio generó disyuntivas por el cambio de significado en el vocabulario por conceptos que eran interpretados de diferente manera:

El análisis de la acción pública implica observar -principalmente la primera definición, es decir las políticas públicas. Esta diferencia de terminología conlleva serias consecuencias en el objeto de análisis, que ya no se centra sobre los inputs sino sobre los outputs (Hernández, 1999, 83).

Para Carlos Salazar Vargas, las políticas públicas al igual que los *Think tanks* son vistas como un apoyo para la gobernabilidad. Pero los estudios antes de su

⁸ “La afirmación de los derechos naturales y la teoría del contrato social, o contractualismo, están estrechamente vinculadas” (Bobbio, 1989: 15).

consolidación como disciplina se dan, según el mismo autor en 1937, en la Universidad de Harvard en los estudios de políticas públicas con la Escuela de la Administración Pública y en Reino Unido en *London School of Economics*, en *Political Sciences* (Salazar, 2011).

Dentro de los aportes al estudio de las políticas fue el tratado de Woodrow Wilson *Congressional Government (1885)*, y dos años más tarde en 1887, con sus contribuciones encaminó a la disciplina de la Administración Pública para la separación de las decisiones públicas del actuar burocrático. Por consiguiente, la política pública surgió como una necesidad dentro de ese marco de tensiones mundiales; con ello se generó nuevas miradas en el enfoque incrementalista y se colocó como estrategia de solución, principalmente en la década de los 50's, en países como Inglaterra y Estados Unidos.

Dentro de los primeros aportes destaca la propuesta de Lasswell, que se centra en insertar científicidad⁹ al proceso de la política desde dos parámetros: la parte cuantitativa y cualitativa, es decir, entre el estudio normativo y empírico de la misma.

La propuesta de Harold Laswell *Policy Sciences* se basa en su investigación dentro de las políticas “el conocimiento del proceso y en el proceso”, vinculo sistemáticamente la ciencia (interdisciplinar) y las decisiones del gobierno (democracia). (Aguilar, 1992, 1a). La intención de Laswell se centraba en insertar un conocimiento más científico en la toma de decisiones públicas del gobierno.

Como antecedentes a los aportes de Harold Laswell y Daniel Lerner, surgieron impulsos a nuevos proyectos, en el año 1946, la Fuerza Aérea con el impulso inicial de la Fundación Ford crearon la Rand Corporation con el objetivo de promover e impulsar proyectos independientes, esto dio pauta a la propuesta en 1951 de Daniel Lerner y Harold Laswell la cual llamaron: “*Policy Sciences*”. (Aguilar 1992 1a).

⁹ Roth (2008), afirma que el deber científico consiste, gran parte, en proponer teorías para explicar fenómenos, es así como la disciplina de las políticas públicas lo hacen mediante demostraciones empíricas comprobándolas o refutándolas

El interés por la integración y la vinculación del conocimiento se incrementó, dejando de lado la separación de cada ciencia y disciplina, enfatizando en la interdisciplinariedad, con ello se colocó al estudio de políticas públicas como una meta-disciplina, a fin de situar al conocimiento del proceso decisorio por encima de cada estructura.

Con lo anterior; se entiende que una meta-disciplina está en constante evolución, ya que se reformula a partir del empirismo y su importancia es valorable debido a que no solo es de interés para el gobierno, sino que también para la sociedad y sus diversos grupos.

Para Lasswell estos dos puntos fundamentales de conocimiento son interdependientes y complementarios; además de interdisciplinarias y contextuales con una visión en las sucesos o circunstancias del proceso decisorio y a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico (Aguilar, 1992, 2b). Laswell inserta como necesidad el conocimiento sistemático, el cual contenga características de inteligencia y reflexión para la elaboración de las políticas.

Así; veinte años después contando con estos conocimientos y una inclinación neopositivista se publica un artículo titulado *Prolegómenos para las ciencias* el cual se dio a conocer en *Policy Sciences* en 1970, inserto un nuevo paradigma meta político con la autoría de Yehezkel Dror, quien propuso una nueva ciencia que buscaba más de lo que se sugería. Lasswell integro las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión y otras ramas de conocimiento en la unidad de una "superdisciplina que se enfocara al estudio del *public policymaking*, específicamente al estudio de las *metapolíticas*, las políticas de políticas" (Dror, 1970: 138-139 en Aguilar 1992, 2b). Ante esta diferenciación Cardozo (2013), cita:

"El conocimiento 'del' proceso de decisión y 'en' el proceso de decisión" de políticas, Laswell en 1971 dio lugar a la bifurcación de dos corrientes: por un lado, el *Policy Analysis*, interesado en el momento normativo-técnico de formulación de la política, desde un enfoque de énfasis unidisciplinario; y, por otro, los partidarios de las *Policy Sciences*, preocupados por entender los procesos decisorios y las acciones, como suceden en los hechos, desde una perspectiva no disciplinaria, que también permitirá evaluar la formulación y la implementación (Cardozo, 2013: 42).

Dror retoma la distinción que realiza Lasswell, "el conocimiento 'del' proceso de decisión y 'en' el proceso de decisión" de políticas. La dualidad se puede denominar

también como: cuantitativo-cualitativa o normativo-empírico. Estas dos perspectivas para el estudio de las políticas públicas se describen de la siguiente forma:

Por un lado la decisión que involucra la racionalidad de los actores en la toma de decisiones con el fin de encontrar la mejor medida y solución de los problemas que son de orden público, con una inclinación cuantitativa.

Dentro de esta perspectiva se inserta la etapa de formulación de las políticas. Análisis ex-ante, tomando como referencia la acción que se basa en un diagnóstico y definición del problema para generar y analizar sus alternativas de solución, la manera de seleccionar la que se considere más apropiada (Cardozo, 2013).

Este enfoque normativo está intrínseco en el Sistema Político; como las decisiones del gobierno, que se conectan con lo social a través de la participación ciudadana, conduciéndose de inmediato a los procesos democráticos.

El enfoque normativo tiene la finalidad de destacar la racionalidad inherente en la toma de decisiones con información precisa del problema y dentro de sus características está el uso adecuado de todas herramientas de cálculo para verificar las opciones de solución siempre desde la óptica normativa. “Los orígenes surgen desde la propuesta cartesiana, desarrollada en Teoría de Juegos por Von Neumann y Morgenstein y en Teoría de la Estrategia por Von Clausewitz” (Cardozo, 2013: 46).

Con esta vertiente se infiere que los análisis de las políticas públicas anglosajonas no hicieron una ruptura total de la corriente europea; si bien es cierto se descarta la legitimación del gobierno como único ente capaz de proponer políticas racionales. Sin embargo, se recuperan fundamentos como el uso de herramientas de cálculo, la verificación y el racionalismo en la organización administrativa. En este sentido, se marca una línea de continuidad, por consiguiente, ha sido un proceso de continuidades y rupturas.

Y por otra parte se observa el proceso de políticas públicas, “desde la formulación de problemas hasta la evaluación”. (Álvares, 1992:12). Describe y explica las decisiones que se tomaran, el por qué y cómo fueron adquiridas con menor racionalidad normativa,

misma que busca la adecuación de la política pública a los fenómenos sociales. El enfoque es iniciado con los trabajos conductistas de Herbert Simon (1947 y 1957), y por Cyert, March, Olsen, Cohen, etc.

Dentro de este segundo enfoque cualitativo o de la escuela "*Policy Sciences*", además de la formulación, incluye el proceso como la implementación, que no es más que la aplicación práctica de la propuesta, la cual tiene como único objetivo incidir en un problema público para determinada población y contexto focalizado, que incluye distintas etapas en su elaboración, (agenda, formulación, implementación y evaluación).

Es a partir del ciclo de las políticas públicas como se va mejorando su proceso y su desarrollo; autores como John Kingdon (1984) en *Agendas, alternatives and public policy* y Nelson Polsby (1984) investigan sobre el proceso cíclico que debe desarrollar la política pública con diversas alternativas. En este marco resultan pertinentes las aportaciones de autores como Cobb y Elder (1972), quienes abordan también la agenda que incluye una comunidad política en este apartado.

Posteriormente dentro del proceso se da inicio a la etapa de formulación e implementación de políticas públicas. En esta fase; de acuerdo a los principales estudiosos se recuperan los aportes de Jeffrey Pressmann y Aaron Wildavsky (1973), este último propone: "la creación de los problemas públicos", colocando el concepto del análisis de políticas como "arte y artesanía" dentro del proceso social en 1979, en sus contribuciones proyecta aprender de los éxitos, este argumento es coincidente con lo que afirma en su estudio introductorio de Aguilar Villanueva: "el error y la ineficiencia decisional de las políticas son tan obvios que tiene poco sentido repetir sustancialmente el mismo esquema de análisis y toma de decisiones. Aprender de los errores lleva a explorar otros caminos" (Aguilar, 1992, 1a: 70).

Finalmente, la última etapa de este segundo enfoque es la evaluación; la cual se realizará posterior a la implementación de la puesta en marcha, es una medición a partir de un umbral de indicadores que va a determinar si se alcanzaron los resultados deseados, describiendo el proceso y explorando las áreas de oportunidad para mejorar la política pública con efectividad, en esta etapa de terminación se encuentra el texto

The gift relationship, de Eduard Suchman (1967) texto referenciado en (Aguilar, *et al*, 2010)..

La contribución de Peter DeLeon, es la comparación que realiza dentro de la esquematización del proceso de las políticas (Aguilar, *et al*, 2010). Sabatier realizó la propuesta heurística del proceso de las políticas con una crítica en las etapas, lo cual es importante para (DeLeon en Aguilar, *et al*, 2010).y lo rescata como seis quejas de Jenkis y Sabatier:

- 1) El modelo por etapas no es causal,
- 2) No proporciona una base clara para probar las hipótesis,
- 3) La heurística padece de una imprecisión descriptiva al plantear una serie de etapas,
- 4) La metáfora por etapas es un enfoque legalista, de arriba abajo inherente,
- 5) La metáfora por etapas subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como la unidad temporal del análisis,
- 6) La metáfora de las etapas no integra adecuadamente los papeles de los análisis de las políticas y el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas.

Lo que propone Sabatier es certero en muchos aspectos; sin embargo, en la fase de evaluación es secuencial debido al *feedback* y no necesariamente puede ir de arriba abajo, ni lineal.

Retomando los paradigmas, que surgen con el constructivismo; hay una mezcla entre elementos cuantitativos y cualitativos para equilibrar sus resultados, informaciones cuantitativas recogidas por mediciones comparativas en muestras contrastadas con datos cualitativos obtenidos por la observación etnográfica. (Patton, 1997 en Cardozo, 2013).

Dentro de estos dos enfoques están intrínsecas las metodologías que se pueden adoptar para el análisis de las políticas públicas, éstos también se aplican para el estudio del Sistema Político. María Amparo Casar, determina el enfoque normativo

como del “deber ser” y el empírico como “del ser”, estos enfoques los empleó para el análisis del Sistema Político (Casar, 2010).

Lo que imparte Casar está en sintonía con la aplicación de una política pública, en ese argumento se toma “del ser”, ya que no se pretende aplicar en esta investigación en el sentido restringido, ni con lineamientos normativos, sino de lo que se quiere ser cumpliendo el objetivo de manera cíclica, retroalimentaría y adaptándose a los cambios contextuales que surjan en su aplicabilidad empírica.

La ciencia tiene como objetivo ir en busca del conocimiento, en ese sentido las Ciencias Políticas buscan el conocimiento entorno a la democracia como ya se ha hecho mención. El estudio y análisis de políticas públicas puede tomar diferentes rumbos, según desde la mirada en que se perciban. Este estudio se realiza a partir del trabajo pionero de Harold Lasswell, considerando que a través de los enfoques que propone se da cabida a una aproximación más certera del análisis, uso y viabilidad de las políticas públicas.

Con efectos de la realización empírica; se realiza el estudio de la pobreza juvenil asumiendo el segundo enfoque, identificando las variables exógenas y endógenas que permitan u obstruyan la propuesta de una política pública con valor público en la educación.

1.2 Políticas públicas y su acercamiento a México

Los trabajos realizados sobre el estudio del Sistema Político mexicano han analizado las estructuras normativas, fenómenos políticos, sociales y económicos. Dichos enfoques se centraban en el funcionamiento a través del análisis normativo y empírico. “pero no existía alguna disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, que explicara la manera en la que los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos”. (Aguilar, 2010).

La nueva conceptualización de la decisión y acción de las políticas llamada política pública, llegó a México por caminos distintos a lo que provino en su fase inicial en

países anglosajones, la intensidad y modo de estudiarla surgió en otra y para otra realidad.

En México la disciplina tuvo lugar en la década de los 80's puesto que no se tenía como objeto de estudio la toma de decisiones, ni las políticas y no se daban a la tarea de un análisis eso sólo correspondía a los gobiernos. Dentro de los cambios que tuvo la disciplina fue la transformación de las políticas enfocadas al estudio económico, de esta manera pasó de ser multi-interdisciplinario a unidisciplinario, enfatizando en la racionalidad en costo-eficacia de las políticas (Aguilar, 2010).

Esto se fue transformado principalmente por las crisis financieras por las que atravesó el país en las décadas de los 70's y 80's, donde se necesitaba ajuste estructural a la economía de México. Pero estas políticas dependían de factores no sólo económicos, sino políticos para su elaboración e implementación.

México poseía características como un gobierno autoritario, posrevolucionario, con una alta influencia de la elite política sobre las decisiones públicas; que contribuían a la toma de decisiones en una visión vertical, sin dar cabida a ningún otro actor.

Tras identificar estas particularidades en el país, se hace necesario mencionar la existencia de los cinco modelos económicos durante el siglo XX, ya que política y economía son aspectos que están estrechamente vinculados; a continuación citando a Soto (2013):

- I. Modelo Primario Exportador (1876-1940), el país atravesaba por un contexto violento, comprendiendo un periodo revolucionario y levantamiento de armas

Bajo ese contexto se tenía un estado de bienestar, un Estado proteccionista el *New Deal*, generó una brecha entre las clases sociales, marcando más que desigualdad en el país.

Las demandas de hoy por la reforma... provienen predominantemente de impulsos conservadores, pero liberales y clientes del sistema de bienestar de todas las orientaciones políticas son igualmente críticos del sistema. Este consenso tan notable puede ser explicado tanto por los errores como los defectos de la legislación como acudiendo a los más recientes cambios económicos, ello porque la política social fue inadecuada. El sistema de ciudadanía del *New Deal* creó ciudadanos de primera y de segunda clase (Gordon, en Cordera 2000:25).

Así México, Brasil, Chile y Argentina, se enfrentaron a la incapacidad del Estado para mantener su ritmo de intervención en la economía, al mismo tiempo se aseguraron niveles aceptables de estabilidad político-social.

El objetivo de los programas de bienestar era democratizar la igualdad, no obstante, el resultado fue una descomposición en los sistemas social, económico y político del país. No se tomó en consideración, por parte del gobierno, componentes que se sumaron a la caótica situación por la que atravesaba México a partir del siglo XX como el aumento demográfico, los cambios en las formas de producción, etc.

- II. Modelo de sustitución de importaciones (1940-1954) ¹⁰ se caracterizó por ser una etapa de: Industrialización, urbanización y crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), identificada dentro de la historia como el momento del milagro mexicano.

El modelo fue instaurado además de los factores internos, en lo externo la segunda guerra mundial y depresión económica fueron situaciones que impulsaron su desarrollo.

- III. Desarrollo Estabilizador (1954-1970), por mencionar sus particularidades en este modelo se encuentran: estabilidad de precios, desequilibrio externo y un déficit gubernamental.

Sin embargo aun con ello el milagro mexicano continuaba, incluso se le llamo a ese momento: “edad de oro del capitalismo” (Soto, 2013: 14)

- IV. Desarrollo compartido (1970-1982), destaca la balanza de pagos dentro de los aspectos económicos, hubo un incremento en el capital extranjero.

Este momento se empezó a marcar notablemente la desigualdad, la pobreza y a ello se sumó la inestabilidad social, con sucesos de crisis social como el movimiento estudiantil en 1968. Bajo esas circunstancias el mandatario Luis Echeverría recibe la presidencia en 1970.

¹⁰ Para Juan Molinar Horcasitas, (1993:9) fue una fase de reconstrucción económica y políticas gradualista.

La tensión económica y política se mantuvo en el país hasta el gobierno de José López Portillo (1976-1982); para Solís (2000) el mandatario dividió su sexenio en tres fases: la primera de estabilización con apoyo y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, subsecuentemente la de consolidación y la última etapa de crecimiento acelerado.

Durante ese periodo se incrementó el endeudamiento, México fue incapaz de resolver los adeudos extranjeros. Soto (2013: 18) nos dice que “el clímax de la crisis se dio el 1° de Septiembre de 1982 cuando el presidente anuncia la nacionalización de la banca privada”¹¹.

En el contexto internacional los primero dirigentes en cambiar la política económica keynesiana que se tenía hasta los 80's, fueron Ronald Reagan en Estados Unidos y la primer ministra británica Margaret Thatcher, en estos gobiernos se generaron cambios en el Estado de Bienestar.

A finales de los 80's y principios de los 90's, coincidieron la mayoría de las transiciones democráticas en América Latina, surgió un debate entre la elite política y los intelectuales sobre cuál era el régimen más adecuado para garantizar la consolidación de la democracia. En México como en Latinoamérica, el estudio de las políticas públicas se realizó desde el actuar del gobierno, aun siendo países liberales-democráticos, el gobierno jugaba un papel dominante que limitaba la posibilidad de insertar nuevos actores en el proceso de las políticas, ya que para la formulación e implementación de una política pública requiere de la aprobación de los gobiernos, y donde la actuación del gobierno se reserva a los interés de legitimidad¹².

El debate giro en torno al presidencialismo vs parlamentarismo, donde las críticas hacia el presidencialismo fueron: en este régimen sólo hay un ganador, es un sistema que proporciona una legitimidad dual, existen dos órganos separados el Ejecutivo y

¹¹ (Soto 2013): El sector privado estaba vaciando las reservas internacionales como seis años antes y era necesario detenerlos para quitarles poder y así hacer frente a los compromisos financieros del país

¹² No es posible concebir un modelo analítico o una propuesta desde las políticas públicas sin que se considere la intervención condicionante del Estado, basada en la legitimidad del derecho como vehículo institucional de la ciudadanía (Habermas, 1998).

Legislativo, ninguno depende del otro, por eso esto genera un gobierno dividido, en una constante contradicción. Por otra parte, está diseñado con periodos fijos de encargo, que genera rigidez en el sistema y limita las correcciones y ajustes en caso de ser necesarios por alguna crisis de legitimidad. (Sojo 2006).

Para que las políticas públicas puedan ser implementadas y evaluadas con éxito se requiere de los siguientes imperativos, como equilibrio entre democracia y federalismo¹³, según (Sojo 2006: 39).

- Principios del arreglo Federal: Subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad, obligación de resarcir y la unidad nacional.
- Un federalismo esencialmente cooperativo más que competitivo, tomando en consideración la atención de los desequilibrios regionales.
- Responder a principios de economía de escala y eficiencia.
- Que la agenda regional cause un impacto en la agenda nacional.

La historia de México empieza a transformarse económica, política y socialmente con exactitud en 1982; cuando se hicieron políticas de ajuste para atemperar la crisis por la que pasaba el país. Meyer (1982), asegura que la gran crisis económica de 1982 marco el inicio del proceso que llevaría a México por la ruta del neoliberalismo¹⁴, pero para países como México y algunos de América Latina con un sobre endeudamiento, las políticas de estabilización no dieron el resultado que se esperaba. Con el neoliberalismo se elimina el concepto de bienestar público; el modelo neoliberal fue propuesto tras la crisis macroeconómica por organismos como FMI (Fondo Monetario Internacional) y Banco mundial sumado a ellos el sector privado.

V. Modelo Neoliberal (1983), es una política económica basada en la liberalización del comercio y se acompañó de la privatización de empresas públicas. “Como forma de existencia, una norma de vida caracterizada por la competencia generalizada” (Soto, 2013 28).

¹³ Dentro de las características que tiene el sistema político mexicano es una república federal. “El federalismo es un arreglo democrático que busca dispersar el poder y multiplicar los entes que toman decisiones” (Sojo 2006: 37).

¹⁴ Cabe mencionar que con el neoliberalismo se suscitó el fenómeno globalización favoreciendo a empresas transnacionales.

Dentro de esta etapa se acentuó el fenómeno globalización como un proceso histórico de modernización¹⁵, vinculando a las economías mundiales, en pro del desarrollo tecnológico y fluidez en los mercados.

Cárdenas (1996) en Soto (2013:35), describe que Miguel de la Madrid recibió el gobierno con:

Desequilibrios macroeconómicos generalizados; déficit fiscal de enormes proporciones, rezago en los precios reales del sector público, contracción del sector externo, deuda externa muy grande y dudas sobre la capacidad del país para realizar los pagos de sus servicios, desempleo y contracción de la actividad económica, inflación en peligro de desbocarse y desintermediación financiera.

La política pública se insertó en un régimen en búsqueda de mayor democratización, bajo las condiciones antes expuestas. En atención a la problemática, Miguel de la Madrid decidió gobernar por planes con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en 1983 establecido en el Artículo 26 de la CPEUM, en ese artículo se fundamenta la obligación de conducir la planeación nacional de desarrollo con la participación democrática. En el mismo gobierno se realiza la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1989. Este programa social como estrategia de alivio a la pobreza.

En 1985 los sucesos catastróficos sumaron a la tensión política y económica, es decir en ese año se suscitó el terremoto, un desplome bursátil y posteriormente las devaluaciones en 1987. Bajo ese contexto caótico nuevamente se generan cambios estructurales y las relaciones de México con el mundo se transforman, formando las bases en las políticas de reestructuración de las empresas estatales que culminaron en su privatización entre 1989 y 1991 (Zapata, 2005). Entre las adecuaciones y vínculos con el mundo surgió la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN); sin embargo la apertura de mercados no evito una nueva crisis en la economía en 1994 y una recesión en el año posterior, lo que causo una mirada más crítica a las bases de estos ajustes¹⁶.

¹⁵ Desde el enfoque del paradigma pluralista "la modernización de una sociedad conduce a la pluralización de su comunidad política generando con ello un impulso hacia la democratización de su sistema político" (Molinar, 1993:7).

¹⁶ Las políticas de ajuste, de índole coyuntural, contribuyeron a debilitar los vínculos estratégicos del Estado con el sindicalismo. La reestructuración de las empresas estatales y la privatización socavaron lo que habían sido una de las bases de sustentación del sistema político mexicano (Zapata, 2005: 12).

A partir de ese momento el panorama de México se vio empañado por un incremento en las desigualdades y deterioros sociales.

La desigualdad y la pobreza fueron características principales de 1995 con las crisis financiera y bancaria, todas las crisis giran en torno a la toma de decisiones. En ese sentido son pertinentes las palabras de Carlos Tello Macías (2012: 11) en Soto 2013): “la pobreza y la desigualdad son un componente estructural de la economía mexicana que no se han podido revertir, e incluso desde tiempos prehispánicos, sobre factores se ha construido el crecimiento y el desarrollo del país”.

Es sustancial subrayar que la lucha de combate a la pobreza formo parte de los fines del modelo neoliberal. Julio Boltvinik (2004: 318) retoma a Hayek, en la idea que “para alcanzar la igualdad de oportunidades todos tienen que tener suficientes capacidades para jugar dentro de las reglas de mercado”.

Dentro de ese marco y como fin de los gobierno por combatir la pobreza extrema, se crean programas focalizados¹⁷ como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en 1997, con Ernesto Zedillo y bajo esa misma línea de programa de combate a la pobreza y focalizado Vicente Fox, implementa Oportunidades con algunos cambios¹⁸, como sucesor también y bajo el mismo nombre su sucesor lo realizó Felipe Calderón Hinojosa.

Estos programas bajo el método de focalización¹⁹ describe (Ornelas, 2006) que se sujeta a: el análisis de la carencia de ingreso de las familias para adquirir en el mercado una canasta básica de alimentos. Y el segundo paso es identificar y localizar territorialmente a los hogares que tienen ingresos menores a los de línea de pobreza

¹⁷ Anterior a estos programas, se encuentran: el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider, 1973-1982) atribuía a la acción del Estado las causas de la pobreza, y los estudios elaborados por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1982) fue creado en el gobierno de José López Portillo (1976-1982), (Ornelas 2006: 91).

¹⁸ Este último gobierno se crea la Ley General de Desarrollo Social.

¹⁹ Dentro de este enfoque de programas sociales se encuentran errores clasificados por Boltvinik (2004, 320): “Error tipo I de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. El error tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios”.

para configurar un mapa de regiones donde vive la población del país en extrema pobreza. Sin embargo la discriminación es un factor intrínseco dentro de los programas.

Para llegar a la cohesión social tendría que existir una conformación de diversos factores y actores, en contraste el país se ha distinguido por las grandes brechas sociales que surgieron, siguen y se incrementan con grandes desigualdades sociales y una inefable pobreza.

Las reflexiones hasta este momento, remiten a mecanismos de organización, es decir a los referentes culturales e históricos del sistema político mexicano. Es importante reflexionar sobre los patrones en las relaciones entre los actores para la toma de decisiones, dentro de la cultura se tiene la dificultad de tener una visión de política pública y se termina en una política gubernamental, se retoma la verticalidad en la orientación política con ello se puede inferir que los resultados son precarios ante metas democratizadoras.

Los objetos de orientaciones políticas y los referentes culturales como lo mencionan Almond y Powell (1978), forman parte del Sistema Político como un todo, los roles político o estructuras, los individuos o grupos, desempeñan estos roles en la política y los problemas específicos. Esto genera un problema en la orientación del Sistema Político, ya que considera como punto fundamental el desarrollo de la cultura política.

Comprenden las naciones de los individuos con respecto a sí mismos como actores políticos, aun en el caso de que un individuo tenga un razonable y preciso conocimiento del Sistema Político, sin embargo, mostrar una gama amplia de actitudes personales con respecto a la adecuación de sus acciones de tipo político.

Dentro de estas orientaciones cabe destacar que están los intereses propios del individuo que también van a afectar a la comunidad, lo que va a conducir a la participación política. Existen políticas en México que son de corto plazo y peor aún se suma al error que son mal entendidas y se les califica como políticas públicas, asociando el concepto de políticas públicas al actuar del gobierno. Así lo mencionan (Aguilar y Lima, 2009), los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo

de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este.

México tiene las condiciones (régimen democrático, valores liberales) para aplicar e implementar políticas públicas, sin embargo aún no se realiza de manera concreta, es importante insertar lo público de las políticas como lo menciona Majone (1989).

Una vez expuesta la parte histórica y de crisis; en el ámbito intelectual uno de los primeros en contribuir a esta disciplina en México fue Luis Fernando Aguilar Villanueva quien retoma la bidimensionalidad propuesta por Lasswell, también recalca la necesidad que tuvo de aumentar el conocimiento científico de las políticas.

No existía una disciplina que cubriera con las necesidades que se requieren para combatir las deficiencias de los gobiernos y las carencias sociales existía un espacio que no se cubrió sino hasta “la aparición de la disciplina de políticas públicas, con una óptica multi e interdisciplinaria” (Aguilar, 2010: 20).

La inclusión social no ha llegado a México en una totalidad ya que, para el Sistema Político mexicano las personas que no se insertan en estos subsistemas, no cuentan con las condiciones óptimas para ser integrados, aunado a lo anterior se suma la importancia de generar condiciones, flexibles e incluyentes para el desarrollo propio del individuo, de la sociedad y del Sistema Político mexicano.

Se puede renombrar constantemente los programas que se generan en aras de una política social mal entendida en México, con una retórica que evade el problema real que genera el empobrecimiento y los rezagos que se arrastran por décadas. En el trasfondo la cultura que ha fomentado las desigualdades y el capitalismo que ha provocado el desequilibrio social, alejando cada día más la solución de estos fenómenos.

Es un reto indudablemente el poder vincular las teorías y la práctica en una política pública en México ante la complejidad del país; sin embargo, no es un tema agotado puesto que aún quedan senderos por recorrer, habría que abalizar cada uno de los símbolos de los subsistemas que conforman al Sistema Político, dejando de encasillar

en parámetros habituales a la sociedad, se trata de adaptarse a los cambios constantes de la misma.

1.3 Objetivos de las políticas públicas

El principal objetivo de las políticas públicas se encuentra en el sentido público que gira en torno a su creación y aplicación, tomando en consideración que tiene como objetivo la resolución de problemas que atañen a toda o gran parte de la sociedad; es decir, cuestiones públicas que demandan una respuesta de modo acotado.

Las decisiones que se tomen para su creación están propensas a generar tensiones y conflictos entre los grupos, lo cual conduce a discutir el problema y el modo en que se deberá resolver, sin dejar de lado la opinión y participación de diversos actores (especialistas en la materia, población focalizada, grupos de poder, gobierno, sociedad, etc.).

El proceso es secuencial, aunque es de manera cíclica, retroalimentando constantemente; el gobierno no es amenazado en su aplicación, por el contrario, puede ser vista como una estrategia de apoyo para legitimarse.

La conceptualización y definición ha tenido diversas tonalidades, desde su creación y su evolución de manera genérica, a continuación, se mencionan algunos de los autores que estudian la disciplina por la importancia que proporcionan para este análisis:

- Para Pressman y Wildavsky (1998): “Las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias”.

Causalidad, para Hume en su análisis, concluye que es un concepto sintético, es decir no analítico, ya que no es por el conocimiento o por un razonamiento científico, lo que surge la necesidad de una causa de cada nueva producción, esta opinión de surgir de la observación y de la experiencia. (Cortes, *et al.*, 2008: 32).

Elegir y omitir son acciones que están en manos de los gobernantes para la toma de decisiones referente al país, sin embargo, no significa que sean las más idóneas, ya que los resultados que se esperan son utópicos, es ahí la importancia de Pressman y Wildavsky tomando en cuenta su análisis de reflexión en el actuar y su causalidad.

- Manuel Canto Chac (2002), Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, precisados a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, a travesados por un contexto de complejidad social y de relaciones de poder, con el fin de utilizar de manera eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”.

La acepción de Canto Chac emana desde un enfoque normativo y de un análisis sistémico, ya que busca la interacción de valores para una solución eficiente insertando la participación ciudadana en un régimen democrático.

- Luis Fernando Aguilar (1992 1a): Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

Las decisiones de gobierno pueden resultar solamente políticas gubernamentales dejando de lado lo público de las políticas, lo que se convierte en una política económica, fiscal, etc. En ello Aguilar rescata la participación ciudadana y de otros sectores sociales ya sean privados o del mismo gobierno que sean corresponsables en la toma de decisiones.

- Eugenio Lahera Parada (2004), la define como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y con la participación de la comunidad y el sector privado.

Estos cursos de acción, como lo menciona al final del concepto Lahera, deben ser orientados y diseñados de forma democrática, para evitar que se conviertan en acciones solamente del gobierno o del aparato burocrático, sino rescata la acepción de

la participación comunitaria y del sector privado, como lo incluyen otros estudiosos de la disciplina.

- Charles Lindblom (1991), son procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre definiciones del problema a resolver, en racionalidades organizativas o de acción y entre diferentes perspectivas.

En esta línea Lindblom aporta y enfatiza en la multidisciplinariedad, tomando en consideración los conflictos sociales y científicos que surgirán en su creación e implementación por las tensiones que se generaran en torno a la diversificación de los intereses, porque siempre van a sobresalir los intereses propios del individuo dejando de lado el bien de la comunidad, esta acepción aunque parezca negativa es cercana a la realidad.

- André Roth (2006), define a la política pública en tres acepciones, la primera concebida como el ámbito del gobierno y de las sociedades humanas (*polity*). Posteriormente la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). Y por último como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*).
- Mény y Thoenig (1992), la percibe como la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad que se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.

El marco que presenta Roth es abocado a las políticas; es decir, va más en función de las políticas de gobierno, aunque la línea de actividad organizativa aplica para la estrategia pública, no con el fin del control del poder, sino con el objetivo de cumplir con el fin, así lo aseguran Meny y Thoenig calificándolas como acciones de actores de autoridad.

- Giandomenico Majone (1989) la conceptualiza como una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectuación de

metas y/o todo el conjunto de actividades “pos decisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión”.

Lo público de la política es parte fundamental en la estructura de la política pública lo que la diferencia de otras políticas, Majone plantea que va más allá del cumplimiento de metas y objetivos, sino que sus fundamentos se basan en evidencias empíricas.

- Harold Lasswell (Laswell en Aguilar, 1992 1a), como pionero inserta dos acepciones a partir del proceso y en el proceso. La primera, *Análisis del proceso de las políticas públicas*, aborda como se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas.
- *Análisis en y para el proceso de las políticas públicas*, comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.

Los aportes de Lasswell reúnen a la mayoría de aportaciones y acepciones de política pública, ya que es enriquecedor desde la normatividad en su “análisis del proceso” el cual se ocupa para las políticas por parte de la autoridad o actores de gobierno y contribuye a la vinculación teórica y empírica a través del “el análisis en el proceso”, mismo que incluye un sentido prospectivo; en ese sentido la propuesta lasswelliana será guía y referencia para el presente estudio.

1.4 Enfoque neoinstitucionalista

El modelo neoinstitucionalista es la nueva manera de enfocar antiguas preguntas en diversas ciencias sociales, como economía, ciencia política, historia, teoría de la organización, sociología etc., que comparten el postulado de que las instituciones son un marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y los comportamientos sociales, que conforman median y canalizan las elecciones sociales.

Estas distintas gamas de disciplinas comparten “una convicción común: que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes”. (Powell y DiMaggio, 1999: 36), si bien se aceptaron otros enfoques dominantes por la comunidad científica y eso fue relevante para las Ciencias Sociales, puesto que antes sólo eran considerados algunos como el conductismo, positivismo y la economía neoclásica.

Los términos institución y organización con frecuencia son usados como sinónimos, pero para el enfoque neoinstitucionalista se diferencian de la siguiente manera:

Las instituciones son reglas y mecanismos para hacerlas cumplir, que dan forma al comportamiento de las organizaciones y los individuos en una sociedad. Por otra parte, las organizaciones son entidades compuestas por conjunto de actores que colectivamente persiguen objetivos comunes, por consecuencia las organizaciones y los individuos buscan la consecución de sus intereses dentro de una institución definida por reglas, normas o leyes, mientras que las instituciones constituyen la estructura de incentivos para el comportamiento de las organizaciones y los individuos (Rodríguez *et al.*, 2006:17).

El enfoque neoinstitucionalista trabaja con tres temáticas centrales respecto a las instituciones: costos de transacción, agente principal y dilemas de acciones colectivas. Estos tres tópicos se pueden analizar desde la perspectiva teórica y práctica con el estudio del estado de Puebla y el comparativo México y Brasil.

Existen diversos enfoques neoinstitucionalistas, el neoinstitucionalismo normativo, neoinstitucionalismo *rational choice*, neoinstitucionalismo histórico y el neoinstitucionalismo desde la teoría de la organización.

El normativo tiene relación con la Ciencia Política, con algunos textos de March y Olsen (1984) en la teoría de organización y con autores como Di Maggio y Powell (1991) que en párrafos anteriores se hizo mención.

El enfoque *rational choice*, se acerca a los modelos economicistas, destacan autores como North (1991) o Shepsle (1989), con un análisis del neoinstitucionalismo enfocado a políticas públicas, enfatizando en el *rational choice* como un modelo de actores racionales en el que los individuos calculan el coste y/o beneficio de su actuación y desenvuelven un comportamiento maximizador de su utilidad. Dentro de este enfoque, se introduce el concepto de “isomorfismo institucionalismo” como proceso de reproducción o medio de adaptación de las organizaciones a su entorno de referencia.

Con referencia al neoinstitucionalismo histórico, se centra en el peso político de las etapas de formación de la institución o al inicio de la política pública sobre las decisiones y acciones posteriores.

En el neoinstitucionalismo y la teoría de la organización, resaltan autores como J. Meyer, con un enfoque visto de manera instrumental, así sostiene que las instituciones no siempre son resultado de un diseño consciente (DiMaggio y Powell, 1991). En ese argumento está la aceptación de las fallas y deficiencias de las normas sociales y las instituciones.

La teoría de la organización se diferencia de los enfoques que interpretan a las instituciones, como una estructura de reglas e incentivos que establecen las condiciones y el espacio político, es decir como estructuras que producen los intercambios entre los actores independientes a través de estrategias racionales de maximización.

Para el estudio se retoman las contribuciones de autores como Douglas North, Robert Bates, James March, Johan Olsen y Mark Granovetter nombrados como neoinstitucionalistas, quienes proporcionaron la perspectiva de corte económico, con acepciones vinculadas al término: *empowerment* (empoderamiento), el cual se pretende colocar de forma imperativa a través de una política pública en la población más vulnerable.

El neoinstitucionalismo abarca dos niveles, el micro y el macro; “El micro sostiene la teoría de la acción práctica; es decir, en el conjunto de principios orientados que reflejan el giro cognitivo que han dado las ciencias sociales contemporáneas” (DiMaggio y Powell, 1999: 17). “El macro se ocupa de las instituciones, de las organizaciones y de su entorno” (Arias, 2008: 44).

De estos enfoques, la teoría de la organización se considera relevante para este análisis, por sus características para abordar el objeto de la investigación, ya que están en consonancia con el modelo institucional flexible, retroalimentativo aplicado a políticas públicas.

Roberto Moreno Ortiz (1997: 3), define neoinstitucionalismo como:

Dictaminador de las normas del juego que sirven de guía para regular el comportamiento de diversos agentes sociales erigido bajo elementos básicos para explicar y garantizar el desempeño económico; se define como una correlación teórica que combina los costos de transacción, elementos de derecho y economía, teoría de la información, teoría de la elección pública, y una vertiente histórica.

Si bien es cierto, las instituciones dictan las normas o reglas del juego, lo diferentes agentes y actores que se encuentran en el núcleo social, también es fundamental su actuar. North hace énfasis en que las acciones entre Estado y sus agentes no son pasivas de cara a los procesos de interacción social (Moreno, 1997).

Ante los cambios de contextos sociales y económicos, se inserta la aplicabilidad del nuevo institucionalismo desde una teoría organizativa de los diferentes actores, adecuándose a las reglas institucionales.

Powell y Dimaggio suponen que los “nuevos institucionalismos”, consideran los arreglos institucionales como esenciales para la conformación de las reglas de juego que determinan la vida económica y política de la sociedad, actuando como reglas informales socialmente transmitidas por herencia cultural y como normas jerárquicamente ordenadas en el mundo del derecho. (Powell y Dimaggio ,1999: 20).

Para la aportación en la implementación de las políticas públicas es fundamental la escuela neoinstitucional, ya que basa su análisis en la imposibilidad de resolver los problemas públicos y privados bajo una fórmula unitaria y única; siendo “necesarios procesos constantes de diseño, evaluación, aprendizaje y corrección de las políticas públicas y privadas, partiendo de abajo hacia arriba al contrario del modelo neoclásico, bajo el análisis inductivo que no subestima el rational choice”(Moreno, 1997: 7).

Para March y Olsen (1997:35): El nuevo institucionalismo en la ciencia política considera a las instituciones como conjuntos de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales. Los actores organizacionales las obedecen porque representan mecanismos eficaces para simplificar la realidad y facilitar procesos de toma de decisiones que lleven a resultados satisfactorios

El nuevo institucionalismo es un meta institucionalismo, ya que está por encima de las limitaciones de las instituciones y de las decisiones del gobierno, haciendo una propuesta de independencia entre Instituciones y políticas públicas autónomas.

1.5 Educación Comunitaria

La educación comunitaria surge con la idea de autonomía en el pensamiento y actuación de cada uno de los ciudadanos, se trata de una propuesta de educación diferente, con el fin de poder pensar y transformar la realidad.

Dentro de las principales propuestas se encuentra la de Paulo Freire, quien propone invitar a los sectores comunitarios a encontrar el conocimiento en su medio para que, impulsen las transformaciones (Pérez y Sánchez, 2005).

El educar para Freire, es proporcionar a los individuos los medios para el desarrollo de habilidades y capacidades que les permitan no “Leer el mundo” sino también saber enfrentarse y desenvolverse de manera digna en él, “Educar, preparar para la vida “. (Freire en Pérez y Sánchez, 2005: 8).

En el pensamiento de Freire (2005) se encuentran cuatro ejes de conocimiento:

1. Reivindicación y desarrollo del compromiso ético.
2. El explícito compromiso sociopolítico, la educación vista como un acto político.
3. El marco epistemológico, refiriéndose de manera constante al tema conocimiento.
4. Propuesta pedagógica, metodológica y didáctica.

Las propuestas por el autor se relacionan también con las de la Comisión de Delors de la UNESCO, que se retomaran también como partes fundamentales para el enfoque de educación comunitaria las cuales se describen a continuación:

- **“Saber ser”**: Es una relación con la ética, como procesos educativos que son indispensables para un verdadero desarrollo humano.
- **“Aprender a conocer”**: La relación con Freire está en el tema del conocimiento y el marco epistemológico.
- **“Aprender a hacer”**: Con la importancia de cómo realizar las cosas, conectado con el planteamiento del autor Freire que insiste en la construcción de un sujeto consiente y crítico para la transformación social.
- **“Aprender a vivir juntos desarrollando la comprensión del otro”**: Este punto también tiene relación con la propuesta Freireana, “a partir de la propia praxis, inventando y reinventando el pensamiento, para renovar el compromiso, enriqueciendo siempre el acto educativo”. (Freire, 2005: 19).

Freire establece que la esperanza: “Es una necesidad ontológica” y nos remite necesariamente a regresar al concepto de ser social y la reflexión. La educación no puede entenderse como un punto final, sino como un punto de partida en el cual también el pasado se liga dialécticamente con el futuro en el dialogo fructífero de las generaciones. (Furter, 1996: 28).

Uno de los grandes desafíos en la educación lo plantea Ander Egg es la interculturalidad, conectando directamente la educación de calidad con una educación de interculturalidad.

El proceso de globalización es un fenómeno que ha desconectado la cultura de la sociedad y poniendo como punto guía la económica y lo político. Aunque:

“la educación intercultural ha sufrido en la última década, múltiples críticas como la falta de potencial transformador, al no tener suficientemente en cuenta la desigualdad estructural de la que provienen diferentes colectivos” (Egg en Bartolomé, 2002: 20).

En ese sentido las críticas giran en torno a fenómenos no solo de la globalización, sino de la migración que ha traído consigo una mezcla de culturas, principalmente en países occidentales, es preciso que la importancia de una educación comunitaria inserte la interculturalidad para generar una mayor oportunidad de integración real.

Dentro de las propuestas es la reconstrucción del conocimiento, acentuando una dimensión constructivista del conocimiento, ya que la construcción está influenciada por múltiples influencias culturales implícitas y explícitas, también la disminución de prejuicios que van de la mano con la barrera que existe y que se sigue imponiendo por las diversas discriminaciones (Bartolomé, 2002).

En esa línea de ventajas y aportes de una educación intercultural que va de la mano con una educación intercultural está el “desarrollo de una Pedagogía de equidad” y “una cultura escolar favorable al empowerment” (empoderamiento) del mismo modo Egg agrega la importancia de un empoderamiento en sociedad que están en riesgo de exclusión, generando autonomía, el desarrollo, poder personal y que cuenten con todas herramientas para participar activamente en la sociedad.

A través de experiencias educativas en comunidad se incrementa el proceso de formación desde la dimensión humana. Esta perspectiva deja opciones de aprendizaje y de acercamiento con el emisor y receptor.

Las relaciones de la educación con la temporalidad humana se han visto perjudicadas por concepciones pesimistas sobre la noción de crisis. Para Pierre (2004) la crisis es un momento crucial, que surge de la toma de conciencia de lo inadecuado y que implica la certeza de llegar a la plenitud. Dentro de los principales ejes que se rescatan en una educación comunitaria es el capital social, el cual permite el desarrollo local con la independencia de las características de cada individuo.

A partir del capital social, se inserta la posibilidad del incremento en el capital humano y viceversa, el capital social se fortalece a través de la inteligencia colectiva, como afirma Pierre (2004: 18):

La inteligencia colectiva es una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias [...] el fundamento y el objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas, y no el culto de comunidades fetichizadas o hipóstasiadas.

Cada ser humano posee cualidades que lo hacen diferente, pero que en ocasiones la falta de inclusión, los estigmas, el contexto o el entorno, son elementos que limitan la potencialidad de sus capacidades. Con lo anterior se puede agregar que el desarrollo de una comunidad mucho depende de su capital humano, inteligencia colectiva y su capital social.

El capital humano es conducente a la inteligencia colectiva, ya que esta última sienta sus bases en el interés que sobre pasa la escritura y el lenguaje, sino que busca en todas partes el objeto cognitivo, por lo tanto la inteligencia colectiva debe ser coordinada y colaborativa de manera natural, dando paso al capital social.

Lo anterior es uno de los principios que incentivan la comunicación de los individuos en su comunidad para que a través de la participación se formen mecanismos con demandas y respuestas.

En los jóvenes como objetivo de investigación, se tiene la finalidad de impulsar y de potenciar las capacidades humanas en conjunto. La comunidad, y los individuos como

ciudadanos tendrán que decidir cómo y para que utilizar sus capacidades, responsabilizándose de lo que les corresponde:

Cualquier responsabilidad social que sustituya a la responsabilidad individual, no puede ser más que contraproducente en uno u otro grado. Solo después de reconocer el papel esencial de la responsabilidad personal, podemos ver lo poco razonable y limitado que es confiar de manera exclusiva en ella. Las libertades fundamentales y las capacidades dependen extraordinariamente de las circunstancias personales y sociales, así como el entorno (Sen, 2000: 348).

Existe la educación formal que es la institucionalizada por el Estado y la no formal que es una propuesta adicional con el único fin de fortalecer la educación de los jóvenes, principalmente aquellos que heredan la ideología de sus padres o de la familia en un sentido restringido y limitante, esta educación no formal es la comunitaria, donde los jóvenes pueden acceder a espacios de participación dentro y fuera de la comunidad.

El interés en el fortalecimiento de nuevos espacios educativos como la convivencia con grupos de la comunidad incluyendo padres, etc., daría una visión distinta a la importancia educativa; no de la educación como se tiene pensado sino de la importancia en la educación, como experiencia, como práctica y proceso de vida, una de calidad e incrementar el valor público educativo.

1.6 Conceptos de pobreza y juventud

1.6.1 Pobreza

Pobreza es una palabra en realidad inefable, que puede confundirse o se le colocan sinónimos que carecen de sentido con el fenómeno. Es común que se confunda con desigualdad para hacer referencia a pobreza, pero es una acepción diferente, la cual se centra en las diferencias, que generalmente son económicas entre dos o más personas, o grupos. Dentro de la múltiple lista de sinónimos no hay alguna que describa en totalidad lo que la pobreza representa como una constante en la vida de la humanidad.

Invertir en combatir y disminuir la desigualdad y la pobreza no solo implica una acción económica, sino social y moral.

Al parecer la pobreza es un reto imposible de cumplir, para Enrique de Val, se involucran inversiones cuyo beneficio no está a la vista y asignarse dineros al gasto corriente de cuya eficacia nadie puede estar seguro y después de ello sigue la duda constante si se está en una realidad inconvencible, una cultura, donde la noción misma de pobreza carece de sentido para los que viven en ella. (Cordera, 2000).

Según los organismos que se encargan de su medición está el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010), quien la clasifica y define:

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada: Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Pobreza multidimensional: Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.

Este organismo utiliza un índice multidimensional para medir la pobreza que lo establece a través de carencias sociales como: El ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a alimentación, calidad y espacios de vivienda y accesos a servicios básicos en la vivienda; esta dimensión de la pobreza se sustenta jurídicamente en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La metodología multidimensional para medir la pobreza según CONEVAL, permitirá identificar las dimensiones sociales y económicas y las regiones en las que debe enfocarse la política social; aunando que el principal objetivo es la mejora de las políticas públicas, la parte que parece más que adaptable para este análisis ya que es

esta medición es un instrumento para la constante retroalimentación lo que permitirá la mejora.

La situación de pobreza se evidencia y no solo por indicadores que la miden o los umbrales que determinan quien es o no pobre. Esta dimensión puede verse como un núcleo irreducible de privación absoluta, “que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero la escena relativa” (Sen 1978: 11).

Contar con padres en situación de pobreza se vincula directamente con la herencia de la misma en los hijos, es por ello el énfasis que se realizará en la vinculación de pobreza de padres e hijos. “La desigualdad no es una noticia y la pobreza menos, porque es crónica” (Cordera, 2000: 11).

Para (Hulme y McKay, 2007:188 en CONEVAL 2010) el concepto pobreza se puede clasificar a través de cuatro formas:

1. Aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza durante un largo periodo de tiempo.
2. Aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza durante toda su vida (pobreza del curso de vida).
3. Aquellas personas cuya situación de pobreza fue transferida por sus padres (pobreza intergeneracional).
4. Aquellas personas que sufren de muerte prematura y que ésta pudo haber sido prevenida.

“La pobreza no se debe a causas naturales y no se explica desde la mera trayectoria o responsabilidad individual de los sujetos afectados” (Gallardo y Osorio, 2001: 75).

Dentro de las diversas teorías que existen sobre la pobreza la teoría del capital humano, atribuye a las personas no han adquirido los conocimientos y destrezas necesarias, para tener herramientas de éxito; en ese sentido la educación es clave para no caer en la pobreza o recaer. Y haciendo énfasis a estas líneas se agrega que el

capital humano y el social serán herramientas dentro de la política pública en la que se pretende superar la pobreza.

En este estudio su relación esta intrínseca de manera construida ya que de modo natural no hay forma de comprobarlo. Sin embargo, es primordial tener el aporte cognitivo de cada una de las definiciones y acepciones de pobreza desde lo institucional, como lo definen los organismos, hasta la definición no institucionalizada en dos importantes líneas, como lo son la pobreza económica y la pobreza de capacidades.

1.6.2 Juventud

La juventud es un grupo poblacional fundamental para este análisis, ya que según datos de la Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ 2010), los jóvenes que no estudian ni trabajan son personas de 12 a 29 años de edad que no asisten a la escuela ni desarrollan actividades para generar oferta de bienes y servicios.

Esta etapa de la juventud es donde los principales elementos cognitivos, intelectuales, éticos y fisiológicos se desarrollan; por lo tanto, es una etapa donde se arriesga la estabilidad adulta, es una realidad que esta población es poco atendida por las instituciones, se deja de lado la importancia que debe tener en tener unos fundamentos sólidos. Cada organismo e institución coloca de manera cronológica, el cómo identificar que es un joven:

Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE): 12 a 29 año de edad, Organización Mundial de la Salud (OMS): 14 a 27 años, Organización de Naciones Unidas (ONU): 14 a 25 años, Organización Internacional del Trabajo (OIT): 15 a 24 años.

Así como se identifica la juventud por la edad es decir cronológicamente también están otras categorías o clasificaciones: la edad biológica, que se determinan a partir del estado físico, la edad psicológica relacionada con la capacidad de adaptación y de respuesta a situaciones nuevas, otra de ellas es la edad social, son aquellas características que dependen cada sociedad y cultura de la misma (Arrieta 2012: 10).

La juventud es una etapa de preparación; un proceso de transición de una etapa a otra, se puede considerar como un proceso de riesgo. La juventud en concepto es identificada en tres aspectos desde la visión de Roberto Brito, cito:

1.- Como un proceso, la juventud se encuentra delimitada por dos niveles: uno el biológico que se diferencia de un niño y otro social que lo diferencia con un adulto. La juventud se inicia con la capacidad del individuo para reproducir la especie humana y concluye cuando adquiere la capacidad para reproducir la sociedad.

2.- Como un proceso de inculcación, control y formación en las normas que permiten la cohesión social. Etapa de maduración social y por ello se encuentran inmersa en relaciones de poder y conflictos generacionales.

3.- En términos de una praxis diferenciada, jóvenes con cierta autonomía, expresada en relación con las clases sociales y las instituciones, y un espacio de indulgencia social. (Brito, 1996 en Gallardo y Osorio, 2001: 309).

Las exigencias de la situación económica orillan al abandono escolar, las necesidades de factores como vivienda, salud, etc. conducen a que una transición de juventud a la etapa adulta sea corta.

Existen diversos estigmas entorno al ser joven, por mencionar algunos está el ver al joven como crisis, peligro para sociedad, con ello se involucran factores como la delincuencia asociada a esta población por falta de ocupación, otro estigma es el joven rebelde por naturaleza, que se atribuye al tener un comportamiento sin miedo a las consecuencias de los actos contrarios a las reglas establecidas por la sociedad, consecuentemente está el estigma de joven apolítico; que muestra un hastío ante los fenómenos políticos que viven en su país, jóvenes hostiles ante la realidad.

En ese sentido se desglosan otros más que definen y se estigmatiza a los jóvenes como: flojo, soñador, futuro de la sociedad (Arrieta, 2012: 57-70).

Así como lo determina Cortés (2012:15), la construcción social de la juventud como hecho social y a su problematización como asunto de interés público.

En la conceptualización que realiza Roberto Brito de ser joven como una construcción simbólica, así como lo señala Cortes estas argumentaciones son inherentes al carácter histórico asociada a condiciones de desarrollo de las relaciones sociales (Cortés, 2012). Sin embargo, agrega que este primer acercamiento al concepto de juventud quedo rebasado por las mutaciones y trasmutaciones sociales que van generando nuevas dimensiones simbólicas que surgen con la juventud.

Continuando con lo anterior estas dimensiones simbólicas están estrechamente ligadas al ser joven como sentirse representado dentro de las acciones públicas. En este

planteamiento del actuar público en la juventud lo definen (Brito, Pérez, Reguillo y Rodríguez en Cortes, 2012: 29):

- Entender que las necesidades de la juventud se resuelven de una forma homogénea, lo que detrás sostiene la idea de que todos son iguales.
- Soslayar las resistencias que las y los jóvenes puedan expresar respecto a las formas en que se busca integrarles deriva de en una idea de desvío del camino trazado, se les patologiza y se les problematiza con prejuicios y estereotipos (rebeldes, inadaptados, flojos), de ahí la importancia a impulsar políticas que guion por el buen camino.
- Partir de ideales poco (o nada) cercanos de las personas jóvenes, lo que implica endosarles expectativas y responsabilidades sin que medie necesariamente una reconsideración de las condiciones complejas cambiantes en las que han tenido que desarrollarse.

La inserción de la juventud y su problematización se tiene que adecuar a las condiciones del proceso de cambio gradual que tiene la sociedad. Por lo tanto, con una visión homogénea se descartaría a otros grupos juveniles como los indígenas por mencionar algunos.

Son diversos los retos epistemológicos que se sugieren en la investigación de Cortes (2012) retomando la propuesta de Klaudio Duarte, con diversos ejes que permitirán tener entendimiento de las juventudes. En esa esquematización destaca “que la juventud como construcción social e histórica de la sociedad en su conjunto, sino que es justo ahí donde tiene su punto de partida de relaciones e interacciones sociales que la configuran” (Duarte, en Cortés, 2012: 36).

Pérez (en Cortés, 2012), sintetiza las características más pertinentes que debe tener la política pública en aras de las problemáticas de la juventud; la primera tiene que ser integrales, para abordar todos los componentes de la juventud, específicas, con acciones particularizadas, en tercer posición concertadas, con la participación de los actores concurrentes , cuarta deben ser descentralizadas, con el fin de optimizar la implementación que puede ser local, en quinto lugar: participativas, con la inclusión de la población juvenil en la elaboración de las mismas y por ultimo esta selectiva, con un ordenamiento de las prioridades.

Una vez abordados los conceptos de juventud, se tiene la necesidad de asumir como problema público y complejo en la sociedad la pobreza en la juventud, como futuro inmediato del país y del mundo.

Consideraciones finales

El umbral es alto, pero la multiplicidad de opciones es mucho mayor, el Sistema Político mexicano está en una lógica de continuidades y rupturas; por lo tanto, es importante seguir con las múltiples teorías, concepciones y aspectos básicos para la formación de una política pública y romper con las viejas doctrinas genéricas de encasillar a la sociedad como una sola, aprendiendo a diferenciar sus matices sociales.

El siglo XXI, refleja un panorama de exigencias ante los avances tecnológicos, científicos y sociales. Lo más admirable es que aun con todos estos aportes siguen e incrementan las desigualdades entre las sociedades, fenómenos como la globalización, la diferenciación entre los subsistemas, contribuyen a que las desigualdades vayan en aumento.

Como primer objetivo en este capítulo se crea la dialéctica y simbiosis de los diferentes conceptos, teorías, acepciones y enfoques de política pública, neoinstitucionalismo con un sentido de utilidad desde su teoría de la organización, y educación comunitaria que darán luz a la aplicación de las ciencias de la política y las ciencias sociales en modo práctico, focalizado e integral, traducido en una estrategia de política pública.

La educación comunitaria propone una visión fresca a diferencia del sistema educativo que el Estado proporciona con una educación formal, expresando racionalidad, que puede caer en la reproducción de saberes y la educación comunitaria propone el desarrollo de la conciencia, alimentando el pensamiento individuo- comunidad, como lo sugiere entre otros estudiosos Freire con su propuesta ontológica y sus reflexiones axiológicas.

En ese sentido se tiene el fin de conducir el conocimiento entre comunidad y generaciones, de manera democratizadora, lo que conducirá aun saber acumulado con amplias y óptimas condiciones de romper con las condiciones de pobreza.

Centrar la mira investigativa hacia la pobreza en la juventud, modifica las generalidades y da pauta para empezar a ver los problemas particulares de la juventud como un problema público y no de manera inversa.

El segundo objetivo de este primer capítulo es la conexión que existe, pero que no es reconocida por el Estado, entre los aportes individuales y las construcciones colectivas, así mismo como el planteamiento que el aprendizaje es un puente no una meta, dejar de ver el sistema macro como un molde, ya que lo micro tiene sus propios matices.

La investigación permitiría en los capítulos subsecuentes revisar los contextos sociales e institucionales que estimulan superar la pobreza juvenil. En una sociedad todo es variable, lo único constante es el cambio en la misma, por ello se requiere reflexionar sobre aquellos fenómenos se limitan a resolverse de manera macro olvidando que se nace en un contexto micro.

Para enfrentar la pobreza, se requiere más que programas de combate a la pobreza, sino buscar mucho más allá de lo institucional, insertando: cambios institucionales, inclusión social, inversión en capital humano, reconociendo a la educación dentro de los procesos de desarrollo y dentro de la misma la flexibilidad.

Se pretende una comprensión en las diferencias de los constructos sociales y de las identidades, entre cada sector de la población y en las generaciones como padres a hijos, mujeres a hombres, adultos a jóvenes y viceversa. De esta manera en el entendido de las particularidades y las diferencias se generará empatía, inclusión, focalización y reflexión en la juventud y sus problemáticas como asunto público.

La desigualdad acumulativa que viene desde los padres y es puesta sobre los hijos nos permite extrapolar a los hijos de estos últimos con una misma situación, a lo que da sentido tener bases sólidas en la estrategia que romperá con este ciclo de acumulación de desigualdades que desemboca en una pobreza inefable.

Capítulo II. Políticas públicas para erradicar la pobreza: Brasil-México 2003- 2016

El fenómeno de pobreza y desigualdad son situaciones que indudablemente no surgen de manera natural. Existen múltiples factores que contribuyen para que el número de personas en situación de vulnerabilidad aumente. Partiendo de esta premisa serán tratados algunos componentes como: inclusión social, la distribución de ingresos, representatividad democrática, interés social, etc.

El presente análisis tiene el fin de revisar el diseño e implementación de las políticas públicas, destacando aquellas que están enfocadas a la pobreza en países latinoamericanos, a través de una óptica comparativa entre dos casos: Brasil y México.

El estudio se delinea a partir de dos dimensiones que están profundamente interrelacionadas con el diseño de políticas públicas: El desarrollo económico y el desarrollo social y democrático.

La estructura argumentativa del análisis se desarrolla en cuatro partes, la primera hace referencia al estudio del método comparado y justifica su aplicación. Posteriormente se realiza una revisión del inicio de las políticas públicas en Brasil desde los movimientos sociales hasta su reglamentación, cabe mencionar que los antecedentes sobre México se encuentran plasmados en el Capítulo I del análisis investigativo, no obstante se agregan en este apartado los programas contra pobreza en el país. Así mismo dentro de este marco se revisaran los elementos que versan sobre la historia de Brasil.

Por último se llevara a cabo una comparación de las políticas públicas en ambos países, enfocadas a combate a la pobreza y juventud. Aunque el tema ya ha sido expuesto en otras latitudes, en el análisis se estudian en lo particular dos escenarios de crisis para insertar la propuesta que contribuya a la transformación del pensamiento del individuo como agente económico y social.

2.1 Enfoque de política comparada

Para el estudio de los diversos fenómenos sociales y políticos, se pueden seguir diversos caminos, desde un enfoque práctico, empírico hasta uno descriptivo, para este estudio resulta adecuado el método comparativo, a razón de la flexibilidad y apertura a nuevos conceptos que ofrece.

Hablar del método es dejar en claro el camino hacia la búsqueda del conocimiento, de una manera científica. Por lo anterior es necesario justificar el uso del método comparativo, con los siguientes argumentos: El procedimiento comparado conduce a la formulación de hipótesis para ser probadas; así mismo a verificar relaciones causales y plantear generalidades a partir de un conjunto, una muestra o la totalidad de los sistemas políticos (Casar, 2010).

La Ciencia Política contemporánea, lo utiliza como método de control, es decir que comparar, es el conjunto de las observaciones realizadas por los politólogos, sociólogos y analistas en la política comparada ya que “comparar determina y delimita, el ámbito de interés” (Bobbio, 2002: 1234). Es relevante destacar que, se puede usar como método o como un campo, es decir como disciplina, en este caso se utilizará como procedimiento para el análisis politológico y socioeconómico

Así mismo para Jolíás y Reina (2009), el método comparado está íntimamente ligado a la formación de conceptos en Ciencia Política. Es decir se “capturan” realidades y se comunican a la comunidad académica y científica la creación de taxonomías.

De este modo se observaran las divergencias entre los dos casos seleccionados, tomando como referencia los indicadores ya señalados. Si bien el método ha sido utilizado en la Ciencia Política, las ciencias de la economía se encuentran paralelamente importantes para la sociedad. Ya que sus métodos y aportes dan pauta para el diagnóstico de problemáticas y fenómenos que están altamente vinculados con la política, por consecuencia el comparativo es viable para ambas disciplinas.

Si bien las ciencias se dividen entre micro y macro, este análisis parte de una óptica macro para generar una propuesta micro, es decir, se pretende tener un panorama amplio desde las diversas teorías y el contexto, con el fin de crear una propuesta que empodere al individuo.

Comparar dos casos se considera fructífero para la contribución científica y social citando a Seymour M. Lipset (1993), quien afirma que sólo pueden entenderse las características políticas y sociales de un país, en función de las maneras en las cuales se diferencia de otros. Enfatizando en los aportes de Sartori (1984) quien afirma que es un método que se caracteriza en el análisis de las Ciencias Políticas, mismo que agrega que la comparación coloca sus bases en la homogeneidad, es decir encontrar los puntos coincidentes que legitimen la comparación de los casos. Aunque no deben de perderse de vista los efectos colaterales que ha dejado cada suceso histórico por el que ha atravesado cada país, por ello se revisarán antecedentes históricos y características de los sistemas políticos, para sustentar la aproximación a la investigación de políticas públicas.

2.2 Historia reglamentaria y social de las políticas públicas en Brasil

El análisis de la literatura actual, sobre el proceso de formulación de políticas públicas en Brasil, versa sobre el curso evolutivo de la disciplina en el país. El Sistema Político brasileiro ha trasmutado, dado los diversos hechos históricos, sociales, políticos y económicos que han tensado al país.

Con el propósito de abordar la inserción de políticas públicas dentro del Sistema Político y explicar el contexto actual, resulta necesario tener un panorama del pasado e historia de Brasil. Por tanto se organizara el análisis historiográfico en dos formas: la primera cronológica y la segunda desde la óptica de agenda pública, propuesta por Melo (1998) como aspecto importante dentro del análisis de políticas públicas, con objeto de tener premisas básicas ante la historia reglamentaria de Brasil.

Se abordara la historia a partir de la desestabilización de la vieja República, la cual permaneció desde la década de los 20's hasta los años 30, década de múltiples metamorfosis dentro y para el país, caracterizada por una economía agrícola, con una parte considerable de población viviendo en zonas rurales, época que tuvo momentos de desequilibrio con las crisis originadas por la desigualdad geográfica y económica.

Bajo ese periodo emanaron sucesos como: “la fundación del partido Comunista Brasileño... los movimientos *tenentistas* de 1922, 1924,1926, la Revolución de 1930... así como el levantamiento comunista de 1935” (Guilherme *et al*, 2009: 505).

Tras los movimientos mencionados, se insertó un gobierno revolucionario, a cargo del mandatario Getúlio Vargas en referencia a él, fue nombrado su primer periodo de gobierno como Era Vargas, que abarco de 1930 a 1945. El gobernante alternó su gobierno en etapas de dictadura y democracia.

Con la Era Vargas se transformó la sociedad brasileña²⁰, dado que “se constituyó a la política social como parte de la ingeniería institucional, insertando la participación de actores sociales dentro del Sistema Político bajo el contexto de una débil institucionalización liberal²¹” (Melo, 1998: 13). En ese momento aún estaba en duda la integración de diferentes actores sociales y el impulso de la política social.

Dentro del marco gubernamental de Vargas, se puede expresar que en el lapso: 1930-1934 Vargas tomo un papel de dictador, sin embargo con posterioridad fue electo “como Presidente de la República por la Asamblea Constituyente, y mediante el golpe de estado del 10 de noviembre de 1937, impuso una constitución autoritaria, instauró el así llamado *Estado Novo*... gobernó el país...hasta 1945” (en Hochman, 2007: 221). Bajo este telón, la creación y mantenimiento de partidos políticos era inadmisibles.

El segundo periodo de Vargas fue de 1950 a 1954, nombrado *la reconfiguración democrática*, debido a la inserción funcional de las instituciones democráticas y partidos políticos, no obstante aún se hacía referencia a su gobierno como populista. Este

²⁰ Con el gobierno provisional de Vargas se preocupó por el desarrollo de una política social, al mes de la revolución se creó el Ministerio de los Asuntos de Trabajo, Industria y Comercio (Hirst, 1981).

²¹ En esa época estaba el corporativismo orgánico (1930 a 1945).

periodo se distinguió por aspectos de indole economico-social, por una parte se incentivo la creacion de leyes de trabajo, así afirma (Bacelar, 2003: 3): “Con Vargas se pusieron las reglas claras de trabajo y el capital, se estableció el salario mínimo y lo esencial de la legislación del trabajo que aún se mantiene”, siendo este un importante avance social, y por otro lado se llevo acabo la creacion de Petrobras y Eletrobras, organismismos responsables de distribuir energia electrica y el desarrollo de la produccion de petroleo, esto fortalecio y dinamiso la economia del pais.

En aras de reconfigurar la democracia, se mantuvieron e incrementaron las demandas, es decir la tensión político- social creció, aun con los avances sociales y económicos. Las tensiones institucionales, sociales, políticas y económicas, dieron pie a que Getulio Vargas detuviera de alguna manera un golpe de Estado con su suicidio el 24 de agosto de 1954, dejando como último legado político la frase: *Deixo a vida para entrar na historia* (Dejo la vida para entrar en la historia).

Tras ese hecho, se suscitó un viraje de diversos mandatarios, que marcaron la historia presidencial de Brasil, estos fueron: Café Filho del Partido Social Progressista (PSP) de 1954 a 1955, consecuentemente Juscelino Kubitschek, representando al Partido Social Democrático (PSD), fue electo en 1955 y tomo el cargo en 1956 mismo que concluyó en 1960, consiguientemente tomo el mando Janio Quadros quien emano de la União Democrática Nacional (UDN), quien sólo estuvo 7 meses como jefe de Estado. A Quadros le sucedió su vicepresidente, João Goulart del PTB mismo que fue depuesto al acontecer el golpe de estado por parte del ejército brasileño en el año 1964.

El 30 de marzo de 1964 es una fecha que marco abruptamente la historia de Brasil, dando paso a un periodo largo de dominación militar, el suceso estaba latente desde el suicidio de Vargas. La dictadura militar duro por 20 años.

Aunque el golpe militar circunscribe un periodo de violencia y crisis social y moral para el país, cabe señalar que las políticas del régimen militar beneficiaron a disminuir la pobreza, principalmente en las regiones Sur y Sudeste. Dentro de los grandes aportes

del régimen militar²² se encuentran: El plano Nacional de Saneamiento (Planasa), servicios de agua y drenaje Electrosul (1968) y Electronorte (1973), (Arretche, 2015). Lo anterior ayudo a las regiones más afectadas, pero paradójicamente amplió la brecha de desigualdad, ya que en los años 70 el acceso a los servicios básicos era muy bajo, la población estaba homogenizada por una igualdad caracterizada por la pobreza, dado que individuos con ingresos medios y altos no tenían a su alcance servicios públicos y las altas tasas de pobreza permeaban al territorio nacional (Arretche, 2015).

Tal como lo menciona Arretche (2015), la situación generó un fenómeno de mayor desigualdad entre las regiones pero mayor homogenización internamente, dado que las líneas de acción se encaminaron a una mayor distribución territorial, aumentando la distancia entre las regiones con mayor y menor concentración de pobres.

Durante el periodo militar concurren diversos mandatarios al frente del ejecutivo como: Humberto Castelo Branco de 1964 a 1967, consecuentemente Artur da Costa e Silva en 1967 a 1969, así como Emilio Medici de 1969 a 1974, posteriormente Ernesto Geisel en 1974 a 1979 y por último João Figueiredo, de 1979 al 1985.

Antes de continuar cronológicamente, es preciso centrar la atención en los años ochenta, ya que es un momento de transformaciones económicas²³ y políticas. Periodo donde se incentiva la democratización con la inserción y permisibilidad de partidos políticos llevando a una apertura política. La democratización del sistema político se vio facilitada por la tecnología, la descentralización y la participación política.

Los cambios sociales hicieron posible la inserción de lo público en lo político, cabe mencionar que esto apenas aparecía en los años 50 (Saravia y Ferrarezi, 2006) argumentan que la actividad gubernamental: acción basada en la planificación, se desplazó a la idea de la política pública hasta la década de los 80's.

²² El periodo militar se distinguió de manera positiva con el "milagro económico brasileño." de 1966 a 1972, la economía creció a un ritmo de más del 10 por ciento al año (Sawaya, 2014), menciona que es el inicio de un nuevo modelo neoliberal.

²³ A mediados de los años 80 los...países afrontaron la situación con programas de estabilización que combinaban una reforma monetaria y políticas de ingresos. Estas medidas tendían a fortalecer la presencia del Estado. El fracaso de los programas neoestructuralistas es lo que contribuyó al cambio del pensamiento económico latinoamericano, ahora la nueva moda es, un modelo basado en la competencia, el mercado y la apertura, además se redefine el papel del Estado (Romero, 2009: 4).

Regresando a la revisión ordenada del gobierno y política en Brasil, se extrae que tras veinte años de militarismo, el mecanismo funcional del régimen democrático se recuperó, con el proceso de elección, eligiendo de manera indirecta a un civil en 1985, Tancredo Neves, el cual representaba a la Alianza Democrática del tradicional Partido del Movimiento Democrático de Brasil (PMDB). Sin embargo Neves falleció el mismo año de su elección, por lo tanto no tomó posesión del ejecutivo, es así que José Sarney tomó el cargo, gobernando hasta 1990 periodo que se nombró como la *Nova Republica* (Nueva República).

Es fundamental subrayar a modo cronológico, que la década de los ochenta marco una directriz no solo en las estructuras sociales y económicas, si no también dentro de la legislación brasileña, dado que el cuadro fundamental regulatorio de la construcción de las políticas públicas en Brasil, se sustenta en la Constitución Federal (CF), misma que fue promulgada en 1988. Bajo su redacción se avanzó en términos de derechos cívicos, con la universalización del voto, estableciendo que entre los 16 y los 18 años es un derecho potestativo y a los 18 años es obligatorio en CF (1988).

Tras la promulgación de la nueva constitución se eligió como presidente de forma directa a Fernando Collor de Mello en 1989, quien emanaba del Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN) gobernando de 1990- 1992²⁴, por medio del proceso *impeachment*, Collor dejó el cargo al ser acusado de corrupción. El ejecutivo lo ocupó temporalmente el vicepresidente Itamar Franco del PMDB, quien estuvo como presidente de 1992 a 1995, bajo este periodo se dio la consolidación del modelo neoliberal en Brasil.

Siguiendo a (Crespo y Ghibaudi, 2013), se infiere que la imponente iniciativa de inversión extranjera directa en los noventa, fue una línea de acción para contener los elevados déficits fiscales. El proceso de privatización, iniciado en el gobierno de Collor,

²⁴ En 1991 la trayectoria de las políticas avanzó incrementalmente, ya que el acceso de energía eléctrica era prácticamente universal en el Sur, Sureste y Centro- Oeste

fue impulsado vigorosamente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC)²⁵ quien fue el sucesor de Itamar Franco.

FHC, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDM), gobernó de 1995 hasta el 2002, siendo el primer presidente en reelegirse de forma democrática. Durante su periodo:

“La economía brasileña alcanzó su deseada estabilidad, y logró ritmos de crecimiento acelerados que legitimaron una reforma constitucional, con varios sobresaltos, pero que permitió habilitar la reelección de Fernando Henrique Cardoso quien en las elecciones de 1998... se convirtió en el primer presidente en ser reelecto” (Romero, 2009:4).

Subsecuentemente al termino del gobierno de FHC, en 2003 el PT se inserta triunfante en la arena política, es así que Luís Inácio Lula da Silva se posiciono como presidente de Brasil. Durante su gobierno se enfatizó en mejorar “la distribución del ingreso en un esquema macroeconómico esencialmente neoliberal y manteniendo una actitud ambivalente con las políticas nacional-desarrollistas” (Crespo y Ghibaudi, 2013: 25).

Con el gobierno de Lula, se universalizaron derechos sociales y económicos; por un lado realizo una reestructuración de los salarios, a través de aumentos paulatinos al salario mínimo, por otra parte se amplió Bolsa Familia²⁶, como uno de los más grandes programas sociales de América Latina. Dentro de los propósitos del gobernante, se coloca la continuidad a las estrategias macroeconómicas que se tenía con los periodos de gobierno de FHC, ya que “preservó el plan de metas inflacionarias a cargo del Banco Central y mantuvo el objetivo de superávit primario y la ley de responsabilidad fiscal” (Crespo y Ghibaudi, 2013: 25).

Lula también fue reelecto democráticamente en el año 2007, en su periodo de reelección Lula lanzó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), en el cual se desarrollaron proyectos de obra pública. El gobernante obtuvo “el financiamiento público para la inversión de largo plazo (BNDES), el consumo (Banco do Brasil) y la vivienda (Caixa Econômica Federal)” (Crespo y Ghibaudi, 2013: 26).

²⁵ FHC en 1995 anunció el fin de la 'Era Vargas' y del 'intervencionismo populista'. En este período se verificó un drástico re-agrupamiento de aquellas elites surgidas al amparo del desarrollismo en (Crespo y Ghibaudi, 2013: 25).

²⁶ Programa de transferencia de ingresos condicionados implementado en el año 2003.

Mendible (2011: 129), afirma que en “la era Lula, Brasil deja de ser el país más endeudado del mundo para convertirse en un país acreedor, se logran rescatar de la pobreza a 28 millones de brasileños para incorporarlos y ampliar la clase media, el país se encuentra próximo a convertirse en la quinta economía del mundo, el descubrimiento de grandes reservas de petróleo en su plataforma marina lo coloca como en uno de los grandes productores, siendo esto algunos aspectos de su sorprendente recuperación”.

El gobierno de Lula Da Silva resulto triunfante ante difíciles circunstancias, como la dificultad de resarcir la pobreza y la desigualdad. Con estrategias como Fome Zero y Bolsa Familia, Brasil redujo la pobreza en considerable número de familias. Sin embargo el gobierno de Lula se vio empañado con acusaciones de corrupción tras dejar su periodo, su gobierno en un vaivén de aciertos y errores, paso de ser uno de los gobiernos con más éxito en el ejecutivo, a ser acusado de corrupción, en la historia política de Brasil, Lula y su gobierno no quedaron inmunes de culpabilidad.

El inicio de siglo XXI en aras de la modernidad arrastró torbellinos de cambio, Brasil no fue la excepción. En 2010, por primera vez en Brasil se elige como presidente a una mujer misma que fue víctima de tortura en el régimen militar.

El escenario político dio un giro a la historia de Brasil en 2011, con la llegada de Dilma Rousseff²⁷ a la presidencia. Diversas situaciones surgieron a partir del gobierno de la primer mandataria mujer como: tensión dentro del ejecutivo y el legislativo, el decline de la economía del país, crisis social y muchos más grilletes que dificultaron su actuar decisorio como representante del ejecutivo.

Dilma Rousseff fue la primer gobernante en incrementar el número de mujeres a su gabinete, sin embargo mantuvo rasgos continuos con el gobierno de su antecesor. Von Bülow y Lassance (2012), sostienen que una de las principales características que mostro el gobierno de Rousseff fue la continuidad y no la innovación, los autores se refirieron a esta característica, principalmente en los agentes y la implementación de las Políticas públicas, atribuyendo esto a la complicación en el contexto nacional caótico económica y políticamente.

²⁷ Dilma Rousseff inició su activismo político como militante estudiantil y en la clandestinidad durante la dictadura militar (que en Brasil duró de 1964 a 1985). En el período democrático ocupó puestos directivos en el gobierno del estado de Río Grande del Sur. En 2003 fue Ministra de Minas y Energía del primer gobierno de Lula y después Jefe de la Casa Civil (Von Bülow y Lassance, 2012: 51).

El gobierno de Dilma Rousseff se vio atenuado por la masa mayoritaria que componía el poder legislativo, para realizar cambios, por tanto las oposiciones limitaron la inserción de cambios diferenciados al gobierno lulista. Es importante destacar con ello que tanto Lula como Dilma priorizaron sus acciones en la población más vulnerable, marginada y en situación de pobreza, sus gobiernos se distinguieron por la fuerte inversión en programas sociales focalizados a combatir la pobreza, así mismo ambos gobiernos centraron la mirada en la seguridad macroeconomía.

Sobre la línea de políticas públicas, en su periodo Rousseff implementó el programa *Brasil sin miseria*, en 2011. El programa, fue continuo a programas de gobierno anteriores como “Beca Familia, Plan Vivir sin Limites (para personas con deficiencias) y el “Beca Verde” (da beneficios a familias en situación de extrema pobreza que desarrollen proyectos de conservación ambiental)” en (Von Bülow y Lassance, 2012: 60).

El primer periodo de Rousseff se diferenció de otros gobiernos porque (entre 2003 y 2013, el valor real del salario mínimos creció un 72%) según datos de Da Frola (2015), es decir este aumento abarco dos años de su periodo inicial, así mismo se incrementó el acceso a los programas de transferencia de ingresos como el programa Bolsa Familia.

Dentro de su gobierno se ajustaron acciones en el Banco Central como la reducción en la tasa de intereses, hecho “inédito” en Brasil, Da Frola (2015), generando un riesgo alto de inflación, por tanto las miradas del mercado internacional estaban sobre el gobierno de Rousseff.

Con su gobierno no se llegaron acuerdos viables, principalmente en el sector eléctrico, en palabras de Da Frola (2015: 206):

“contribuyó para el actual cuadro de desgaste e incredulidad en el sector eléctrico, ya que a pesar de la acertada a medida de intervenir en el mercado de energía para renegociar los contratos, una vez que las negociaciones se concluyeron, los daños efectos de presión y daño también, generando presión sobre los precios de la energía impulsando a inflación”.

Sus objetivos fueron claros con respecto a reducir el desempleo, para ello impulso la competitividad empresarial y genero nuevos empleos como afirma Da Frola (2015) que entre 2003 y 2014 fueron creados 21, 2 millones de nuevos puestos de empleo.

Sin embargo, el segundo gobierno de Dilma se vio empañado por las múltiples tensiones internas e internacionales, por ello “decide implementar un corte en los gastos de 70 billones de reales, anunciando que esa sería la señal para a retomar el crecimiento en un futuro próximo en condiciones más sólidas o de manera más segura y confiable para el mercado” (Da Frola, 2015: 207). En suma a los cambios, se modificaron las reglas en los programas sociales, por ejemplo el derecho al abono salarial al trabajador, al cual tendrá acceso si trabaja seis meses seguidos.

Pero los resultados fueron contrarios a lo esperado, revelado en la última divulgación del IBGE, en septiembre de 2015 (en Da Frola, 2015: 209) organismo que muestra, que entre “agosto de 2014 y agosto de 2015 la tasa de desempleo pasa de 5,0% a 7,6%, en las seis regiones metropolitanas”. El segundo gobierno de Dilma se encadenó a múltiples tensiones ocasionadas tras los ajustes fiscales, las circunstancias económicas, las tensiones al interior de las cámaras, desencadenando así en una trasgresión a la democracia con el golpe de Estado en 2016, estando como Vicepresidente Michel Temer actual mandatario, hecho que indudablemente marco un retroceso al régimen democrático.

Es importante aclarar que este análisis considera que la destitución de la mandataria fue un golpe de Estado, dadas las características del suceso, ya que paradójicamente a Dilma Rousseff, la acuso y juzgo la Comisión que enfrentaba en ese momento causas judiciales por los más diversos delitos. En el texto de Gentili (2016), se despliegan las múltiples ironías del Sistema Político brasileiro, el autor sostiene que:

“aproximadamente el 60% de los representantes legislativos brasileños tiene acusaciones judiciales pendientes, gran parte de ellas por corrupción, de los cuales están 36 de los 65 miembros de la Comisión de *impeachment*, que elaboró el informe y votó favorablemente a la destitución de Dilma” (Gentili, 2016:34).

Gentili, (2016) reafirma las incongruencias, a partir de la cruel verdad que atañe la justicia, ya que cerca de 200 de los 367 diputados que votaron a favor del *impeachment* estaban involucrados en procesos judiciales y eso no les impidió gritar a viva voz que

destituían a la presidenta para acabar con la corrupción y moralizar al país. El Congreso, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) de Aécio Neves y sus cómplices lograron la destitución de la presidenta.

Ante la difícil flexibilidad y sin reservas de análisis, Dilma Rousseff fue encontrada culpable por dos tercios de la comisión especial del Senado, la mandataria dejó el cargo en manos de Michel Temer, el entonces Vicepresidente, mismo que estará al frente del gobierno federal hasta el año 2018, iniciando su toma de poder con fuertes golpes a la sociedad brasileña.

Concluyendo la parte cronológica del análisis, se observara la evolución de las políticas públicas desde la agenda. Como se mencionó al inicio de este apartado, el análisis historiográfico se centró en dos ejes: el de historia de los mandatarios de Brasil y el de la agenda pública propuesta por Marcus André Melo (1998), quien identifica en la historia de Brasil el proceso de la creación y transformación de la agenda pública en siete etapas, mismas que llama las siete vidas de la agenda pública, las cuales se describen a continuación:

La primera, es la *construcción de la nación (nation building)* (1930-1945): Donde son señalados los efectos esperados de la acción pública, como la construcción de la nación y la integración social. Dentro de este periodo Brasil pasaba por transformaciones políticas, económicas como se mencionó en párrafos anteriores.

Posteriormente coloca la etapa de las *políticas públicas como moneda de cambio (populismo)*, (1945-1960): Este periodo surge con el colapso del corporativismo como régimen político, el ordenamiento de una política semi-competitiva de populismo y el eje estructurador de las decisiones política se derrumbó. También abarca el segundo periodo de gobierno de Vargas (1951 a 1954).

Con el debilitamiento del corporativismo, se replanteo el sistema, bajo el objetivo de construir un orden institucional, con ello se permite la inserción de nuevos actores en la arena política, de manera diferenciada; es decir no solo se permite la intervención por medio de inversión privada.

Sin embargo en este periodo la política social no estaba respaldada por los *policy makers*, por su fin de reducir las tasas de inseguridad más que como un instrumento de integración social, suscitando clientelismo y corporativismos.

Para (Melo, 1998: 15) “La agenda pública fue denominada como técnica modernizadora, esta definición fue dada por una elite compuesta por: ideólogos y técnicos llamados “desenvolvimentistas”, y por la elite tecno burocrática, formado por el ministerio de trabajo, esta elite controlaba la política social del Estado”.

La política social se gestaba en paralelo a la industrialización, ambos contemplaban el mismo objetivo que era el fortalecimiento del Estado. El debate de las políticas públicas y su impacto, así como temáticas sobre el bienestar social se dieron a partir de los años 60²⁸. En la primera mitad se discutió la acumulación y la distribución de los ingresos, (Melo, 1998) se tomaron las acciones como un juego suma cero en la agenda pública.

El Estado estaba sujeto a tiempos de acumulación, en ese momento se inició con las reformas: agraria, urbana y administrativa, las cuales estaban constituidas bajo una concepción cepalina, estos cambios estructurales sirvieron como mecanismo para superar la presión que estaba colapsando al país.

Melo (1998), afirma que el eje analítico y privilegiado de las políticas públicas para su análisis y evaluación se centraba en un carácter estructuralista e incrementalista/sectorial, estancamiento social y económico. Estas políticas, considera el autor, solo fueron de corte compensatorio, de ahí que las reformas solo eran de superficie, no radicales. Pues bien, no fue hegemónico el mecanismo, ya que se basó principalmente en: Atendimento de necesidades sociales básicas como: habitación, saneamiento y buscando dislocar la cuestión social de la esfera de regulación capital- trabajo.

En un tercer momento coloca como principio rector de las políticas públicas a la *redistribución (Crisis del populismo 1960-1964)*: Esta fase se distingue por la reestructuración del sistema productivo. El gobierno de João Goulart se caracterizó por las propuestas en reformas de base en los sectores: agrario, urbano y administrativo.

²⁸ Es la Ley Orgánica de Previdencia social en 1960, instrumentalización política del aparato organizacional del ministerio de trabajo e Instituto de retiro y pensión en el plano de metas. Esta ley está en concordancia con una agenda política populista (República populista 1946-1964). Pero la prestación de servicios sociales reforzaba el dislocamiento de la política social en su dinámica de la acumulación (Melo, 1998:15).

El debate en esta etapa se centró entre crecimiento económico vs distribución de ingresos. Las principales tensiones surgieron tras los cuestionamientos sobre los efectos redistributivos (regresivos o positivos). Visto desde la perspectiva de políticas públicas se criticó con énfasis al régimen militar, principalmente porque: “El foco del debate se centraba en los efectos perversos de las políticas públicas, no explícitamente sociales y la política social era referida como una política, eso expresaba lo poco que resultaban prioritarios los aspectos distributivos para el régimen” (Melo, 1998: 17).

Este periodo culmina con la inserción del régimen militar en 1964. Bajo el contexto autoritario de la dictadura militar indudablemente no resultaba necesario legitimar las políticas ante la sociedad, dadas las características del gobierno, las políticas públicas estaban más inclinadas a ser políticas económicas, como ejemplo de ello fue, el interés por incentivar la industrialización. Es decir era un proceso vertical de arriba hacia abajo, no se promovía ni había participación social.

En la cuarta etapa coloca a: *Las políticas públicas en el redistributismo conservador (autoritarismo burocrático, 1964-1967)*, en esta fase se continúa con los cuestionamientos y reflexiones hacia las acciones gubernamentales. La tensión sistémica aumentaba, primordialmente por los antecedentes de un gobierno autoritario; dentro del debate se comenzó a especular sobre la redistribución del crecimiento económico, poniendo bajo tela de juicio la preponderante desigualdad y pobreza. Con lo anterior se esperaba una expansión acelerada de los complejos empresariales de provisión de bienes y servicios, aunque solo fue una opción meramente redistributiva.

También surgió una disputa entre la elite gubernamental y los *policy makers*, en el gobierno de Geisel. El mandatario tomo una posición programática dentro del II PND, ya que asumió una estructura organizacional, con la creación de ministerios y consejos ministeriales en las áreas sociales (en Melo, 1998). Sin embargo surgieron críticas e interrogantes ya que no se cubrían las premisas esenciales, “por ello la política pública fue redefinida principalmente en el área social donde se le dio prioridad, con ello las tasas de crecimiento social crecieron fuertemente” (Melo, 1998: 17).

En esta fase se tuvo un desequilibrio externo en la primera mitad de la década de los 80, con la influencia del pensamiento neoliberal y por otro lado estaba el proceso de la transición política inaugurando la nueva república, bajo ese tenor nuevamente surgen argumentaciones entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Al mismo tiempo se abrió el debate y la crítica de la intervención pública en el área social, donde el cuestionamiento central fue el: *mistargeting*²⁹ de las políticas públicas. El problema no está en la relevancia del gasto social público, sino radica en el mal uso de los recursos.

La quinta etapa es: *democratizando las políticas: descentralización, eficiencia y transparencia*: En esta fase se instala ya la Nueva República, con un reformismo social democrático: universalismo, descentralización y transparencia. Su fin era el rediseño de las políticas, en otras palabras, el objetivo de crear políticas más eficientes democráticas y redistributivas, haciendo énfasis en el modus operandi de las políticas eliminando el *mistargeting*.

Saravia y Ferrarezi, sostienen que las transformaciones del escenario internacional exigieron la adecuación de formas más flexibles de planeamiento y administración de las estrategias del gobierno.

Las empresas adoptaron técnicas de proyección estratégica considerando variables externas, “el dinamismo del contexto exigía estrategias y no solamente metas, sino también objetivos claros, bien delimitados y rígidos” (Saravia y Ferrarezi, 2006: 25). En la década de los setenta, América Latina atravesaba por crisis petroleras y financieras etc, tras la posguerra, como consecuencia de nuevos escenarios caóticos, fue ineludible replantear el sistema de planeamiento rígido y lento que se tenía, es así como surge la siguiente etapa plateada por Melo.

La sexta fase la denomina Melo (1998) como: *las políticas públicas y el diagnóstico de la crisis de gobernabilidad en el periodo pos constituyente*. Esta etapa también es llamada agenda Collor, dado que el presidente a cargo era Fernando Collor, su principio

²⁹ Este concepto es altamente difundido por el Banco Mundial en 1988, designa la incapacidad de las políticas que no alcance los segmentos que configuraron su postulación y metas.

organizador fue un Cesarismo reformista, en otras líneas: reformas como imperativo de gobernabilidad, su efecto esperado fue: reestructuración *ad-hoc*³⁰.

Bajo ese contexto emana la fragmentación de la coalición existente en la nueva república, donde el panorama era: una exacerbación de la crisis fiscal y la invalidez del proyecto de políticas públicas con enfoque social. El autor menciona que la paralización de la nueva república fue resultado de la saturación de la agenda gubernamental, con ello surgieron nuevas demandas.

En el cuadro de la crisis fiscal y de la fragmentación de la coalición, surge un realineamiento de los actores colectivos, haciendo una redefinición de Estado-Sociedad. En esta fase una vez más el análisis se centra en la reestructuración del papel del gobierno y su legitimación, más no en la intervención pública.

Y por último la agenda *de la ingobernabilidad y gobernanza (gobierno de Fernando Henrique Cardoso 1995-1998, 2002)*: Durante el gobierno Cardoso, se planteó instituir la buena gobernanza de fiscalización selectiva y la redefinición de manera mixta: publica-privado, al tiempo se restauraron las bases fiscales de las políticas y en último momento igual de importante se crearon políticas compensatorias.

En el año 2000 el legado presidencial de FHC fue “la distribución de los servicio de infraestructura” (Arretche, 2015: 216). La agenda enfatizó en encontrar el balance entre las esferas públicas y privadas, a través de la reducción del Estado en la oferta de bienes y servicios de corte social.

La economía en el país poseía vitalidad hasta el siglo XX, pero con enormes desigualdades. Los binomios contradictorios continuaron, pero esta vez: crecimiento vs desarrollo económico. De 1970 a los próximos 40 años, Brasil tuvo una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos. El PIB per cápita aumento y la concentración de pobreza disminuyo así como el aumento en servicios básicos, sin embargo la

³⁰ El Programa Nacional de Privatizaciones (PND) se creó durante el gobierno de Collor en 1990 por la Ley 8.031/90. Fue implementado en el Consejo Nacional de Privatización (CND) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) este último administraba el Fondo Nacional de Privatización (FND), (Delorme y Weller, 2003).

desigualdad territorial fue en aumento (Arretche, 2015)³¹. Es decir se incrementó la brecha de estados de riqueza vs pobreza, al tiempo que se disminuía la pobreza a nivel macro.

En 2010, el legado del gobierno de Inácio Lula Da Silva, “fue en nombre del combate a la desigualdad territorial, bajo su gobierno la región Nordeste fue la que más se benefició en la expansión en la tasa de coberturas” (Arretche, 2015: 218).

El proceso de política pública se mostró de forma moderna, al lidiar con la incertidumbre ocurrida por los cambios en el contexto internacional y e interno. Las estrategias, “son decisiones condicionadas por el propio flujo y por las reacciones y modificaciones que ellas provocan en el tejido social” (Saravia y Ferrarezi, 2006: 28). Es decir se trató de una oleada de decisiones públicas, orientadas a mantener el equilibrio social o a introducir desequilibrios destinados a modificar esas realidades.

Y por último con Dilma Rousseff, como se hizo mención en la primera parte de este espacio, el gobierno de la presidenta fue de continuidad con el gobierno de Lula, aunque se intentó realizar propuestas de cambio, las circunstancias limitaron su actuar. El lema de Rousseff fue “Para que Brasil siga cambiando” y no “Para que Brasil cambie” (Von Bülow y Lassance, 2012: 50).

Para finalizar estos dos componentes de las políticas públicas analizadas a modo cronológico y desde la agenda pública en Brasil, se recuperan los elementos que conforman una política pública en (Saravia y Ferrarezi, 2006: 31) quienes identifican las siguientes características³²:

1) institucional la política es elaborada o decidida por autoridades, formal y legalmente constituida en el ámbito de su competencia y colectivamente vinculante;

³¹ La comparación que hace la autora revela las siguientes transformaciones: Entre 1980 y 2010 la tasa de mortalidad infantil en Brasil cayo de 69 para 16 mil nacidos vivos y la esperanza de vida paso de 62 a 73 años, así mismo en el ámbito de educación, la población con más de 18 años llevo a nivel medio paso de 6, 2 millones a 39, 7 millones y en nivel superior de 3, 4 millones a 21, 5 millones. Ambas aumentaron más de seis veces (Arretche, 2015: 195).

³² ... como prácticamente todas las políticas públicas son ejecutadas por grandes organizaciones públicas, solamente entendiendo como las organizaciones funciona están que podemos entender como las políticas son modeladas en el proceso de implementación, Elmore en Saravia e Ferrarezi (2006: 38).

2) decisorio: la política es un conjunto de secuencias de decisiones, relativo a fines y medios, como respuesta problemas y necesidades;

3) comportamental, implica la acción u omisión y;

4) causal: son los productos de las acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Bajo el argumento anterior, Brasil gestó políticas públicas en paralelo a la consolidación democrática, dando respuestas a las demandas (tensiones, inputs), de la sociedad, por ello las políticas públicas dentro de la democracia son un engrane para el funcionamiento del régimen y así mismo, sin un régimen democrático la creación de estas políticas sería inalcanzable.

Como ya se ha mencionado, Brasil está inmerso en un régimen democrático, por tanto lleva intrínsecos objetivos como las coyunturas entre la participación de la sociedad en los asuntos públicos y la representación de sus intereses dentro de ese régimen. Para la realización de los objetivos democráticos a través de una política pública, Tonella (2015) propone el entendimiento y comprensión de los valores y transformaciones del sector donde se implementarán las políticas. Para lo anterior se tendría que estudiar la categoría *cultura política*, que encierra al concepto de ciudadanía pero de manera colectiva.

Sin embargo estas prácticas colectivas son limitadas por las diversas trabas burocráticas y estructurales, lo asevera Tonella (2015: 93), “la mayor adhesión de los ciudadanos a las prácticas asociativas son obstaculizadas por las limitaciones y condicionantes estructurales que dificultan el acceso a los derechos sociales”.

Otros factores que suman a las limitantes de una amplia participación de la sociedad, son: la falta de confianza en las instituciones, las oportunidades de participar, el tiempo, la falta de interés de los asuntos públicos, etc.

Desde un enfoque minimalista bastaría con el desempeño eficiente de las instituciones públicas para una relación óptima con los ciudadanos. Sin embargo la cultura política se

basa en valores y actitudes, los cuales son transmitidos y dan el funcionamiento a la democracia así lo interpreta (Tonella, 2015: 84):

“Las actitudes, creencias y los valores políticos, como el interés en la política, la confianza interpersonal e institucional, tolerancia y respeto a la ley, afectan a las actitudes de las masas, persistentes en el tiempo, crecientemente consideradas por los analistas de la política”.

La cultura colectiva puede ser transformada para la consolidación eficiente y eficaz de la democracia, esto a partir del cambio en la cultura individualista. El interés por la participación en asuntos públicos, es necesario para incentivar la movilización social y el empoderamiento de la sociedad civil.

La autonomía de la sociedad civil debe ser asegurada por la movilización social, realizada por los movimientos que reivindiquen la eficacia y ampliación de los derechos tanto en las calles como en los poderes constituidos Vidal (2015). De manera sucinta la autonomía en la participación ante los poderes ya establecidos, es vital para que se articulen las demandas y las repuestas entre la sociedad y el gobierno.

2.3 Áreas y programas enfocados a combatir la pobreza en Brasil

Los gobiernos son agentes ejecutores y tomadores de decisiones públicas, atendiendo como primordial asunto a los sectores en vulnerabilidad. Sin embargo las acciones a esta población vulnerable de manera horizontal se traslada a una interpretación de un servicio asistencialista y no a una política pública, bajo esa desarticulación de conceptos y acciones, se analizaran los elementos y las estrategias para el combate a la pobreza en Brasil.

Es importante la operacionalización de las estrategias, con la intención de tener nuevas ópticas sobre la complejidad de los fenómenos como: pobreza, marginación y desigualdad. Por tanto es necesario identificar, si para la creación de líneas de acción se llevó acabo la operacionalizacion, a través un diagnóstico previo para conocer el problema real, creación de alternativas, implementación así como su observación de resultados en la última fase, etc.

El proceso de políticas públicas no solo operacionaliza las decisiones políticas, sino que de manera transversal las vuelve públicas. En el Capítulo I se habla sobre la definición de políticas públicas y el proceso que conlleva su creación. Sin embargo, para (Saravia y Ferrarezi, 2006), el camino de las políticas, está más allá de los cuatro pasos inmersos en la propuesta Lasswelliana, el ciclo propuesto por los autores se describe a continuación:

1. Agenda: como primer momento: Inclusión en la agenda de alguna necesidad social en la lista de prioridades (problema público);
- 1) Elaboración: Delimitación e identificación del problema (identificar las posibles alternativas);
- 2) La formulación: Decisión acotada, definiendo sus objetivos y su marco jurídico administrativo y financiero;
- 3) La implementación: planeamiento y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos que serán necesarios;
- 4) La ejecución: poner en práctica efectiva la política;
- 5) Acompañamiento: proceso sistemático de supervisión y de ejecución de una actividad y de sus diversos componentes y;
- 6) Evaluación: análisis y medición de los efectos en la sociedad de las políticas públicas.

Dentro de esta propuesta cíclica de creación e implementación de políticas públicas, a diferencia de Lasswell se agrega el paso de acompañamiento, dado que las fases sobrantes están intrínsecas en la propuesta del pionero en la disciplina. El acompañamiento, marca la diferencia dadas sus características de retroalimentación y vigilancia en el proceso de gobernabilidad.

La gobernabilidad como elemento sustancial dentro de una democracia requiere de un institucionalismo sólido. Bajo estos argumentos las instituciones son fundamentales, ya que su estructura, sus cuadros y su cultura organizacional, son elementos que configuran la política. Para Benson (en Rogers y Whetter, 1983), el papel de las organizaciones estatales, en este tipo de sociedades, ayuda en el proceso de

acumulación de capital y desempeñan la función de legitimación. Para tal efecto el paso de acompañamiento propuesto Saravia y Ferrarezi está alineado al papel preponderante de las instituciones dentro de la creación de propuestas.

Las demandas sociales y globalizadoras, obligaron a insertar nuevas temáticas de seguimiento y reestructuración institucional a la agenda gubernamental de Brasil. Al tiempo se efectuaron cambios estructurales, considerando factores de: participación y representatividad así como la transversalidad y articulación de acciones entre la sociedad y los diferentes niveles de gobierno.

Al hacer referencia a la representación, no se habla de representación electoral sino al nuevo tipo de representación, para (Avritzer 2007, en Vidal, 2015), se definen tres modelos vigentes en la sociedad: representación electoral, representación no electoral y la representación de la sociedad civil. Las formas ajenas a la representación electoral constituyen nuevas configuraciones, nuevos contextos. Es decir esta nueva representación, tiene que ser explicada a partir de elementos reales.

Bajo la dicotomía participación y representación que se insertó en los mecanismos de actuación gubernamental, aún se encuentra carente la significación de la democracia real. Así se afirma (Olvera, 2006), ya que existe una profunda insatisfacción con los efectos que deja la democracia en latitudes de: justicia social, eficacia gubernamental e inclusión social, lo reafirma con base en el informe sobre la Democracia en América Latina PNUD (2004) en (Olvera, 2006), se muestra fehacientemente la magnitud de la decepción ciudadana respecto al rendimiento de las democracias existentes.

Ante lo mencionado Olvera propone resignificar el concepto de ciudadanía y participación democrática desde una visión de derechos, revalorar el desempeño de la sociedad civil y la importancia de su actuar para la edificación de la democracia y de la gobernabilidad. Sin embargo estos espacios de participación se han distorsionado, ya que se homogenizan los organismos, y aportes de la sociedad civil a la democracia, lo que se traduce a una acepción reduccionista del propósito y funcionamiento de la participación y aporte de la sociedad civil. Ya que ha sido colocada como un polo opuesto a la gobernabilidad.

La participación de la sociedad civil se puede dividir en dos: por un lado el proyecto participativo democrático y por otra parte el proyecto neoliberal de privatización, este último acompañado de la retórica de participación y de la revaloración de la sociedad civil, consecuencia del reduccionismo del tercer Sector (Sociedad Civil) (Olvera, 2006).

Olvera (2006: 6), "...los proyectos políticos son construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la cultura y con culturas particulares".

En la búsqueda de la democracia deliberativa y participativa en Brasil se inserta la asistencia social y los consejos como instrumentos de ampliación representativa. No obstante como afirma Vidal (2015: 107), "el análisis sobre la representación en los consejos no debe seguir el mismo esqueleto teórico utilizado para investigar los espacios tradicionales de representación política". Es decir su análisis de estos organismos tendría que alinearse a la realidad de la participación ciudadana.

La asistencia social y sus instrumentación se encuentra establecida en la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS Lei Organica da Assistência Social, siglas en portugués), referente a la acepción de ciudadanía da sustento a los derechos sociales, los cuales no solo se limitan a la pobreza. De acuerdo a LOAS, los derechos son: Derecho a la protección social con carácter central en la familia; derecho a una infancia protegida (desarrollo infantil), derecho a la protección social en la vejez; derecho a la participación en la gestión y el control social de las acciones a través de los Consejos de Bienestar Social; derecho a los beneficios, servicios, programas y proyectos para prevenir situaciones de riesgo y promover la emancipación de las familias en situación vulnerable; derecho a la protección social básica y especial; derecho a la ganancia mínima (beneficios transferencia de ingresos); derecho a la inclusión productiva; derecho a un lugar de referencia para acceder a los servicios de asistencia social.

Para interés fundamental del análisis de políticas públicas enfocadas a la pobreza, resulta indispensable resaltar elementos como la participación ciudadana, la asistencia social y los consejos, por tanto se discutirá su estructura y su funcionamiento.

La Seguridad Social se divide en los siguientes campos:

- Protección social (*Previdência Social*)
- Asistencia social (*Assistência Social*) y
- Salud (*Saúde*)

La asistencia social, se basa en el campo de los derechos y en la ciudadanía, busca garantizar los derechos socio asistenciales. Para lograr el fin, se crearon organismos como el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS)³³ y el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

Vale la pena resaltar que estos organismos se crearon con tres principales objetivos: el primero fue romper con el pasado; con ello se quiere expresar: dejar atrás las viejas acciones de clientelismo, corrupción, asistencialismo, personalismo, fin caritativo, e inserción social en los campos de derechos humanos.

El segundo fin fue que la asistencia social, se insertara como instrumento contenido dentro de la política pública. Ya que de esta forma se desnaturaliza el principio de subsidiariedad.

Y por último la asistencia social, como política de Estado; desde una visión de derecho de la ciudadanía. Esto es, que a través de la seguridad social se expandan las capacidades básicas, la creación de sujetos políticos autónomos y la organización de las acciones de asistencia social.

Las definiciones legales y el reglamento de la política pública de la asistencia social, se establecieron entre 1993 y 2003, en tres instrumentos principales: LOAS, Ley Federal n° 8.742 del 7 de diciembre de 1993 y el primer texto de la Política Nacional de Asistencia Social- PNAS de 1998 y las Normas Operacionales Básicas NOB/97³⁴ y

³³ El consejo Nacional de Asistencia Social, *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS), es una reunión ordinaria, en el uso de la competencia que le confiere los incisos II,V,IX y XIV del artículo 18 de la ley N° 8742, de diciembre de 1993 de la Ley Orgánica de Asistencia Social , *Lei Organica da Assistência Social* (LOAS).

³⁴ En NOB/97, Sistema descentralizado y participativo, estableciendo condiciones para garantizar su eficacia y eficiencia. Además amplió el ámbito de competencias de los niveles de gobierno con la gestión de la política.

NOB/98³⁵. La Norma Operacional que establece las bases de realización de SUAS, resultado de un largo proceso queda como pacto federativo.

Dentro de los mecanismos de participación y deliberación de la Política Nacional de Asistencia social, (Política Nacional de Assistência Social – PNAS) se generaron nuevas bases y directrices para la nueva Política Nacional de Asistencia Social/SUAS, la cual se concretizó en septiembre de 2004.

Como se ha mencionado en el desarrollo de este apartado, para llevar a cabo la ejecución de la asistencia social, se adhirieron mecanismos de organización, como SUAS. La creación y desarrollo de SUAS, surge en la IV conferencia Nacional de Asistencia social, celebrada en diciembre de 2003, donde se llevó a cabo la aprobación de una nueva agenda pública, para el reordenamiento de la gestión y de las acciones descentralizadas y participativas de asistencia social en Brasil.

La significación en la implementación de SUAS³⁶, recae en la necesidad de adoptar un régimen general para la asistencia social y este régimen es atribuido por la CF /88 en el artículo 204 inciso I, su creación se sustentó en un modo de gestión para todo el territorio nacional, que integra a los tres entes federativos, con el fin de consolidar un sistema descentralizado el cual es instituido por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS, Ley Federal 1993).

En enero de 2004 con el objeto de llevar a cabo de manera sólida la estrategia Fome Zero, se creó el Ministério de Desenvolvimento Social y Combate al Hambre (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS), por medio de la Secretaria Nacional de Asistencia Social (Secretaria Nacional de Assistência Social) en cumplimiento con la Resolución n°27 del Consejo Nacional de Asistencia Social, que presenta la Norma

³⁵ En NOB/98, se ampliaron las atribuciones de los Consejos de Asistencia Social, así como la creación de espacios de negociación y actuación de carácter permanente

³⁶ Las bases y antecedentes para la creación de SUAS, se dieron a partir de “Ministerio de Bienestar Social en 1989, el cual no cumplió con las condiciones de asistencia social como política pública ni como integrante de la seguridad social” (MDSCF, 2015: 10), sustituyendo al LBA. Posteriormente en 1990 la primera redacción de LOAS, en ese momento los municipios ya se articulaban, pero estaban en la lógica de buscar el protagonismo en la asistencia social, a través del Frente Social de los Estados y Municipios de la Asociación Nacional de los Empleados de la Legión Brasileira de Asistencia (ANASSELBA).

Operacional Básica del Sistema Único de Asistencia social, instituyó SUAS, MDS, (2005).

El sistema único tiene diversas funciones alineadas al ministerio de desarrollo, de manera específica, SUAS proporciona servicios sociales y beneficios de transferencia social en el Programa de Atención Integral a las Familias (PAIF) mismo que brinda MDS, (2005):

- Asistencia social y realiza el monitoreo de las familias beneficiarias de los programas de transferencia de ingreso.
- Los servicios del PAIF son ofrecidos en los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), que son unidades públicas estatales en áreas de vulnerabilidad social.
- Los CRAS organizan y coordinan la red local de servicios sociales y asistenciales, siendo considerados la “puerta de entrada” de los usuarios en la red de protección social del SUAS.
- En Brasil, 3,2 mil municipios reciben cofinanciación del PAIF en 3,8 mil CRAS.

En la estructura normativa de SUAS, destacan los siguientes artículos MDS, (2012):

Art. 2o La asistencia social tiene por objetivos: I. La protección social, que garantice la vida y la reducción de daños y prevención de la incidencia de riesgos de vulnerabilidad, II. La vigilancia³⁷ socio-asistencial, tiene el fin de analizar territorialmente la capacidad de protección de las familias en vulnerabilidad, con amenazas de victimización de daños, III - La defensa de derechos y garantizar el pleno acceso a los derechos en el conjunto de las provisiones socio-asistenciales.

Art. 6º La gestación de las acciones en área de asistencia social queda organizada en un sistema descentralizado y participativo SUAS.

SUAS está organizado con elementos que le permiten ejecutar la política de asistencia social, como la normativización de padrones en los servicios, calidad en el atendimento, indicadores y evaluación, nomenclatura en los servicios de red socio-asistencial define, a través de subsistemas a continuación colocados (MDS, 2004):

- Centralidad de la familia como núcleo (Matricialidade Sócio-Familiar);

³⁷ La vigilancia socio asistencial es un área vinculada a la Gestación de SUAS que tiene como responsabilidad la producción, sistematización y análisis de informaciones territorializadas sobre las situaciones de riesgo y vulnerabilidad, su labor es multidisciplinar ya que está constituida por: estadísticos, sociólogos, etc.

- Descentralización político- administrativa y territorial (Descentralização político-administrativa e Territorialização);
- Nuevas bases de relación entre el Estado y la Sociedad Civil (Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil);
- Financiamiento (Financiamento);
- Control Social (Controle Social);
- Desafío de la participación popular (Desafio da participação popular/cidadão usuário);
- Política de Recursos Humanos (Política de Recursos Humanos);
- Información, monitoreo y evaluación (Informação, o Monitoramento e a Avaliação).

En síntesis, los servicios socio-asistenciales que ofrece SUAS, se centran en la coordinación de los tres entes de gobierno, la vigilancia, protección social y la defensa social e institucional de los derechos humanos, principalmente en grupos con vulnerabilidad.

La asistencia social no es la política que lleva fuera del mercado a los que no tienen la capacidad económica para comprar en él (Sposati 2013, en CAPACITASUAS 2016), sino por el contrario le da la opción al individuo de insertarse activamente en el mismo. Este es un sistema y como tal sus elementos interactúan entre sí, con la influencia de un ambiente externo, por ello existe un proceso de comunicación y dialéctica para que el funcionamiento del sistema se realice con probidad y eficacia, de esa manera se logra el funcionamiento de SUAS.

En el recuento de los avances en derechos humanos Brasil se abanderó con la construcción de la política social, como derecho de los ciudadanos y como obligación del Estado, recalando los instrumentos como LOAS, NOB, SUAS, y agregando el Beneficio de Prestación Continuidad (Beneficio de Prestação Continuada – BPC), donde se pretende como eje primordial la universalización y la reducción de la pobreza en el país (MDS, 2004).

Como se ha hecho mención en paralelo a SUAS, se crearon instrumentos de implementación. Enfatizando en la profesionalización de la asistencia social, se

instalaron los nuevos Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS)³⁸ y Centros de Referencia Especializados de la Asistencia Social (CREAS).

La legitimación de la representatividad de los consejos en los CRAS³⁹, se basa en que no es una representación electoral ni gubernamental; por lo tanto es preponderante como canal de comunicación entre el gobierno y los actores de la sociedad, ya que facilita el acceso a los espacios públicos. En ese sentido los representantes de los CRAS hablan en nombre de los usuarios, aunado a ello dentro de estos entes no hay conductos institucionalizados. Vidal (2015), argumenta que el papel de los consejos gestores como mecanismo de control social sobre las políticas públicas, desafía a la sociedad civil a participar política y técnicamente para ejercer con autonomía sus funciones en esos espacios.

La participación y la representación de los consejos gestores de las políticas públicas, se avalan por la legislación nacional en un marco jurídico y normativo⁴⁰: con una estructura de carácter sistémico de política pública, su actuación está prevista en las tres esferas gubernamentales (municipal, estatal y federal).

³⁸ Los CRAS son asociaciones civiles pero no nacieron de manera filantrópica. Así lo afirma Vidal (2015: 119) "...la practica asistencialista que inicio...en ello la representación y los intereses de los prestadores de servicios que ya realizaban antes del consejo una participación no institucionalizada junto al poder ejecutivo". Existen: CRAS 5,800 en 4,300 municipios; CREAS 1,200 en 1.100 municipios.

³⁹ Estos consejos a pesar de sus diferencias de aplicación poseen factores comunes, son formados por entidades representativas de la sociedad civil y por representantes gubernamentales. La autora rescata y realza el concepto de paridad, como rasgo fundamental dentro de los consejos. Esto es una relación de igualdad o semejanza entre la participación colectiva de la sociedad y de los representantes de gobierno, en ese sentido marca la diferencia entre las Organizaciones no gubernamentales (ONG's) así como la participación individual.

⁴⁰ • Constitución Federal - CF / 88 El BPC era el único beneficio incluido en la Constitución Federal, que representa la garantía de los derechos sociales.

• Ley Orgánica de Asistencia Social, LOAS / 8742-93. Regula el derecho de BPC, a partir de su aplicación a partir de 1996. Edad desde 70 años.

• Ley 9720/98. Realiza algunos cambios en los BPC, incluyendo la reducción de la edad para la concesión a 70 personas mayores de 67 años.

• Ley 10.741 / 2003 Estatuto de las Personas de Edad. Reduce la edad para la concesión a 67 años con 65 años.

• Decretos nº6214 del 26/09/2007 y 15/09/2008. Nº6564 de Determinar algunos cambios en el acceso de los beneficiarios a los BPC y la aplicación de la Evaluación de la Asistente Social a la BPC / PCD y el uso de la CIF, Clasificación Internacional de Funcionamiento, Discapacidad y Salud en la experiencia médica fecha límite 31/05/2009.

Por consiguiente se reafirman las trasmutaciones en los conceptos de ciudadanía, participación democrática y representación, en Brasil al abrirse un debate entre democracia participativa y democracia representativa. Los consejos suman a la importancia de la creación de políticas públicas a partir de estas nuevas realidades.

En relación al marco regulatorio de las políticas públicas, en su estructura además de asistencia social, así como los consejos y el presupuestó también tiene delineada su estructura en los servicios y los clasifica en protección básica, media y alta complejidad.

La protección social básica (PSB): Su fin es la inclusión social y la prevención, enfocada a personas vulnerables socialmente, con ausencia de ingresos o servicios públicos y que tengan inestabilidad en los vínculos sociales y afectivos, es decir que sufran algún tipo de discriminación (sexo, etnia, edad, discapacidad, preferencias sexuales, etc).

Los servicios que ofrece con base en la Resolución N ° 109 que establece la tipificación nacional de los servicios de asistencia social, (11 de Noviembre de 2009) son:

- 1) Servicio de protección y atendimento Integral y Familiar por medio de (PAIF);
- 2) Servicio de convivencia y fortalecimiento de vínculos;
- 3) Servicio de protección social Básica en el domicilio para personas con discapacidad y ancianos.

Protección social especial (PSE): El objetivo es reparar el daño, a través de rehabilitación psico-social, con un enfoque de inclusión social, es decir el fin es reincorporar a la sociedad a la persona que lo requiere. Es un momento más personalizado y su duración es más extensa.

Especial de Protección Social de mediana complejidad. Para: Las familias y los individuos con sus derechos violados pero cuyos lazos familiares y comunitarios no se rompieron.

Son cinco los servicios de complejidad media, que serán divididos por público según la Resolución N ° 109 que establece la tipificación nacional de los servicios de asistencia social, (11 de Noviembre de 2009):

- 1) Para los adolescentes en el cumplimiento de medidas socioeducativas (desarrolla actividades que permitan una nueva perspectiva de la vida futura).
- 2) Para las personas que se han enfrentado a la expulsión de sus familias debido a la aplicación de cualquier orden judicial (Servicio de Protección y Atención Especializada a familias e individuos, EFAP).
- 3) Las personas con discapacidad, personas mayores y sus familias son también una vigilancia específica. (Los individuos son monitoreados para prevenir los prejuicios y la exclusión).
- 4) Para la gente en la calle (las actividades se desarrollan las relaciones sociales para construir nuevos proyectos de vida).
- 5) Protección y asistencia vigilancia de las personas que utilizan las calles como una forma de vivienda y / o la supervivencia o que son víctimas de la explotación sexual o el trabajo infantil).

Y por último en la clasificación se coloca la Protección Social Especial de Alta Complejidad. Para: Las familias y las personas que están sin referencia (abandonados, sin hogar) y / o situación de amenaza y debe ser extraído desde el núcleo familiar y la comunidad. Los beneficios que ofrece son establecidos en Resolución N ° 109 que establece la tipificación nacional de los servicios de asistencia social (11 de Noviembre de 2009), a continuación se enlistan:

- 1) Servicio de Alojamiento Institucional como: Los arreglos institucionales en la casa-hogar, centro de reinserción social o residencia);
- 2) Inicio de servicio en la República;
- 3) Inicio Servicios de alojamiento en Familia;
- 4) Servicio de protección en situaciones de calamidad es públicas y de emergencia.

En tema de programas sociales, se subraya que Brasil tiene dos dimensiones en políticas públicas: el territorio y la familia. De ahí que la focalización es un elemento clave para el diseño, así como la apuesta por el fortalecimiento de los vínculos familiares, en miras de la familia como unidad base de la estructura social.

De modo abstracto se coloca una tabla que da cuenta de los programas y marcos normativos bajo los cuales se han creado estrategias para la disminución de la pobreza, así como el impulso del desarrollo y crecimiento económico de Brasil.

Tabla 2.1. Cronología reglamentaria de políticas públicas para resarcir la pobreza en Brasil

AÑO DE CREACION	LEGISLACION
1988:	CF/1988 – art 3º
1991:	Proyecto de Ley: Senador Eduardo Suplicy (Projeto de Lei Senador Eduardo Suplicy)
1993:	Ley Organica de Asistencia Social (Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS)
1995:	Experiencias pioneras de Campinas y el Distrito Federal con los programas de transferencias condicionadas de efectivo. (Experiências pioneiras de Campinas e do DF com programas de transferência condicionada de renda).
1996:	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, PETI)
1996:	Beneficio de Prestación Continuada, BPC. (Benefício de Prestação Continuada, BPC)
1998:	Programa Nacional de Garantía de Salario/ Ingreso Mínimo (MEC) (Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (MEC)).
1999:	Agente Joven (Agente Jovem)
2001	Beca escolar, Beca de alimentación, Cadastro Único (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cadastro Único) ⁴¹ .
2002:	Auxílio Gás Auxílio Gás
2003:	Tarjeta de Alimentación (Cartão Alimentação)
2003:	Beca Familia (Bolsa Família (2004))
2007:	PROJOVEM (2008)
2011	Plan Brasil Sin Miseria (BSM) (2011)

Elaboración propia con base en CAPASITASUAS (2016).

El cuadro normativo y de alternativas para la disminución de pobreza es extenso, inicialmente se describieron los antecedentes y la estructura, bajo la cual se desarrollaron los programas más importantes para combatir la pobreza, no obstante por razón de espacio, se destacan algunos considerados más relevantes a nivel federal, como se expresa en el cuadro anterior.

⁴¹ Es una base de datos destinada a la planificación y evaluación de la acción social, esto permite al gobierno federal, estatal y municipal una visión global de la población de bajos ingresos.

La década de los ochenta fue marcada por una serie de cambios estructurales e institucionales en Brasil, así se asevera en Draibe y Arretche (1995) destacando que, la gran parte de acciones contra la pobreza se localizó en niveles descentralizados, enfatizando al refuerzo de la autonomía de los grupos locales y de las esferas subnacionales de gobierno, sumado a las crecientes demandas que surgieron por el empobrecimiento del país, bajo esa dinámica se redujeron los programas federales.

Una de las razones para insertar políticas sociales de combate a la pobreza, emano al determinar como causa del problema la ausencia de derechos esenciales (salud, alimentación, vivienda, educación, entre otros), por ello se propuso como prioridad la universalización de alimentación. De ese modo se implanta el Plan de Lucha Contra el Hambre y la Miseria (PCFM, siglas en portugués), anunciado en abril de 1993, mismo que estableció el inicio de una nueva línea de acción para combatir el fenómeno. Se convirtió en una estrategia diferente e incluyente, ya que participaron gobierno y sociedad.

El PCFM se puso en marcha apoyándose en la experiencia de los programas ejecutados en el pasado y buscando nuevas formas de combatir la pobreza. Para ejecutar, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA).

A partir del PCFM se crearon programas, así se describe en Draibe y Arretche (1995), como:

- Programa de Leche y Salud, Programa de atención a los desnutridos y a las embarazadas en riesgo nutricional, donde el encargado de ejecutarlo fue el Ministerio de Salud. Por medio de este programa se distribuyó leche a desnutridos menores de dos años, a sus hermanos de hasta 5 años y a embarazadas en riesgo nutricional, recalando que la implementación es responsabilidad de cada municipio.
- Programa de Alimentación del Trabajador (PAT), bajo la administración del Ministerio del Trabajo, su objetivo fue el incremento de población beneficiada (ampliando el número de empresas afiliadas y las categorías profesionales, trabajadores rurales, de construcción civil y del sector informal), los cuales se

incluyeron en el seguro de paro. Una particularidad que resalta en el programa, es la inclusión de los trabajadores en el acompañamiento, evaluación y fiscalización del programa.

- Programa de Distribución de Alimentos de Emergencia, (PRODE), el organismo encargado de ejecutarlo es el Ministerio de Agricultura. Su objetivo fue la distribución de canastas de alimentos en su estado natural en el nordeste del país.

Dentro de los programas que más han contribuido a la disminución de pobreza en la historia de Brasil es el Programa Bolsa Familia (PBF), este programa se implementó para enfrentar el mayor desafío de la sociedad brasileña, que es el combate al hambre y la miseria. Bolsa Familia incentiva la autonomía de las familias en situación de mayor pobreza en el país y a su vez activa la economía del país, al dar una oportunidad mayor para la adquisición de bienes.

Bolsa Familia es un programa federal destinado a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, con renta per cápita de hasta R\$ 154 mensuales, que asocia a la transferencia del beneficio financiero del acceso a los derechos sociales básicos: salud, alimentación, educación y asistencia social (BF 2016)⁴².

PBF es considerado uno de los programas de transferencia de ingresos más importantes de América Latina. Su impacto se ha visto reflejado en la disminución de la pobreza y en el apoyo a la vasta población que se encuentra inmersa en una situación de vulnerabilidad. Caja Económica (Caixa Econômica) y el MDS (2015), refieren en sus informes que en 2015 el PBF atendió a 13,9 millones de familias⁴³, donde cada integrante recibe R\$ 154 mensuales⁴⁴, el panorama se transcribe a 7, 492, 100,000 (Siete billones, cuatrocientos noventa y dos millones, cien mil) reales entregados lo que

⁴² Cabe mencionar que la cantidad de 154 reales mensuales es una cantidad variable, la cual se moverá según las características y condiciones de cada familia, tomando en consideración: número de hijos, edad, escolarización, personas discapacitadas y miembros en condiciones gestantes.

⁴³ El promedio de integrantes por familia es de 3, 5, con base en el Censo realizado en el año 2000 por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística, IBGE).

⁴⁴ Donde el tipo de cambio histórico de reales a dólares en promedio en 2015 se traduce a: 3, 3 reales=1 dólar, Banco Mundial, (2018).

se traduce a 2, 270, 333,333 (Dos billones, doscientos setenta millones, trecientos treinta y tres mil, trecientos treinta y tres) dólares, en ese año⁴⁵.

En el marco de programas que dieron directriz a la evolución de la política social en Brasil, sobresalen los ejecutados por el gobierno de Lula, quien unificó tres programas en PBF en el cual se incluyó: Fome Zero (Hambre Cero), a través de la tarjeta de alimentación, así mismo el programa Auxilio Gas, proporcionando la adquisición de garrafas de gas y por último el programa vales de escuela, siempre y cuando estén en etapa de escolaridad y el de alimentación para familias con integrantes que tengan menos de 6 años.

El primero de esta triada de programas es Fome Zero, fue creado en el año 2004, bajo la dirección del Ministerio del Desarrollo Social (MDS) y combate al hambre, dependencia que regula e implementa seguridad: alimentaria y nutricional, de asistencia social, y de transferencia de ingreso, regulando las condicionalidades (en Da Silva, Del Grossi y Galvão, 2012), definen el objetivo de seguridad alimentaria: a través de cuatro ejes que identificaron: la mejora de renta (ingresos) con políticas de empleo, la reforma agraria, previsión social universal, Bolsa escuela (beca escolar) y renta mínima y microcréditos.

Para el cumplimiento de los cuatro ejes objetivo de la seguridad alimentaria se realizaron las siguientes actividades:

- Aumento de la oferta de alimentos básicos: política agrícola,
- Abaratamiento de la alimentación: Restaurante popular, convenio supermercado/comercio de hortofrutícolas, canales alternativos de comercialización, equipamientos públicos, programa de alimentación del trabajador, legislación anti concentración, cooperativas de consumo y,

⁴⁵ Se obtuvo de las 13, 900,000 familias donde cada una en promedio se compone por 3.5 habitantes, es decir 48, 650,000 personas, mismas que reciben por integrante un promedio de 154 reales mensuales.

- Acciones específicas: tarjetas alimentación, cesta básica de emergencia, merienda escolar, stocks de seguridad, lucha contra la desnutrición materno-infantil.

La implementación de programas de transferencia de ingreso a las familias, fue la línea de acción para combatir la pobreza, con el objeto de romper el ciclo intergeneracional de proliferación de la misma, por ello se insertó en Bolsa familia, becas familiares y escolares, sumado a la universalización alimentaria (Fome Zero) y la ayuda de tanques de gas con Auxilio Gas.

Continuando con el marco de programas, en el año 2004, Brasil tuvo un gran avance, con la unificación de varias acciones en el PBF, sin embargo fue con el Plan Brasil Sin Miseria (BSM) en 2011, que el país tuvo resultados muy favorables en relación a la superación de la extrema pobreza. Así como menciona Ibarra (2014) la implementación de ese plan fue posible gracias a los avances logrados en la asistencia social y en la gestión de la información, a ello se sumaron significativas acciones en las áreas de: salud, educación y el desarrollo agrícola.

Los tres ejes del plan BSM se identificaron en Ibarra (2014) como: Garantía de ingreso, acceso a servicios y la inclusión productiva. Se insertó un mecanismo estructural complementario, mediante el proyecto BSM con el gobierno de Dilma Rousseff, en el cual, se amplió la cobertura de la población beneficiada del PBF, así mismo se añadió el acceso a guarderías infantiles, vitaminas y medicamentos gratis. Cabe señalar que para ser beneficiario es necesario pertenecer al Registro Único.

En BSM se ofreció capacitación profesional y organización de actividades económicas con intermediación laboral y de microemprendimiento a través el programa Pronatec. Al tiempo que en las zonas rurales además de asistencia técnica a familias agricultoras, se realizó la construcción de cisternas que suministraron agua a la población en tiempos de sequía.

Por otro lado es importante mencionar que el orden en el sistema de políticas públicas se encuentra dividido en:

- Sistema Único da Assistência Social (SUAS)
- Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El primero de ellos SUAS: se rescata un programa que está alineado a la línea de esta investigación: Projovem adolescente, mismo que está vinculado al PBF, establecido en marzo de 2008, dividido en cuatro líneas del ProJovem (Adolescente, Urbano, Campo y Trabajador), mismo que se abordara en extenso en el apartado IV de este análisis.

2.4 Áreas y programas enfocados a combatir la pobreza en México

Los antecedentes socio-políticos y económicos que dibujaron el camino para la inserción de políticas públicas en México se pueden encontrar en el Capítulo I en el apartado 1.2 de este estudio. No obstante bajo este capítulo se enuncian los programas federales más relevantes para el combate a la pobreza.

En el texto de Bello y Luque (2013), se infiere que las políticas sociales se desprendieron a partir de la crisis agrícola iniciada en 1965. Al tiempo que se implantaron bajo las practicas corporativistas y clientelares, perfectamente amalgamándose al discurso neoliberal.

Con el objeto de mostrar el desarrollo de la política pública y programas sociales a lo largo de los años en México, se inserta una tabla a continuación que da cuenta de las leyes y programas claves para el entendimiento de los mecanismos actuales para minimizar la gravedad de la pobreza.

Tabla 2.2. Cronología reglamentaria de políticas públicas en México

AÑO DE CREACION	LEGISLACION
1917	CPEUM
1973-1982	PIDER
1977-1982	COPLAMAR
1983	PND, Ley General de Planeación (LGP), Artículos: 25 Y 26
1991	Pronasol
1997	Progresá
1999	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud
2004	LGDS
2005	CONEVAL
2000-2012	Contigo (Oportunidades)
2013	CNCH
2012	Prospera

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo de la historia mexicana, como se observa en el cuadro, se han diseñado programas sociales, así como organismos de evaluación (CONEVAL), esto con la imperante necesidad de encontrar los orígenes y eliminar las causas generativas de la pobreza y su réplica generacional.

Las carencias, como la ausencia de movilidad social, así como la vulnerabilidad económica, y las enormes brechas sociales, marcaron el camino para la creación e implementación de políticas sociales, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, con el Pronasol, siguiendo esa línea estratégica, contra las brechas sociales se insertó el programa Progresá.

Progresá es efectuado en agosto de 1997, el cual fue la génesis de los programas con enfoque intergeneracional y se convirtió en el principal programa para combatir la pobreza en México, aunque tuvo de antecesor a Pronasol, este último no tuvo las mismas características específicas de Progresá como programa social.

Según el informe presidencial con Progresá se beneficiaron 68 282 localidades (26,67 por ciento del total de localidades del país), en 2,166 municipios de los 31 estados de la República. A finales del año 2001, en una aproximación se calculó que cubrió a 3,2 millones de familias, equivalente a 14,4 millones de personas aproximadamente, fue desarrollado en un el contexto del Desarrollo Humano.

Se destacaron tres elementos clave para el desarrollo del programa: incentivos económicos para la educación, el segundo fue el atendimento de salud a la familia y cada uno de sus miembros con un enfoque preventivo y por último el apoyo para mejorar la alimentación y la nutrición de las familias focalizadas como pobres extremos.

Al tiempo que resaltaron particularidades en el programa intergeneracional como: la focalización, la familia como la unidad beneficiada, principio de género, valorando derechos fundamentales e integrando: alimentación, salud y educación. Progresá tuvo como objetivo general, el combate a la pobreza extrema.

No obstante el programa se rodeó de una serie de críticas como las que destaca Bello y Luque (2013), quienes indican que los mecanismos para seleccionar a la población vulnerable se tomaron en referencia al índice de CONAPO, dicho indicador mide marginalidad, no pobreza. Así mismo la crítica planteada por Boltvinik, en la discriminación de población que está por encima del umbral, pero que carece de otras necesidades básicas, estos sectores no era considerados pobres.

Consecuentemente en el año 2000 se inserta en el Sistema Político mexicano la alternancia política, con la llegada del mandatario representante del PAN, Vicente Fox Quezada. Frente a las tensiones políticas y la fuerte necesidad de legitimación, se decide cambiar el nombre del programa Progresá a Oportunidades, estrategia que inicio en zonas semiurbanas, es decir no fue un programa universal, aunque en su evolución el programa si llego a las zonas urbanas. Se diferenció de Progresá por su aplicación polietápica, pero compartió la particularidad de ser un programa de transferencia de ingresos.

El legado que caracterizo al gobierno Foxista fue “Fox está contigo”, el programa se sustentó en la reducción de inequidad y desigualdad, retomando el enfoque de género

del programa antecesor, ya que los apoyos son otorgados a las mujeres con el objeto de empoderamiento. El programa estuvo transversalmente implementado con la participación de dependencias como SEP, SEDESOL, SALUD, Secretaria de Hacienda y crédito Público (SHCP).

El programa siguió la misma línea de romper con la herencia de pobreza, a través del combate frontal al fenómeno en sus diversas dimensiones como: equidad y corresponsabilidad, retóricamente los objetivos fueron claros y definidos en la siguiente frase: "una sociedad moderna es incompatible con la marginación, con niveles de vida que lastiman la dignidad de las personas, así como con condiciones meramente asistenciales" (Informe presidencial. 2004). En el informe presidencial de 2004, se dio a conocer que en el año 2003, se abrieron 750 mil cuentas de ahorro para los beneficiarios del programa, esto independiente de otros millones de cuentas para personas que no estaban dentro de oportunidades.

A nivel institucional, Fox creó el CTMP, con objeto de medir y encontrar el punto de incidencia de la problemática (pobreza), el mandatario calificó el proceso de medición, como un progreso en "la guerra contra la pobreza" (Informe presidencial. 2004). Es importante resaltar, que bajo este comité como se muestra en Capítulo III del estudio, se dibujaron tres líneas de pobreza: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

No obstante esta medición generó interrogantes, que dieron la pauta a la crítica sobre la exclusión de población, manejo de los datos erróneamente para cumplir con las recomendaciones de organismos internacionales (FMI, BM), etc. En contraste para dichos organismos internacionales la aceptación fue viable ya que el Presidente del BID, describió a Oportunidades, como un programa masivo, en sus palabras:

"Estamos hablando de 20 millones de mexicanos. Y como experiencia nos va dejando el campo de transferencia de recursos puede constituirse en un potenciador del recurso humano con la nutrición, con la educación, con la salud, al mismo tiempo, levantar el ingreso familiar, convirtiéndose en un componente importante en el ingreso de la familia".

Tras la alineación con las recomendaciones de los organismos internacionales, se evidencia la injerencia neoliberal en la política social de México. Como bien se afirma

en (Bello y Luque 2013), el gobierno de la alternancia intento incluir bajo una misma estrategia dos elementos: el crecimiento económico y el desarrollo humano.

El programa busco también erradicar la pobreza extrema a través de herramientas traducidas en oportunidades, el objetivo del programa nacional fue cubrir las necesidades básicas, así mismo busco que estos beneficios llegaran de manera universal fomentando la equidad y la igualdad. Oportunidades retoma los tres componentes que progresa abandero: Educación, salud y alimentación, bajo el enfoque de desarrollo humano, pero dejando de lado la familia como unidad en la estructura societal.

Bajo el mismo nombre y con la misma línea de ejecución Felipe Calderón Hinojosa propone y lleva acabo Oportunidades en su periodo de gobierno de 2006- 2012, siguiendo esa línea panista, Oportunidades en el sexenio de Calderón, logro diferenciarse con la creación del Programa Apoyo Alimentario, este con el fin de incrementar la cobertura de alimentación en el país para disminuir la pobreza.

El viraje de la creación de programas contra pobreza se encuentra claramente dibujado y diferenciado tras los cambios sexenales en el gobierno. Ante este escenario de cambios, se transforma el nombre del programa Oportunidades a Prospera en 2014, con la toma del ejecutivo federal del mandatario Enrique Peña Nieto. Prospera es catalogado como un programa de Inclusión social, este nuevo nombramiento se justifica a través del fortalecimiento de Oportunidades, insertando un enfoque incluyente en diferentes áreas como: “La inclusión productiva, la inclusión laboral, la inclusión financiera y la inclusión social, además de los componentes de alimentación, educación y salud” (Prospera, 2016).

Para llevar a cabo la implementación del programa, dadas sus características de condicionamiento, se encuentra en (Prospera, 2016) el requerimiento a los candidatos a beneficiarios a utilizar el Formato Acta de Movimientos a la Representación Comunitaria (01-ARC), así como el Formato Lista de Asistencia a la Reunión de Movimientos a la Representación Comunitaria (02-LAR) y se llevará a cabo en presencia de los beneficiarios, así como de los servidores públicos de las Delegaciones Estatales. De

manera sucinta se distingue un elemento en Prospera de los programas antecesores, la es: el trabajo comunitario.

Dentro de las estrategias federales alineadas al PND 2013-2018 para la disminución de la pobreza, se sitúa la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social que tiene como propósito principal asegurar la alimentación y nutrición de la población que vive en condición de pobreza extrema y de carencia alimentaria en 503 municipios.

Los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre son cinco según el Catálogo de Programas Federales, (Bonilla, 2014):

- I. Cero hambre, contando con una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
- II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
- III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
- IV. Disminuir las pérdidas tras la cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
- V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Al observar las medidas de combate a la pobreza implementadas por el gobierno federal, se aprecian programas plasmados en el *Catálogo de programas Federales*, de la Secretaría de Gobernación, alineados al PND, además de la CNCH, de los cuales se destacan aquellos alineados a resarcir pobreza, marginación y promover el desarrollo:

- Programa para el desarrollo de zonas prioritarias: Busca brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria. Contribuye a proveer un entorno adecuado de los territorios que presentan mayor marginación y rezago social del país, a través de la reducción de los rezagos que se relacionan con la calidad, espacios y acceso a los servicios básicos de la vivienda; así como en infraestructura social comunitaria, opera en las 32 entidades federativas.

- Programa de estancias infantiles: Busca apoyar a madres trabajadoras, instalando estancias Infantiles apoyando a madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil.
- Programa de coinversión social: Con el fin de fortalecer a los agentes sociales a través de la promoción de proyectos de coinversión, dirigidos a sectores en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad.

Es importante destacar que el análisis en particular de los programas enfocados a juventud se revisara en el comparativo con Brasil en el Capítulo III de este análisis.

México circunscribe su política social en influencias neoliberales, es así que sus programas de transferencia condicionada han sido parte de las estrategias para activar el crecimiento económico, no obstante en el proceso evolutivo e histórico han llegado por añadidura componentes que centran su mirada en el desarrollo humano y social.

2.5 Análisis comparativo: similitudes y diferencias en resultados de políticas públicas de combate a la pobreza Brasil-México (2003-2016)

Una vez explorados los aportes teóricos para la creación de políticas públicas, así como su desarrollo en ambos países. En esta fase se identifican las características compartidas de cada país así como las diferencias, tomando en consideración tres vías para el debate comparativo: Pobreza, desarrollo económico y políticas públicas.

Es importante señalar que hay conceptos que sobresalen en la temática comparativa como la democracia, el crecimiento y desarrollo económico, dado que de su evolución se desprenden las particularidades históricas de cada país.

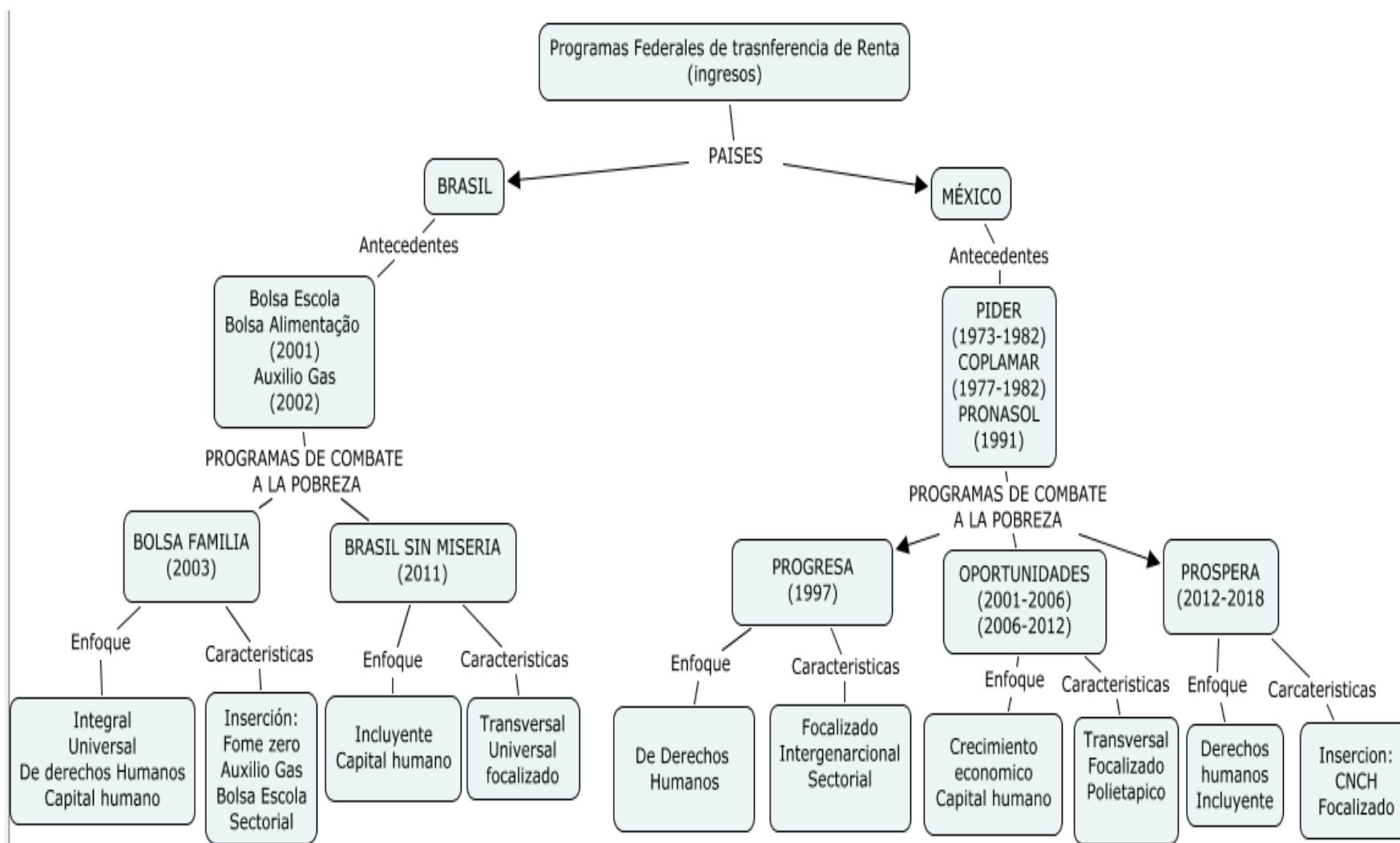
Los años ochenta fue una década axial para los países latinos, dado que en Brasil como en México se dio una ola de democratización, buscando resarcir las desigualdades. Las crisis económicas y políticas, encaminaron a reformas estructurales

en América Latina, a partir de estas mudanzas estructurales, surgieron corrientes críticas de carácter estructuralista, que cuestionaron la capacidad real de los gobiernos para formular políticas públicas autónomas. Como primacía de controversia fue el cuestionamiento del modelo de Estado de Bienestar en materia de resultados. Es así que en las décadas de los ochenta y noventa, incrementa el interés por la solución de problemas públicos por medio de diversos actores que influyan en la agenda y las decisiones, poniendo en tela de juicio el modelo de desarrollo y el papel que tenían los gobiernos.

Bajo un contexto de exigencias político-sociales, la política social fue polivalente para esa época en los sistemas políticos, ya que dentro de los mecanismos de respuesta (*input-output*) de los gobiernos Brasil y México, ambos recurrieron a la política social, como estrategia.

Con el objeto de sintetizar y conglomerar los programas sociales en ambos países se agrega el siguiente esquema, resaltando que cada uno ha sido expuesto en apartados antecesores, solo con el fin de esquematizar la comparación.

Esquema.2.1. Comparación de programas de transferencia de ingresos en: Brasil y México.



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el esquema anterior los programas son coincidentes en diversas características como la inclusión social, el incentivo de capital humano y la transversalidad. Resulto pertinente colocar este esquema para iniciar con el análisis comparativo tomando en consideración la estructura cronológica en la creación de programas de transferencia de renta para la disminución de la pobreza en ambos países.

La primer diferencia se localiza en el tamaño poblacional, por un parte México es un país con 125, 4 millones de habitantes según datos del BM (2014) y Brasil según BM (2016) tiene una población, total de 206,1 millones hasta 2014.

Ambos países tienen la similitud de contar con un régimen de gobierno democrático, en México se sustenta como “una República representativa, democrática y federal” de manera conceptual e institucional establecido en el (art. 40 constitucional) de la CPEUM. En cuanto a Brasil es una “República Federativa del Brasil” (*República Federativa do Brasil*) estipulado en CF/88. La característica elemental de la política brasileña es el presidencialismo de coalición, en México el elemento central es el presidencialismo.

En temática de políticas públicas se ha iniciado con la distinción entre las reglas de operación de cada estructura institucional en el apartado preliminar, por tanto se puede identificar que la estructura para la creación de políticas públicas versa de manera similar, compartiendo características como: Evolución institucional, inclusión, empoderamiento de los más vulnerables, enfoque multidimensional e influencias neoliberales.

Mientras que, en las diferencias estructurales e institucionales sobresale la centralización que aún existe en México, a diferencia de Brasil para la implementación de los programas, así como la creación de la agenda que es incluyente de beneficiarios en el mismo país y se agrega el paso de seguimiento en el desarrollo y ejecución de los programas.

Con la visión institucionalista y reglamentaria se pretende reafirmar la importancia del régimen de gobierno y de las instituciones para el desenvolvimiento social. Es

así que se recupera una línea que describe claramente lo antes planteado (Rivera, 2009: 21): “La estructura social y la institucional están compenetradas, pero requieren ser diferenciadas conceptualmente, por lo menos desde una perspectiva totalizadora”.

Ambos países instauran cooperación y coordinación, palabras claves para el funcionamiento institucional. Sin embargo (Rivera, 2009) asume y coincide con Veblen, que aun con el cambio en los patrones ideológicos, no se cambia toda la percepción del mundo y las reglas primarias de acceso a la riqueza, ya que son elementos referenciales sólidos que persisten al formar parte de la estructura, algunos de estos elementos son el aumento a: capital, inversión, movilización, educación, por mencionar algunos.

Así mismo en el análisis se encuentra que una estructura teórica y relevante para entender cómo la pobreza afecta el desarrollo humano es la teoría del desarrollo. Bajo ese argumento el tema de pobreza, genera un reto de regeneración del tejido social a partir de la base social: la familia y de ahí aplicarlo comunalmente para ser replicado a nivel macro.

En voz de Naciones Unidas como organismo internacional, se plantea la visión de combatir la pobreza en sus múltiples longitudes retomando el enfoque desarrollista. A manera de estrategia macroeconómica, se crearon ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2016)⁴⁶, dentro de ellos el número uno y primordial es erradicar la pobreza extrema y el hambre⁴⁷.

En otras palabras los ODM, pretenden reducir el porcentaje de personas con ingresos menores a un dólar por día, el segundo objetivo es lograr la enseñanza primaria universal, posteriormente la promoción de la igualdad de género, el cuarto

⁴⁶ Rezende ofrece una crítica a los países que buscan cumplir con los Objetivos del Milenio, ya que surgen dificultades tras cumplir metas cuantificables económicamente, sociales o políticamente, agrega que las metas se cumplen fundadas en la indiferencia de las clases intermedias los cuales se desarrollan a partir de la división de la ONU en dos grupos de países: desarrollados y en desarrollo.

⁴⁷ El ODM 2015, arroja que aún existen cerca 800 millones de personas viven en pobreza extrema y sufren de hambre. Más de 160 millones de niños menores de 5 años tienen una altura inadecuada para su edad, debido a una alimentación insuficiente.

la reducción de mortalidad en los niños menores 5 años, consecuentemente mejorar la salud materna, el sexto combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, el séptimo se centra en garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y el último es fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Son importantes las revisiones de hechos históricos e institucionales como se ha mencionado para partir de ahí y crear hipótesis que se sustenten en la realidad, a continuación se coloca una radiografía de los dos casos en indicadores que se consideran paralelos a las temáticas desarrollo económico y pobreza.

Para la realización del comparativo se revisaran de cerca, los datos cuantitativos de los tres organismos internacionales que miden y definen la pobreza: BM, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utilizando el software public data como apoyo para la creación de gráficas comparativas con referencias tomadas de los siguientes indicadores:

- a) Crecimiento económico indicadores: PIB per cápita, índice de Gini⁴⁸ (Banco Mundial, BM)
- b) Desarrollo económico: alfabetización, nivel educativo y salud (BM)
- c) Distribución del ingreso (CEPAL).

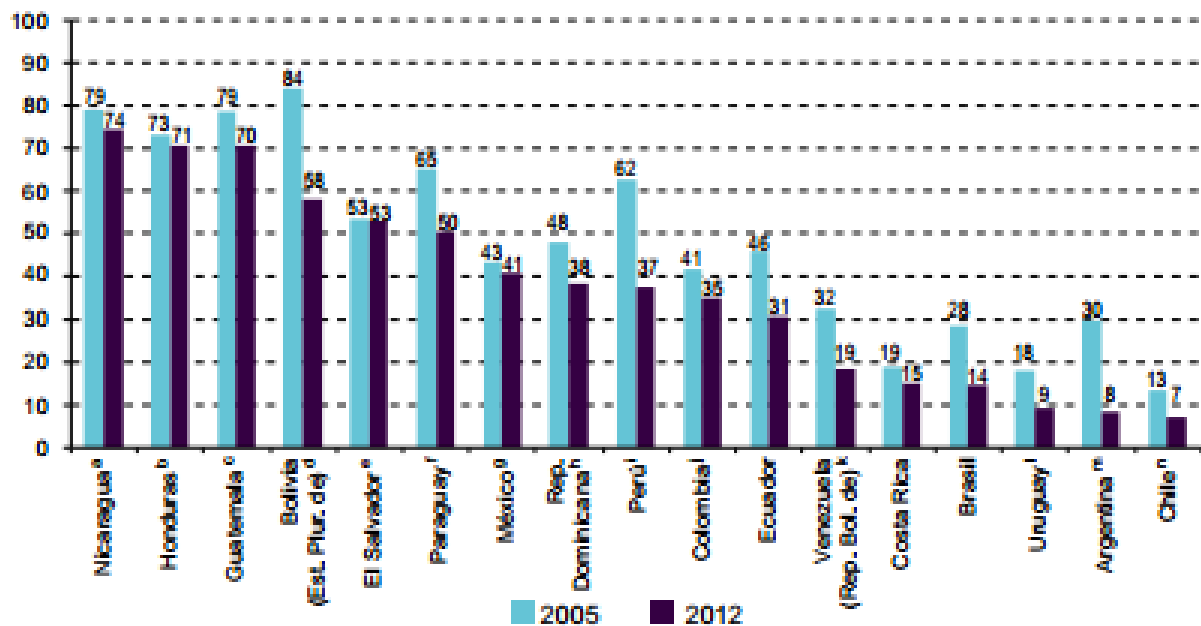
Se analizarán estos indicadores ya que guardan relación con el análisis con la distribución del ingreso y el desarrollo económico. Estos indicadores como elementos mostrarán las correlaciones entre pobreza y educación.

Hacer un comparativo desde el enfoque del desarrollo para la disminución de la pobreza, conduce a retomar aspectos que convergen con la dialéctica de los derechos humanos al tiempo con factores de crecimiento económico.

⁴⁸ El coeficiente de Gini mide el grado en que la distribución de los ingresos (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre las personas u hogares dentro de una economía se aparta de una distribución perfectamente equitativa. La curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados del total de ingresos recibidos en comparación con la cantidad acumulada de receptores, empezando con la familia o el hogar más pobre (BM, 2016).

Con ello se justifica el uso de indicadores que miden ambos conceptos (Crecimiento y desarrollo económico), en consecuencia de la elevada asociación entre ellos. Así mismo es imposible pensar en medir el crecimiento económico de un país sin mirar en dirección de derechos humanos, ingreso económico per cápita y la capacidad de adquisición de bienes básicos, bajo esta dimensión dicotómica se inserta la siguiente la siguiente imagen que da cuenta de la pobreza en medición multidimensional.

Imagen 2.1. Grafica América Latina (17 países: incidencia de la pobreza multidimensional 2005 y de 2012)



Fuente: CEPAL (2012).

La gráfica cepalina muestra como Brasil tuvo una reducción mayor de pobreza que México de 2005 a 2012. El panorama favorable para Brasil no fue continuo, ya que la tasa de reducción de la pobreza y la desigualdad han tenido un estancamiento desde 2015, desde entonces el país atraviesa por una crisis política y económica que como hemos resaltado van de la mano, ya que crean incertidumbre para los inversionistas extranjeros y la desestabilización en las instituciones. El gobierno ha propuesto una serie de medidas de ajuste macroeconómico y está preparando el escenario para reformas estructurales.

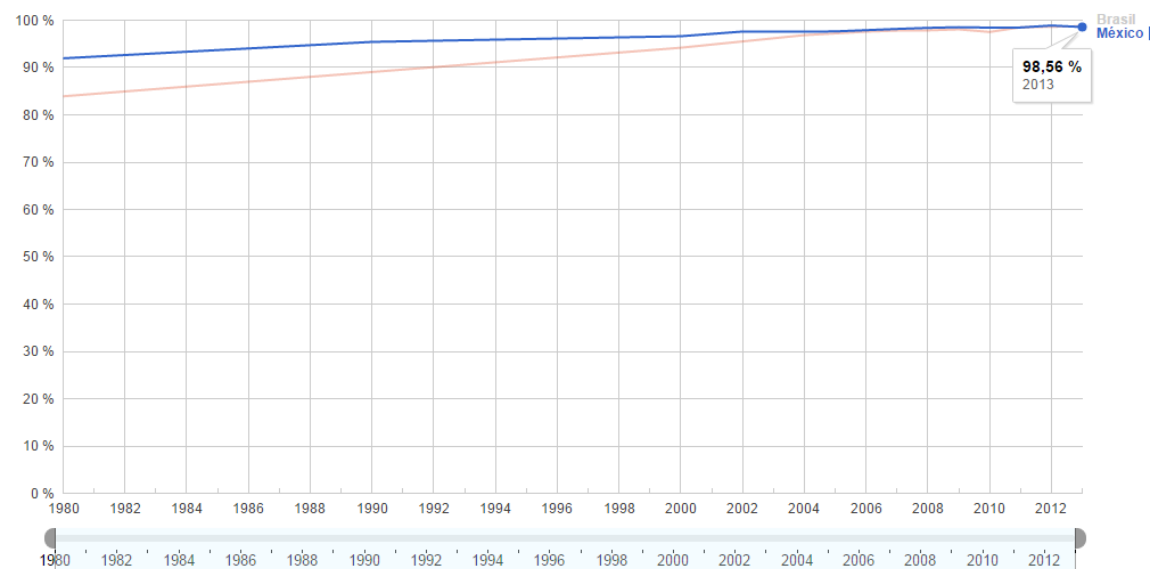
México por su parte ha acumulado una reducción de la tasa de pobreza superior a los 5 puntos porcentuales entre 2000-2002 y 2006. Por su parte, Brasil consigna disminuciones de 4,2 puntos porcentuales tanto en la pobreza como en la indigencia entre 2001 y 2006 (CEPAL 2007).

El PNUD desde el año 1990 utiliza otro indicador para medir la pobreza, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual incluye tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel decente de vida.

El planteamiento que hace PNUD, se encuentra en relación a: proporcionarle al individuo las herramientas para el incremento de sus funciones y capacidades. Bajo esa línea de desarrollo de capacidades Amartya Sen (2000: 14), realiza sus aportaciones: "la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza".

Ante los temas abordados se colocan los siguientes indicadores:

Imagen 2.2 Índice de Alfabetización México 15-24 años

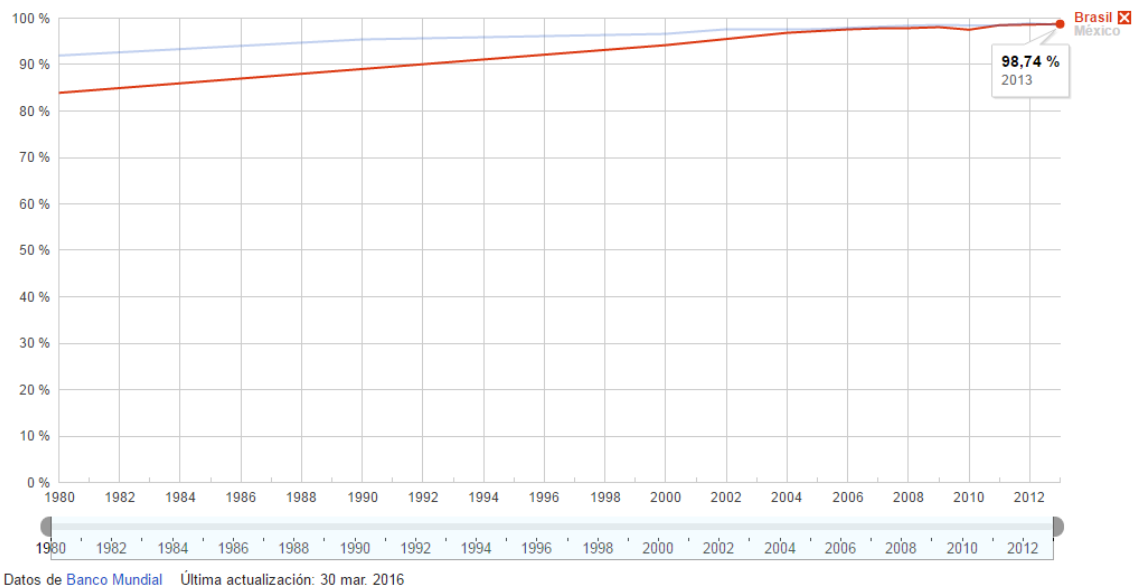


Datos de Banco Mundial Última actualización: 30 mar. 2016

Fuente: software Public Data (2016) de Banco Mundial (2014).

En este indicador México se encuentra casi a la par de Brasil, pero con la permanencia en los márgenes, no ha ido en aumento de manera incremental.

Imagen 2. 3 Índice de Alfabetización 15-24 años Brasil

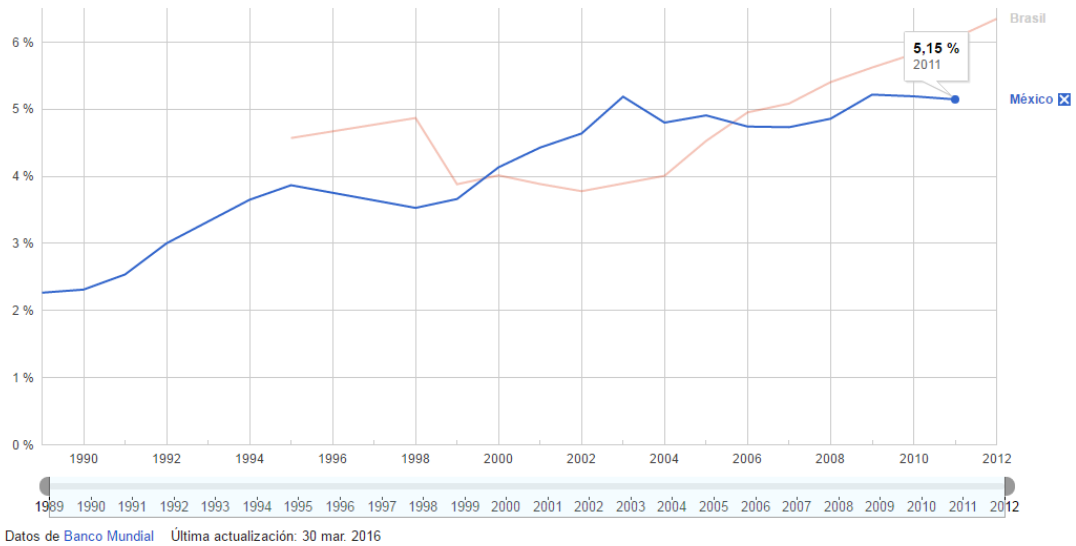


Fuente: Public Data (2016) de Banco Mundial (2014).

Como se puede observar: la Alfabetización es de 98. 57% en México y de 98.74 % en Brasil, el último país tiene un incremento mayor en cobertura de este indicador.

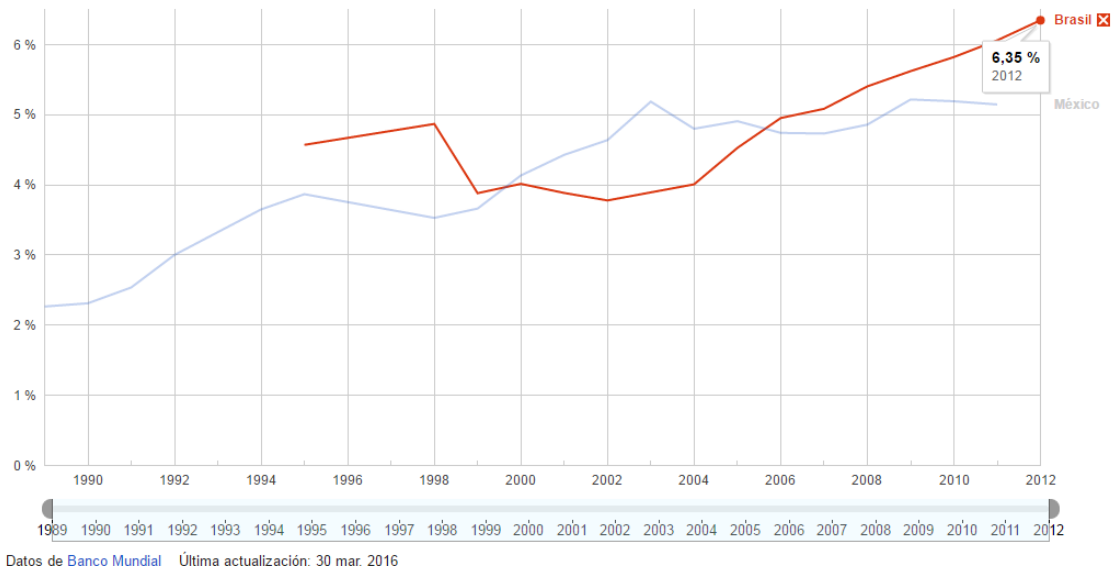
Después de lograr la cobertura universal en la educación primaria, Brasil estaba luchando para mejorar la calidad y los resultados del sistema. México por su parte está rezagado en cuanto a calidad educativa. No obstante cabe resaltar que esa temática no se abordara en este análisis por razones de espacio. Sumado a este indicador se refleja que México invierte el 5. 5% del PIB en educación y Brasil el 6.3% es decir tiene un PIB más alto en inversión educativa en comparación con México, así se observa en el indicador consecuente.

Imagen 2. 4 Gasto público en educación total (% del PIB) México



Fuente: Public Data (2016) de Banco Mundial (2014).

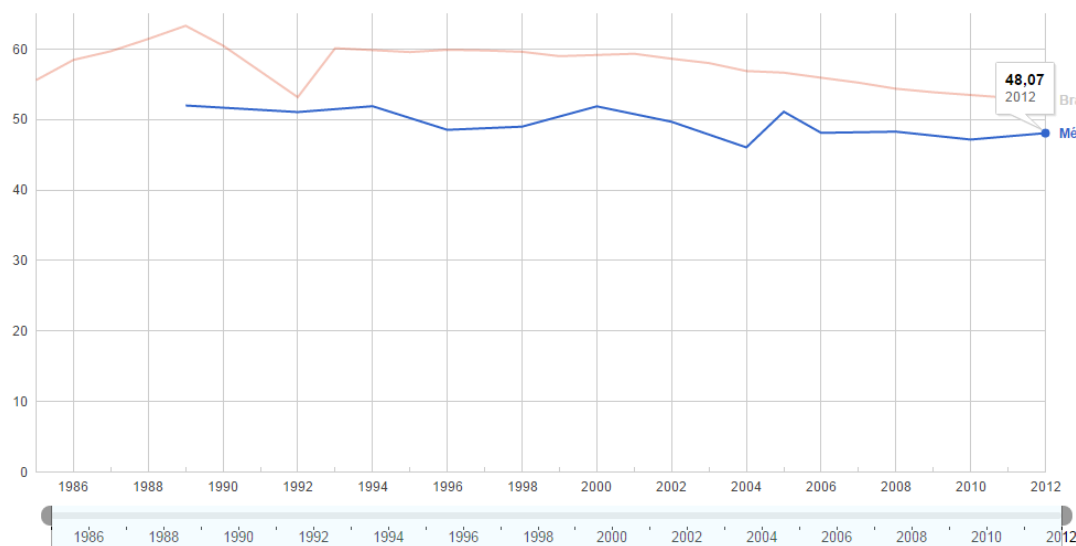
Imagen 2. 5 Gasto público en educación total (% del PIB) Brasil



Fuente: Public Data (2016) de Banco Mundial (2014).

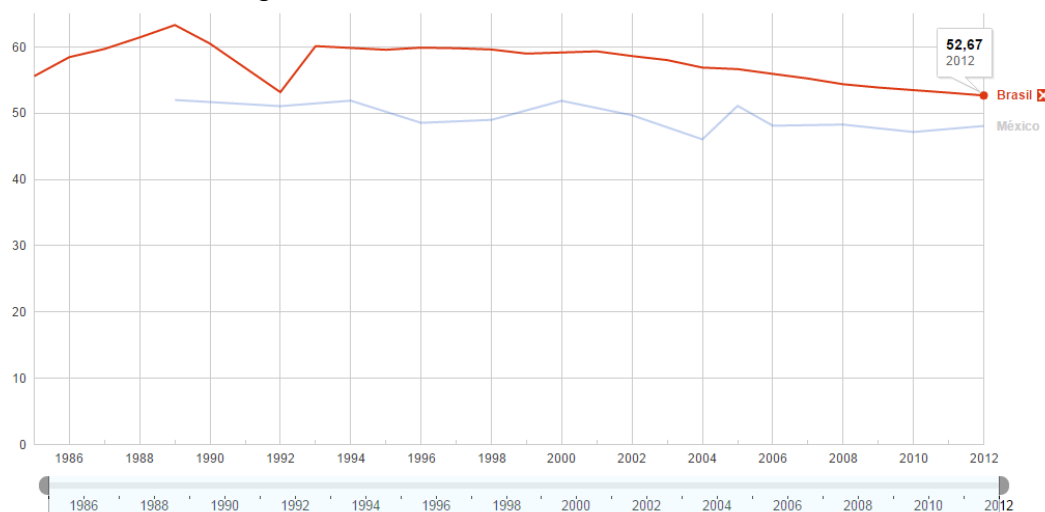
Posteriormente se coloca el Coeficiente Gini como medida ponderada que está en relación con la distribución de la riqueza y la igualdad en los ingresos, a continuación las gráficas:

Imagen 2. 6 Grafica Indicador Coeficiente GINI México



Fuente: Public Data (2016) de Banco Mundial (2014)

Imagen 2. 7 Indicador Coeficiente GINI Brasil



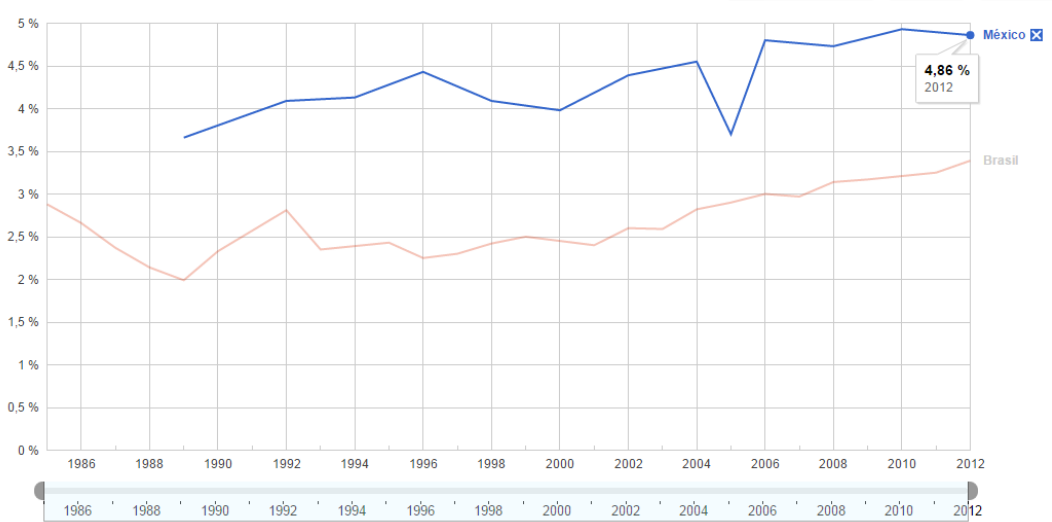
Fuente: Public Data (2016) de Banco Mundial (2014).

Las gráficas permiten ilustrar la insuficiencia en las acciones implementadas por los gobiernos para combatir la desigualdad y pobreza, ya que el Coeficiente GINI en México es de 48.07 % en cuanto a Brasil es de 52.67%. Este es un indicador que permite comparar la equidad entre la distribución de ingresos. Así, en Sánchez (2015), si un coeficiente de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un coeficiente de 100 implica una desigualdad perfecta.

Con lo anterior se puede observar que existe una mayor desigualdad en Brasil que en México, según el indicador, no obstante en alfabetización Brasil está por encima.

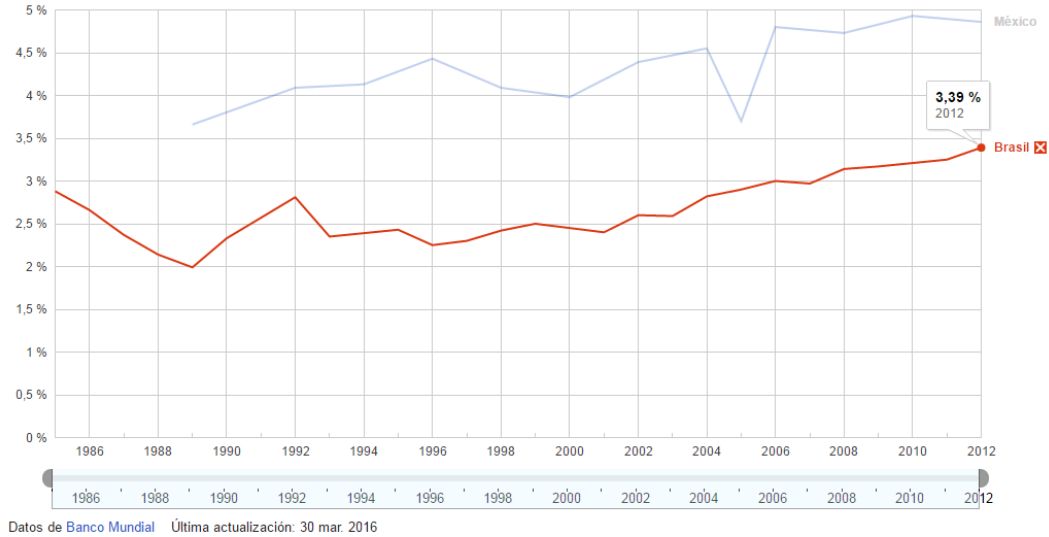
En tanto la Distribución de ingresos es de 4.86% para México y Brasil con 3.39%. El último país en 2015 tuvo complicaciones resultado de la crisis, ya que el PIB se contrajo un 3,8%, la situación se agravo aún más por la caída de precios de los productos básicos y el deterioro de la confianza de los inversores con respecto a los mercados emergentes (BM 2014), así se muestra en las gráficas subsecuentes.

Imagen 2. 8 Indicador Distribución de Ingresos en México



Fuente: Public Data (2016) de Banco Mundial (2014).

Imagen 2. 9 Gráfica Indicador Distribución de Ingresos en Brasil



Fuente: Public Data (2016) de Banco Mundial (2014).

Una vez expuestos los indicadores, se insertan algunas inferencias del análisis, la primera desde el enfoque neo estructuralista, bajo el cual se asegura que existe una gran diferencia entre la estructura productiva de los países avanzados y los rezagados. Es decir que la condición subdesarrollada se debe a las exportaciones que se basan en materias primas dados por su posición periférica, lo que limita el incentivo para el desarrollo tecnológico o incremento en capital. Evidentemente los casos Brasil- México no son países que han generado incentivos para el desarrollo tecnológico, a comparación de los países asiáticos (tigres asiáticos) por tanto la propuesta neo estructuralista no se alinea totalmente a la realidad de ambos casos, ya que más allá de la posición central o periférica es quizás cronológica.

Furtado sostiene que la modernización ha engendrado una dependencia cultural que condiciona la estructura económica social y que influye en la formación de los empresarios.

Bajo el mismo debate, (Guillén, 2016: 2) menciona que los países del centro donde apareció primero la ciencia económica, se convirtieron en exportadores de un producto particular, el experto económico extranjero, firmemente convencido de que gracias a sus conocimientos de la ciencia económica podía explicar la

problemática económica y aportar las soluciones correctas en cualquier país del mundo, y con más razón en los subdesarrollados

Por otra parte (Prebisch, 1980) delinea que los gobiernos serían funcionales a la transformación del capitalismo periférico; si, en ellos subyacen elementos que rescaten valores del liberalismo y el socialismo, poniendo en el centro de este proceso de cambio el papel esencial de la democracia.

Marta Arretche por su parte trae el concepto de ciudadanía a debate al hablar del tema de las desigualdades territoriales. La autora menciona que la distribución del ingreso es fundamental para hablar de desigualdad. Si bien el estudio comparativo se ha realizado a través de la desigualdad social, los rendimientos de los individuos y también sobre la transferencia de renta. La autora relaciona la reducción de la desigualdad al concepto de ciudadanía.

La ciudadanía fue concebida como el derecho de los ciudadanos a un mínimo bienestar económico y seguridad que les permitía vivir como ser civilizados conforme a los padrones coherentes de la sociedad. Más allá de establecer que el bienestar debería incluir el acceso a bienes esenciales, (Arretche, 2015:193).

En relación a las implicaciones planteadas por Arretche (2015), el acceso a servicios sociales es una dimensión de bienestar distinta y no se reduce solo a los rendimientos (salarios). La autora menciona que el salario real es afectado por la desigualdad de acceso a servicios, dado que los individuos con el mismo salario nominal pueden tener patrones de consumo diferente, esto va a depender del peso de sus gastos esenciales y de su respectivo presupuesto.

Arretche argumenta en su texto la manera equivocada con la que se hace referencia al concepto de ciudadanía como un “derecho mínimo de bienestar” (Arretche, 2015:193). Dado que la acepción se contrapone al enfoque neo estructuralista, colocando más peso al fundamento de ciudadanía y aplicabilidad efectiva de la democracia, como ejes conductores del desarrollo y en consecuencia del crecimiento económico.

Una de las principales preocupaciones para las naciones ha sido la pobreza y la desigualdad. Brasil por su lado ha empezado a colocar la pobreza en la agenda de

manera diferenciada, tomando en consideración la relación de los grupos sociales y la interacción con las instituciones, es decir ha empezado a centrar su mirada en otros actores dado que ha incentivado la participación e inclusión a través de los consejos y capacitaciones por medio de SUAS, es decir no solo deja la creación de políticas públicas en manos del gobierno como agente hegemónico. No obstante aún tiene índices de desigualdad bastante considerables, lo que deja a consideración que no es un país pobre, ya que si existe pobreza es consecuencia de la desigualdad.

Por su parte México ha tenido evolución en las particularidades de los programas sociales para la disminución de la pobreza, pero aún sigue carente de: inclusión social, multidisciplinariedad e intervención de otros actores. No obstante México aún tiene un camino largo por recorrer en materia de combate a la pobreza, pero ha iniciado el camino con programas incluyentes y evaluaciones en la implementación e impacto socio-económico, en el apartado de Adéndum se observa una iniciativa de agenda juvenil pionera en México.

Consideraciones finales

La democracia es una característica fundamental para la discusión de políticas públicas en países latinoamericanos. Por tanto fue necesario saber el proceso de transición hacia la democracia de los casos estudiados. La democracia como régimen tiene como fin, incluir a la sociedad en las elecciones del gobierno y desde la perspectiva de políticas públicas, también se sitúa la inserción de la sociedad en los asuntos públicos.

La inclusión social y la representatividad de los diferentes grupos sociales conllevan a buscar e insertar nuevos significados dentro del campo de las políticas públicas.

Por otra parte las preguntas siguen latentes, ante las teorías y el avance de los estudiosos de la economía y el desarrollo económico político y social. Es decir que

aun con esos aportes y aunque la desigualdad y la pobreza en países latinoamericanos son temáticas que se han abordado desde tiempos atrás como en la actualidad, seguimos viviéndola.

Los cuestionamientos sobre pobreza e inequidad en la distribución de las riquezas, encuentran múltiples respuestas que están en relación con las variables económicas, factores externos y el contexto socio-político. Sin embargo, el fin de comparar no precisaba únicamente la búsqueda de similitudes sino también de las diferencias, para encontrar alguna respuesta más allá de la retórica, que diera luz a un diagnóstico más cercano. Entre los datos observados, Brasil tuvo años de bonanza pero ahora al igual que México, presenta niveles de pobreza considerables y poco desarrollo. Sin embargo, Brasil no es considerado un país pobre sino desigual, por lo que se llega a la conjetura que el crecimiento económico no garantiza el desarrollo de un país, como se ve en caso Brasil.

La economía mexicana se enfrenta a un ambiente externo que lo afecta, principalmente por la actividad industrial en los Estados Unidos, los precios bajos del petróleo y un alto riesgo ante la volatilidad en los mercados financieros. Brasil también se encuentra en una situación de incertidumbre y riesgo ante factores exógenos.

Es importante resaltar que aunque las dos economías en años recientes no han crecido significativamente, en 2015 según el BM (2015) y el FMI (2016), Brasil se coloca como la mejor economía de América Latina y se encuentra entre el 7° y 9° lugar de las mejores economías del mundo, respecto a su PPA y su PIB, por su parte México se inserta dentro de las mejores 5 en Latinoamérica y ocupa en el mundo la posición entre la 12° y 15° como mejor economía bajo los mismos indicadores, por lo que se concluye que ambos países no son pobres debido a su ritmo de crecimiento económico, sino por las enormes brechas de desigualdad.

A manera de conclusión se rescata la propuesta de la CEPAL sobre el carácter integral de la política social. De acuerdo con esta premisa, la política social debe contemplar dos dimensiones, que resultan definitivas para el éxito de su

formulación y ejecución: su relación con la política económica y las relaciones entre los sectores que conforman la política social. Los retos de Brasil y México ante las metas del desarrollo son amplios así como las áreas de oportunidad de crecimiento, no obstante una transformación en el conocimiento y posteriormente en el pensamiento, puede convertirse en acciones concretas para el cambio.

El debate actual sobre la crisis política que atraviesan estos países, generan incertidumbre que por ende conducen a crisis social y económica. Por ello es de interés la temática de creación de políticas públicas que empoderen al individuo y disminuyan la pobreza a través del desarrollo de capacidades por medio de la educación; pero una educación diferenciada, para que ante las crisis no solo dependan de factores macroeconómicos, sino de elementos propios de la comunidad.

En esa línea argumental, es importante que se creen ajustes diferenciales que fomenten el crecimiento y la competitividad. México y Brasil poseen enormes diferencias regionales al interior del país, queda claro que la desigualdad inicia por la notable diferencia de capacidades en cada individuo, principalmente las educativas, de empleo, habilidades, destrezas, conocimiento tecnológico, etc, por mencionar algunas.

Sin embargo, existen logros que presentan ambos países como la universalización en la educación básica, evolución institucional, transformación de los programas de transferencia de renta a programas incluyentes de elementos que contribuyen al capital humano.

Ambos países aun enfrentan grandes desafíos para poder alcanzar un desarrollo sostenible; combinar el crecimiento económico, la homogeneidad productiva, protección al medio ambiente e inversión en educación, son retos casi inalcanzables, no obstante un esquema que prevea la disminución de la pobreza por medio de las generaciones es viable a largo plazo.

El fin de disminuir el esquema de transmisión intergeneracional (que los hijos de padres pobres tengan una menor probabilidad de ser pobres cuando lleguen a

adultos), es una inversión que reduciría la incertidumbre, con el propósito de alterar el proceso de concentración del ingreso en unos cuantos, propiciando menor desigualdad traducida a pobreza.

Otro reto que se suma a ambos países, es el romper con la idea que lo público es solo asunto del gobierno, los desafíos son imperantes ya que se requiere de transformación en la estructura social y de gobierno debido a que no tenemos una herencia de políticas públicas con diversidad de actores en ambos países. Esto es consecuencia de su pasado como países herederos de políticas verticales y gobiernos autoritarios.

Así mismo, otro de los retos que enfrentan ambos casos es elevar las inversiones en el incremento de capital humano en el corto plazo. México tiene el desafío y la necesidad de crear una base en su estructura transversal; en otras palabras, articular acciones con diferentes actores y así insertar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones públicas, y privilegiar los vínculos gobierno – sociedad. En cuanto a Brasil, la parte de acompañamiento quizá aún no quede concluida, para que los individuos se sientan parte del sistema, como parte del proceso de la política pública. Sin embargo los avances son evidentes a partir de la creación de organismos trasversales como son SUAS, CRAS y CREAS.

Aunque se evidencie a través de la frase *es mejor prevenir que remediar*, las acciones no se han centrado en ello, ante esto se acentúa el énfasis en los enfoques neoinstitucionales y la orientación de los derechos humanos. Evidencia de ello fueron los momentos de bienestar que se dieron en Brasil tras las políticas estructurales que implementó Lula, ya que apostó por la nueva institucionalización.

Lo que parece quedar demostrado es la discontinuidad en la implementación de programas tras los cambios de gobierno, y un cambio en la forma de pensar la pobreza en ambos países de lo rural a lo urbano, percatándose que es un fenómeno que atañe a ambos polos sociales.

La comparación resulta un instrumento para contribuir a la mejora de las organizaciones e instituciones, para este análisis el fin es encontrar un significado

diferente a la palabra juventud, bajo el argumento de población específica, es decir no debe ser catalogada como parte de la población de manera genérica ya que posee una serie de características dado su desarrollo contexto, territorio, etc.

Una característica fundamental que implica analizar a la juventud dejando claro las diversificaciones, dado que hablar de juventudes es referirse a diversidades. Por ello se rescata la propuesta de combinar en el campo de la educación políticas universales y políticas focalizadas, considerando el clima escolar, con la capacidad de reconocimiento entre todos de manera comunitaria. Para efectos de continuidad y sustento de la propuesta de política pública, se observaran las realidades de los jóvenes en el contexto poblano, ya que es el primer estado que implementa una agenda de juventud, por tanto resulta importante su análisis.

En esa línea, el diagnóstico señala la relación entre cultura y cultura juvenil, ya que la descomposición de la cultura ha dejado de lado la sensibilización por la juventud y esto pone en riesgo la estructura social, en su posición de agentes que privilegian los cambios sociales, como actores reestructuradores de los organismos e instituciones, creadores de nuevos saberes. Es decir la juventud como población receptora y trasmisora de valores.

Capítulo III. Propuesta de política pública

Este capítulo contiene diversos elementos que apuntan a la necesidad de incluir la participación de la juventud en la creación de políticas públicas. La colaboración de la juventud en la toma de decisiones constituye un camino al éxito de políticas de prevención, más allá que de contención, ya que como se ha desprendido a lo largo del análisis, los jóvenes son una población clave de transmisión y recepción de valores de una generación a otra.

El concepto de juventud se aborda en el capítulo I, y refleja la multiplicidad de acepciones existentes; sin embargo, es preciso tomar posición con respecto a su estudio, de tal manera que el objetivo de este capítulo es vislumbrar a la juventud como vinculante de estructuras sociales establecidas y de las estructuras sociales por surgir. Con ello se quiere expresar que la juventud es una población de interés público, ya que su formación constituye capital humano, mismo que coloca las bases a las transformaciones sociales, económicas, culturales y tecnológicas. De tal forma, el objetivo de este capítulo es proponer una política pública con valor público en la educación, colando así al proceso educativo como la mejor vía al desarrollo individual, social y económico, es decir el valor público generado por una educación con características *ad hoc* a los contextos, resulta una herramienta relevante en el análisis y solución de la pobreza.

Este Capítulo se desarrolla en cinco secciones, la primera es un comparativo de las políticas públicas en materia de pobreza enfocadas a la juventud, considerando los casos latinoamericanos: Brasil-México, resultado y continuidad del Capítulo II, dentro de la comparación se recurre al análisis de las instituciones encargadas de crear programas y políticas, así como sus limitantes y restricciones. Por una parte se observan los programas emitidos por la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) en Brasil y por otra en México el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), como principales instituciones enfocadas a la juventud. Así mismo se consideran los organismos que ofrecen datos de estadística y geografía de la población de cada país, así como las instituciones que realizan las mediciones de las políticas públicas, en el caso de Brasil el IBGE y el Instituto de

Investigación Económica Aplicada (IPEA) y para México se recogen datos del INEGI y CONEVAL.

En un segundo momento se estudia y estructura el concepto de valor público, desde disciplinas como la economía y la sociología, para la creación de políticas públicas, destacando la importancia de su existencia en la formulación e implementación, principalmente aquellas que se centran en la educación a favor de la lucha contra la pobreza.

Posteriormente, se realiza la descripción y explicación de la creación del Índice de Valor Público en la Educación (IVPE), mismo que será utilizado como herramienta para identificar si existe o no valor público en la educación pública. El IVPE, fue desarrollado a partir de tres categorías, la primera de ellas es de Capacidades Individuales misma que hace referencia al individuo; la otra es Interculturalidad, que se aboca al ámbito privado; y por último, la Responsabilidad Social, midiendo el comportamiento y desempeño del individuo en la esfera pública. Una vez explicada su importancia y su fundamentación teórica, se realizara un análisis cuantitativo en el apartado cuatro, aplicando empíricamente el IVPE.

Si bien el diagnóstico del problema es importante, así como la formulación, vale la pena enfatizar que la evaluación es una de las etapas más importantes del proceso de la política pública, de ahí la medición y uso del IVPE en México y en el estado de Puebla, ya que a través de un análisis cuantitativo se determinará si algunos elementos en la juventud están vinculados con el valor público, las variables a medir son: género, preferencias electorales, posición política, educación pública vs privada y, último grado de estudios. En esta investigación se aborda la evaluación como un proceso vinculado a la mejora de la acción pública. Si bien el gobierno Mexicano se ha preocupado por la evaluación desde 2001 con la creación de CONEVAL, el IVPE es diferente ya que se mueve en dirección a la medición de valor educativo en el individuo, reflejando en sus resultados generales el valor público de la sociedad mexicana.

Por último en la quinta sección, a partir de la medición del IVPE, se propone la creación de una agenda de política pública considerando las limitaciones para abordar el fenómeno, a través del amalgamamiento de las políticas públicas y el neoinstitucionalismo, sugiriendo así un mapa de actores que considere los intereses, aportes y debilidades de cada una de las partes que lo conforman.

Este Capítulo es resultado y aporte final de la investigación con perspectiva comparada de políticas públicas en materia de juventud, mismo que recupera algunos elementos que en Brasil han implementado los hacedores de políticas exitosas. Al mismo tiempo se destacan aquellos elementos que México ya posee institucionalmente, como el reconocimiento de los derechos a la educación, trabajo, cultura, etcétera. Esta propuesta busca romper con las brechas existentes entre la teoría y la práctica, y vincular lo institucional con lo social, volviendo al fenómeno de la pobreza en la juventud un problema de interés público, con el fin de generar una estrategia óptima que vincule y fortalezca lazos institución-sociedad.

3.1 Políticas públicas para disminuir la pobreza en la juventud a través de la educación en Brasil y México

La pobreza es un problema global y público que se intenta superar a través de múltiples estrategias y políticas, desde las esferas económica, social, asistencial y educacional. Es decir, indagar en políticas y programas enfocados a disminuir la pobreza conlleva a diferentes dimensiones como son la salud, la vivienda, cultura y la educación.

Sin embargo, para efectos de este análisis se destacan aquellas políticas públicas que se encaminan a la inclusión, desarrollo y crecimiento de la población juvenil. Por ello se han seleccionado las que se centran en la educación y su impulso como vía para el desarrollo personal, profesional, social y económico.

El argumento central es situar la deficiencia y rezago educativo como una de las principales causas de pobreza en la juventud. Si bien existe una múltiple visión acerca del concepto y de la condición y agudización de la pobreza como se ha revisado en el Capítulo II, no obstante la justificación de poner en el centro del debate a la educación es su vinculación con los avances y retrocesos sociales. Por una parte la falta de educación, propicia desigualdad, violencia, inequidad, delincuencia, empleos escasamente remunerados, ausencia de capacidades cognitivas y sociales, etc. Así mismo, la educación eficiente y eficaz es proveedora de capital humano y social, que están relacionados con el fortalecimiento de la sociedad y el ejercicio reflexivo de la participación política en el país.

Si bien la educación se inscribe en los valores y derechos fundamentales como la equidad, igualdad, respeto, inclusión, etc.; el rezago educativo, el abandono escolar, la incapacidad del individuo de desarrollarse, la educación limitada, son problemas vigentes que los países latinoamericanos enfrentan.

Para llevar a cabo el análisis comparativo en la construcción de políticas, resulta preciso saber a quiénes se les considera jóvenes en ambos casos. Por un lado en México la juventud es aquella población que se encuentra en el rango de edad de 12 a 29 años, según la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud en el Artículo 2° (2015). Por su parte, Brasil considera que la población juvenil es de 15 a 29 años de edad⁴⁹, establecida en el Estatuto de la Juventud de la Ley No 12.582, 2013. Ambas leyes coinciden en establecer que la población joven debe ser objeto de políticas públicas, que propicien escenarios de autonomía, empoderamiento, emancipación, libertad, inclusión, sin distinción de género, condición social, salud, preferencias sexuales, opiniones y religión.

En ambos países surgió la imperante necesidad de proponer estatutos y estrategias encaminadas a la juventud, por dos razones: por el número de

⁴⁹ En Beltrán 2012, se encuentra que la definición coincide con la acepción de la Organización Ibero-Americana de Juventud (OIJ) de la cual el gobierno del Brasil es miembro.

población joven que tiene cada país, y por los altos índices de pobreza y rezago educativo.

El reconocimiento de fallos dentro de las políticas conduce a su última fase que es la evaluación, si bien en el Capítulo II de esta investigación se realiza la comparación con los indicadores internacionales, para este análisis se toman referencias de las instituciones encargadas de la estadística y geografía de cada país. Para Brasil se utilizarán los datos del IBGE, ya que además de contar con encuestas realizadas a los hogares brasileños, genera información que permite realizar mediciones en colaboración con el IPEA. Antes de abordar las políticas y programas encaminados a disminuir la pobreza en la juventud, se hará una revisión sobre las metodologías que lleva a cabo el IBGE para medir la pobreza, ya que la metodología que utiliza CONEVAL en México se explica en el Adéndum.

En el marco institucional de Brasil se han desarrollado diversos métodos como el “Método Combinado: Mapa de Pobreza la cual es una medida realizada a partir del ingreso y o el consumo” (IBGE, Mercosur, 2008: 15). La elaboración de Mapas de Pobreza utilizó la información de la Pesquisa de Orçamentos Familiares-POF 2002-2003, con base en el gasto per cápita del hogar, tomando información en hogares equivalentes del Censo Demográfico 2000. Esta medición estima niveles de pobreza y desigualdad en pequeñas áreas (municipios), haciendo usos de dos enfoques: pobreza absoluta y pobreza subjetiva.

El segundo método es la línea de pobreza absoluta (IBGE, Mercosur, 2008: 15) “este instrumento requiere la estimación de una línea de indigencia a partir de una canasta compuesta por alimentos que satisfacen las necesidades calóricas del grupo de referencia”. Este método es semejante a la medición que realiza (CONEVAL, 2010) a través de la canasta básica.

Posteriormente la medición a través de la línea de pobreza subjetiva “se realiza a partir de la percepción de bienestar de un individuo, está influenciada por su posición con relación a los demás individuos...” (IBGE, Mercosur, 2008:16), para su realización la POF 2002-2003 posee un bloque de preguntas con carácter

subjetivo, relativo a las condiciones de vida de las familias, el cálculo se realiza con un enfoque de ingreso mínimo “la información obtenida es utilizada para la construcción de las líneas de indigencia subjetiva” (IBGE, Mercosur, 2008:16).

Y por último el IBGE, Mercosur (2008: 16), utiliza la línea de pobreza realista, método en el cual se clasifica a la población de “acuerdo a una distribución de ingresos o de consumo per cápita del hogar, basándose en medidas de tendencia central, media o mediana”.

Es preciso recalcar que resultó necesario revisar los métodos para la medición de la pobreza y de esa forma analizar los resultados de la pobreza, con respecto a los métodos de ambos casos se puede agregar que el método combinado en Brasil es una medida ligada a la medición multidimensional en México, lo cual permite hacer un comparativo en sus datos estadísticos y políticas públicas de juventud.

Considerar dichas mediciones y metodologías, así como sus resultados estadísticos, no solo permite tener un panorama de la realidad demográfica, social y económica de la juventud, sino que además conlleva a profundizar el análisis y reflexión sobre el porqué y cómo se han desarrollado las políticas públicas en ambos países respecto a la población juvenil. Aun con las críticas de medición que pudieran surgir, es preciso destacar que los indicadores multidimensionales son recientes y en ambos casos coincidentes en considerar el ingreso y el bienestar del individuo.

La Síntesis de Indicadores Sociales (IBGE, 2015) revela que su población juvenil por género se compone por 51. 6% de mujeres y el 48. 4% hombres en 2014. Cabe mencionar que la población juvenil sufrió cambios en diez años ya que en 2004, 27. 3% del total de su población era joven de 15 a 29 años y en 2014 bajó a 24. 3%, con referencia en los datos del estudio PNAD (2015).

En Brasil se vislumbra, según los datos de SNJ, IBGE (2014), que en el año 2009, 61% de los jóvenes de 18 a 24 años estaban sin empleo y 69% no asistían a la escuela, así mismo se detectaron 52 mil muertes anuales de jóvenes, de las cuales 53 % fue causada por homicidio.

El IBGE, (2015:50) revela que uno de cada 5 jóvenes no asistía a la escuela y no trabaja en 2014; y (2015), “el porcentaje de jóvenes que concluyeron la educación media en 2004 fue de 45.5% y de 60.8% en 2014”. En cuanto al género, en 2014 concluyeron la educación media 54.9 % de hombres y 66.9% mujeres, así mismo, la conclusión de estudios medios era mayor en 19.1% en jóvenes blancos y mestizos que en negros.

Por su parte en México, según el IMJUVE (2013), concluye que en el país viven 37.9 millones de jóvenes, con un incremento de 1.8 millones de 2010 a 2014, es decir, este sector de la población creció 4.9 % a diferencia de Brasil que por el contrario, su población juvenil disminuyó.

Siguiendo a CONEVAL (2014), se observa que de la población joven, 46% estaba en pobreza en 2010, es decir 16.8 millones de jóvenes, también se observó un aumento en el porcentaje a 47.1%, 17.5 millones quinientos mil jóvenes en vulnerabilidad respectivamente. Con respecto a la carencia rezago educativo en 2010, 17.6 % (6.4 seis millones cuatrocientos mil) de los jóvenes tenía esta carencia es decir y en 2014 disminuyó a 13.8% (5.1 millones cien mil), según el mismo organismo

La situación por la que atraviesan los jóvenes es foco de atención, los datos referidos a carencias, pobreza y rezago educativo en la juventud, argumentan la ausencia de aplicabilidad de los derechos humanos.

Se infiere que las políticas públicas implementadas en ambos países, de 2010 a la fecha, son resultado de las mediciones que contemplan elementos más allá del ingreso (educación, salud, género, color de piel, edad, discapacidad, etc.), y buscan enfrentar el desafío de la eficiencia y eficacia ante la juventud, el país y a nivel mundial.

Brasil como México tienen índices de pobreza y rezago educativo, desde ambas perspectivas es entendible la reconfiguración institucional que han tenido los países a lo largo de su historia, con el fin de propiciar el desarrollo económico y social.

En Brasil actualmente las políticas públicas federales para disminuir la pobreza de la juventud se relacionan con trabajo, educación, seguridad, deporte cultura, salud, emprendimiento, tecnologías de la información y comunicación, salud, derechos humanos y participación social, así se encuentra en (Rocha y Ulhôa, 2016). Dada la magnitud de temas se requiere de una amplia estructura institucional que guie cada una de las temáticas, misma que se compone por: la SNJ⁵⁰, el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE)⁵¹ y el Comité Interministerial.

Además de las instituciones que se mencionan el IPEA, colabora en el desarrollo de políticas públicas por medio del incentivo de investigaciones, asesorías y estudios enfocados a la juventud en aspectos culturales, sociales y económicos, cabe mencionar que los programas de juventud están alineados a los objetivos del Plan Nacional de Educación (PNE).

Con el fin de realizar un comparativo de manera clara, se identificaron los programas enfocados a la juventud y a la disminución de la pobreza, desde la SNJ (2014) tal como se ilustra en la siguiente tabla.

⁵⁰ Se creó en 2005, junto con CONJUVE (Rocha y Ulhôa, 2016).

⁵¹ De acuerdo con Beltrán (2012), se reconoce que Brasil fue el primer país de América Latina en instaurar un Consejo que se ocupara específicamente de la Juventud en el año 2005. Este Consejo se compone por 60 miembros, un tercio de representantes del Gobierno Central y dos tercios de la sociedad civil, mismo que incentiva y crea formas de organización y participación de la juventud brasilera.

Tabla 3.1. Programas alineados al marco jurídico enfocadas a la juventud en Brasil

PROGRAMA	DEPENDENCIA RESPONSABLE	BENEFICIARIOS
ID Joven	SNJ Ministério de la Cultura (MC)	Jóvenes (15 a 29 años) Familia con ingreso mensual menor a dos salarios mínimos
ID Joven Programa Estación Juventud	SNJ	Jóvenes (15 a 29 años)
Plano juventud viva	SNJ Secretaría de políticas de Promoción y de la Igualdad Racial (Seppir)	Jóvenes (15 a 29 años), especialmente para jóvenes negros que viven en zonas periféricas
Juventud Rural	SEPIIR	Jóvenes que habitan zonas rurales
Observatorio Participativo de la Juventud	SNJ	Jóvenes (15 a 29 años)
Vale-Cultura	Ministerio de la Cultura (MC)	Jóvenes que trabajan con un bajo salario
Centros de Artes y Deportes Unificados, (CEUs)	Ministerio de Salud (MS) Ministerio del Deporte	Jóvenes (15 a 29 años), con alta vulnerabilidad social
Centros de Cuotas en Educación Superior	Ministerio de Educación (MEC)	Jóvenes de escuelas públicas, con pocos recursos
Ciencia sin fronteras	Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCT&I) y MEC	Jóvenes (15 a 29 años), talentosos
Programa de Financiamiento Estudiantil, (FIES)	MEC	Jóvenes (15 a 29 años), matriculados en instituciones no gratuitas
Programa Universidad para todos (PROUNI)	MEC	Jóvenes de escuelas privadas
Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y el Empleo, (PRONATEC)	MEC Ministerio del Trabajo y Empleo, (MTE), MDS, SNJ	Jóvenes (15 a 29 años), que están inscritos en programas de transferencia de ingresos
Proyecto Rondon	Ministerio de Defensa SNJ	Jóvenes (15 a 29 años), con proyecto de desarrollo sustentable
Pronacampo	MEC SNJ	Jóvenes (18 a 29 años de edad), que trabajan en agricultura familiar
Projovem Urbano	Secretaría Ejecutiva (SE) SNJ MEC	Jóvenes (15 a 29 años), que tengan concluido la educación media
Projovem Trabajador	SNJ, Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE)	Jóvenes (18 a 29 años) que trabajan y estudian

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de: SNJ (2017), MDS, (2017), MT, (2017), MDA, (2017), MTE, (2017), ME, (2017), Forum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude, Secretaria dos Direitos Humanos (SDH), (2017), SEPIIR, (2017), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), (2017), MS, (2017), SG, (2017), MEC, (2017), MRE, (2017), MinC, (2017), MCT&I, (2017).

Como se observa en la tabla anterior existe un buen número de programas enfocados al combate a la pobreza en la juventud a través de estrategias enfocadas a la cultura, educación, empleo y empoderamiento de la juventud.

En primer instancia se vislumbra que el incentivo hacia la cultura y el arte está plasmado en dos programas, el primero es ID Joven que incentiva el interés por la cultura y el arte, y Vale-Cultura que se creó para propiciar el fomento a la cultura en jóvenes trabajadores, para pagar mensualidades de cursos de artes, audiovisual, danza, circo, fotografía, música, literatura y teatro.

En términos de inclusión, igualdad y participación se encuentra ID Joven Estación, que incluye a los jóvenes para proponer e implementar iniciativas enfocadas a población en sus mismas condiciones (edad y vulnerabilidad). Plano Juventud Viva, es una estrategia implementada para disminuir los homicidios por discriminación de color, género y marginación.

PRONACAMPO⁵² tiene el fin de elevar la escolaridad, completar el nivel básico de estudio y la capacitación profesional de jóvenes entre los 18 y 29 años que están desarrollándose en la agricultura familiar.

PRONAF busca el fortalecimiento de la agricultura familiar, como un plan de acción dirigido a jóvenes del campo, empoderándolos y brindándoles autonomía económica con actividades productivas. Y por último en el sector rural se coloca JOVEN RURAL o PAJUR, el cual busca el empoderamiento facilitando el acceso a los jóvenes en las políticas públicas rurales y a la innovación tecnológica rural.

El incentivo económico a través de becas, fondos, equipos y financiamiento educacional es una de las estrategias más fuertes en Brasil, destaca CEUS, que tiene el propósito de prevenir la violencia y promover la inclusión, colaborando con responsabilidades compartidas en prefecturas y comunidades, para crear un Plano Gestor y hacer uso de la programación de los equipamientos.

⁵² (Beltrán, 2012), el curso tiene una duración de 24 meses y es suministrado de acuerdo a los ciclos agrícolas, respetando el período en que los alumnos están trabajando en el campo. Las aulas presenciales son alternadas con actividades educativas no presenciales.

Bajo el rubro de financiamiento y becas se observan las Cuotas de Educación Superior, las cuales proveen el acceso a la educación superior a los jóvenes que no ingresan a las escuelas públicas, obligando a los institutos a reservar el 25 % de lugares a jóvenes con bajos recursos. PROUNI otorga becas totales o parciales a los estudiantes de educación superior.

Bajo la premisa de incentivos económicos se encuentra uno de los programas más exitosos de América Latina: Ciencia sin Fronteras, su principal objetivo es incrementar la movilidad estudiantil, para el fortalecimiento educativo a través de la multiculturalidad. El programa también busca suscitar la internacionalización de la ciencia y la tecnología, ya que promueve la innovación y actualización tecnológica y científica apoyando con intercambios internacionales.

PRONATEC⁵³ busca ampliar la oferta de cursos educativos profesionales y tecnológicos en el país.

En esa línea también de incentivo a la educación y fomentar la economía esta Projovent Urbano, ya que está enfocada a jóvenes que dejaron sus estudios por trabajo u otras razones y les permite concluirlos por medio de la modalidad Educación de Jóvenes y Adultos, misma que se destaca por características de capacitación profesional y el desarrollo de acciones comunitarias en el ejercicio de la ciudadanía, conforme a lo previsto en el artículo 81 de la Ley N°9.3934, 1996, (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Projovent Urbano, otorga apoyo financiero mensual durante los 18 meses del curso de R\$100,00, pero condicionado al 75% de asistencia en las actividades presenciales y entrega de los trabajos pedagógicos, este programa también es transversal del PROJOVEM.

Así mismo Projovent Trabajador se vincula con PROJOVEM, este es dirigido al mercado de trabajo y donde se busca colocar a los jóvenes en el mercado laboral (Beltrán, 2012) Tiene como objetivo insertar al joven entre los 18 y 19 años al mundo laboral, dentro de los requisitos se encuentra ser desempleados y que

⁵³ Dentro del programa (PRONATEC, 2017) de 2011 a 2014, se otorgaron más de 8,1 millones de matrículas entre cursos técnicos y de capacitación profesional, en más de 4.300 municipios.

formen parte de familias que tienen un ingreso per cápita de hasta medio salario mínimo. Los jóvenes beneficiarios reciben apoyo financiero durante seis meses, mediante la comprobación de asistencia a los cursos de calificación de 600 horas-aula.

Y bajo el bagaje de programas de apoyo económico esta PROJOVEM ADOLESCENTE, dirigido a personas de 15 a 17 años de edad que se encuentren en situación de vulnerabilidad y riesgo social, sus objetivos son el incremento en los niveles de escolaridad reducir la violencia y promueve la cultura de prevención de embarazo y enfermedades de transmisión sexual implementado por el (MDS).

En el año 2007 Brasil decidió ampliar la matrícula educacional e incrementar el nivel de vida de los jóvenes tras la creación de la SNJ y CONJUVE en 2005, dado que se fortaleció el vínculo sociedad y gobierno, para ello implemento una estrategia transversal que aumentaba el número de jóvenes beneficiados, este mecanismo fue PROJOVEM INTEGRADO en (Beltrán, 2012) mismo que surgió de la unión de seis programas PROJOVEM, Agente Joven, Saberes de la Tierra (Saberes da Terra), Consorcio de la Juventud (Consortio da Juventud), Juventud Ciudadana y Escuela Fábrica. Sin embargo en la actualidad el PROJOVEN solo se ejecuta en cuatro programas: PROJOVEN URBANO, PROJOVEN CAMPO, PROJOVEN TRABAJADOR y PROJOVEN ADOLESCENTE, cada uno desde sus diferentes instancias es implementado.

Con base lo expuesto, no cabe duda que el desarrollo de las políticas públicas económicas y sociales en las últimas décadas, incide fuertemente en el desarrollo económico así como en la inclusión social de Brasil.

En Rocha (2016) se añade una crítica al planeamiento de los programas, el estudioso menciona que existe una ausencia de participación de algunos ministerios que él considera fundamentales en la planeación de las estrategias. Agregando que no existe una combinación entre la economía y lo social, dado que ministerios como el Ministerio de Hacienda (MF) y el Ministerio de Planeamiento y Gestión (MP), forman parte de la de la aprobación de recursos para los

programas, pero no siempre empatan en la planeación programática, en ese sentido se suprime la posibilidad de debatir entre los aspectos económicos y sociales.

La tabla que a continuación se expone, describe en el caso de México, las dependencias y programas gubernamentales en relación a las medidas para resarcir la pobreza. Tomando en consideración que el fenómeno está rodeado de múltiples causalidades, así se insertan sus multi-alternativas, no obstante se rescatan aquellas acciones que flexibiliza la inserción de la participación, derechos fundamentales, aprendizaje como herramienta, desarrollo de capacidades; es importante enfatizar que la elección de estos programas se realizó dado su enfoque a población juvenil.

Tabla 3.2. Programas alineados al marco jurídico enfocadas a la juventud en México

PROGRAMA	DEPENDENCIA RESPONSABLE	BENEFICIARIOS
Programa Nacional de Salud	Secretaría de Salud	Jóvenes(12 a 29 años)
Seguro Popular/ Seguro para estudiantes	Secretaría de Salud, (SS)	Jóvenes(12 a 29 años), que no cuenten con seguridad social
Estrategia contra el sobrepeso y obesidad	SS	Jóvenes (12 a 29 años).
Programa Sectorial de Educación	Secretaría de Educación Pública, (SEP)	Jóvenes (12 a 29 años), que estén en rezago educativo
3x1 para migrantes	SEDESOL	Niños y Jóvenes (12 a 29 años), que pertenecen a la comunidad migrante.
Programa de Opciones Productivas	SEDESOL	Población mayor de 18 años en general y beneficiarios de Prospera
Programa de Desarrollo Humano Prospera	SEDESOL	Jóvenes (12 a 29 años), en pobreza y vulnerabilidad económica y social
Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL	Jóvenes (12 a 29 años), con reducción de ingresos por emergencias.
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"	SEDESOL	Para parejas de jóvenes (18 a29 años) casados o en unión libre, con ingresos que no superen los 5 salarios mínimos

Programa de emprendedores juveniles	Secretaría de Gobernación	Jóvenes (12 a 29 años), en individual o colectivo que tengan un proyecto
Crédito Joven	Secretaría de Economía, (SE)	Jóvenes (12 a 29 años), registrados en la red de apoyo de INADEM y contar con 20% del proyecto en efectivo
Espacios poder joven (EPJ)	SEDESOL Secretaría de Gobernación, (SG)	Jóvenes (12 a 29 años).
Red, jóvenes moviendo a México	SEDESOL SG (IMJUVE)	Jóvenes (1 a 29 años), que tengan el objetivo de crear una asociación civil
Programa nacional de becas (PNB)	SEP SG	Jóvenes (12 a 29 años), con bajos ingresos
Programa para madres jóvenes	SEP SG	Jóvenes (18 a 29 años), mujeres y hombres que trabajan o estudian, con ingresos menores a la LB
Beca contra el abandono escolar en educación media superior	SEP SG	Jóvenes (15 a 29 años), en rezago educativo

Fuente: Elaboración propia con base en página web de: Seguro Popular, (2017), SS, (2017), SEDESOL, (2017), SE, (2017), SEP, (2017), y SG (2017).

La preocupación por la pobreza no es reciente, ya que en México se han colocado diversos indicadores tratando de resolver el entramado de cuestionamientos que desembocan al pensar en las causas que generan este fenómeno. En ese sentido, se insertan los programas nacionales que aseguren mejorar la calidad de vida de los jóvenes.

El programa registrado como prioritario para mejorar las condiciones de vida es el enfocado a la salud, a cargo de la Secretaría de Salud, el cual es necesario para mitigar la vulnerabilidad. EL seguro popular es un programa que converge con la cultura de prevención de salud, salud universal, acceso a servicios básicos, es así que se reconoce la importancia de las instituciones de salud para la vida de cualquier ser humano.

Bajo el análisis de acciones seleccionadas, se evidencia la priorización de la juventud y su desarrollo. SEDESOL, es una dependencia gubernamental que pondera el desarrollo y lo vincula al bienestar colectivo, a través de fortalecimiento de la estructura social y brindando oportunidades de desarrollo humano, que optimiza la estabilidad social.

Desde esta lógica la SEDESOL, desempeña un papel importante entre la convergencia economía y sociedad, con el Programa de Desarrollo Humano Prospera, activa la economía empoderando a las mujeres y población vulnerable.

La evolución se puede verificar con mayor nitidez en el caso de Progresá (1997), fue el primer programa que incluía un enfoque intergeneracional de pobreza extrema. Esto se traducía en pensar en el futuro de los niños y jóvenes, con todas las herramientas y capacidades para salir de pobreza que había sido transmitida por sus padres de generación en generación. Es decir, que estos jóvenes ya no se encontrarían bajo las mismas condiciones y que darían a sus hijos otro tipo de vida. Sin embargo, se puede inferir, una década posterior a su aplicación, que no logró los objetivos deseados, tras los resultados de pobreza, carencias sociales y marginación en la juventud actual.

Posterior a este programa, las acciones programáticas, se han centrado en la transferencia de renta. No obstante, se coloca este argumento con el fin de evidenciar las divergencias que no han propiciado una verdadera evolución en la creación de estrategias contra la pobreza, así mismo recalcar la importancia en las instituciones y su evolución, ya que son la conexión entre gobierno y sociedad.

En el caso brasileño, la transversalidad es un elemento fundamental para la implementación de los programas, para México ocurre lo mismo, ya que existen programas importantes en el *Catálogo de Programas Federales*, de la Secretaría de Gobernación, alineados al PND, además de la CNCH, de los cuales se destacan aquellos destinados a superar la pobreza, marginación y promover el desarrollo de la juventud como el Programa Empleo Temporal que tiene el fin de incentivar la dinámica económica y dar bienestar económico a la población afectada, mediante apoyos otorgados por su participación en proyectos de beneficio social o comunitario, este programa está dirigido a la población de 16 años de edad o más y fomenta la expansión de oportunidades y el incremento en la posibilidad de adquisición de bienes.

Del catálogo también se destaca el Programa de emprendedores juveniles es un concurso de proyectos sustentables dirigido a población juvenil en edades de entre 18 y 29 años y se divide en categorías que a continuación se describen:

- a) Jóvenes en lo individual o grupo que inicien nuevas empresas o negocios, que hayan tramitado su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes ante la Secretaría de hacienda y Crédito Público en el transcurso del registro de proyectos en la Convocatoria, como persona física o moral en cualquier régimen fiscal de actividades empresariales.
- b) Jóvenes en lo individual o en grupo, que ya cuenten con un negocio o empresa en crecimiento y deseen fortalecerla, que presenten Registro Federal de Contribuyentes, con alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante el período enero-diciembre 2013, como persona física o moral en cualquier régimen fiscal de actividades empresariales.

Otra estrategia aplicada en los tres órdenes de gobierno y que busca orientar a la juventud a través de coordinadores es Espacios Poder Joven (EPJ), el programa promueve la realización de acciones formativas, preventivas y recreativas que se reflejará en la calidad de vida de los jóvenes, sus requisitos simplemente son estar en edad de 12 a 29 años y registrarse en sistema de reportes en línea.

Red, Jóvenes Moviendo a México, según (IMJUVE 2013) es una estrategia que se enfoca a grupos o colectivos conformados por jóvenes, buscando una vinculación entre la juventud y el gobierno el programa se desarrolla a través de conferencias y talleres, donde se presentan proyectos, planeación estratégica, mercadotecnia social, proyectos institucional y sustentabilidad, para participar se requiere de la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI) y obtención de la Donataria Autorizada en el transcurso de la primera etapa.

Bajo esa línea el Programa Nacional de Becas (PNB), tienen como eje rector el incremento de la matrícula así como al permanencia de los jóvenes en la educación, la estrategia se aplica entre los tres niveles de educación, otorgando

becas a estudiantes y profesores de instituciones públicas de cualquier tipo educativo o rama de profesionalización.

Además de las becas federales que otorga el gobierno existe un programa que se aboca solo a madres adolescentes, Promajoven otorga apoyos económicos con el único fin de empoderar a las madres adolescentes y que su situación no sea motivo de abandono escolar. Y por último las Becas contra el Abandono Escolar en Educación Media Superior, dirigida a estudiantes de instituciones públicas de educación media superior, en la modalidad escolarizada, mismos que deberán ser postulados por el Comité Institucional de Becas como potenciales beneficiarios, por encontrarse en una situación de riesgo de abandonar sus estudios de Educación Media Superior EMS.

Ante las circunstancias de pobreza que presenta la juventud de todo el país, la educación y la cultura, son conceptos que se tienen que repensar y significar más allá de establecerlo en el marco jurídico, ya que la estructura social y económica dependen de ello.

Es importante considerar que los modelos educativos se han notado limitados ante las aceleraciones sociales y globales, que demandan nuevas formas de aprendizaje. Sin embargo, se recupera el fin de los programas sociales de educación, los cuales a través de incentivos económicos fomentan la asistencia escolar, pero que no ha sido suficiente para incrementar la calidad de vida de la juventud mexicana.

Sen (2000:16), categoriza a la educación y asistencia sanitaria como oportunidades sociales que se deben recibir de manera natural, de lo contrario se puede exigir la intervención del Estado, “complementan las oportunidades individuales para participar en la economía y en la política y contribuyen a fomentar nuestras propias iniciativas en la superación de nuestras respectivas privaciones.”

Por otro lado, se destaca que Brasil ha avanzado en materia de educación y universalización, ya que los índices educativos no son tan bajos en comparación

con México, así mismo ambos tienden a incrementar el número de beneficiarios y fortalecer a la estructura institucional a través de la transversalidad en los tres niveles de gobierno. Si bien Brasil ha reducido los índices de rezago educativo en la población juvenil como se observa al inicio de este Capítulo, es notable el problema de racismo y desigualdad que viven los jóvenes brasileños, ya que como se observó el número de población juvenil ha disminuido y al mismo tiempo la principal causa de muerte en los jóvenes es el homicidio por discriminación.

Hablar de lo eficiente y eficaz sería poco apropiado, pero es permisible observar los mecanismos de acciones en los programas que han conducido al éxito en cada caso. Aunque Brasil y México tengan diferencias demográficas, históricas, culturales y de lenguaje, ambos poseen características institucionales que permiten comparar aprender y recuperar las estrategias que han fomentado la evolución de Brasil en la implementación de políticas públicas.

Ambos países incentivan el interés educativo a través de transferencias de dinero a los jóvenes como estímulo para la continuidad educativa. También convergen en centrar la mirada en aquellos más vulnerables, por su parte Brasil posee características de desigualdad que pone en riesgo la estabilidad de los jóvenes negros, así como los jóvenes que viven en zonas rurales, es así que enfatiza en el apoyo a aquellos jóvenes que trabajan en el campo y la agricultura. México por su parte incluye en sectores de riesgo dentro de la juventud a las madres adolescentes y también como Brasil a los jóvenes rurales.

Un elemento que es referente para México son los consejos juveniles, ya que son instrumento democrático que favorece la participación de los jóvenes. Si bien México se ocupa de incluir a los jóvenes por medio del IMJUVE, a través del Espacio Juvenil y la Red de Jóvenes Moviendo a México, lo hace por medio de convocatorias para premiar a las iniciativas que apoyen a la juventud, por tanto no existe el diálogo entre los diferentes actores. Es decir en el CONJUVE se inserta la colaboración de los jóvenes en los tres órdenes de gobierno a través de los Foros de Gestores Estatales y Municipales y el Frente Parlamentario de Políticas

de Juventud, para trabajar en conjunto con especialistas y el gobierno para la creación de políticas públicas a través del diálogo.

Hacer políticas para la juventud no es tarea sencilla, partiendo de la premisa que se trata de una población heterogénea en constante cambio y evolución, por ello vale la pena revisar las estrategias de formación como las de educación, considerando elementos de participación multidisciplinar y la inserción de los diferentes actores y así buscar condiciones óptimas para superar aquellos malestares sociales como la vulnerabilidad por ubicación geográfica, contexto económico y social, género y crisis socio-económicas. La democracia ha permitido la inserción de ajustes en la política social juvenil en ambos casos, pero también se ha visto afectada por algunos sucesos en la dinámica histórica que han retrocedido el avance democrático en Brasil y México, como los golpes de estado y la instalación de un partido hegemónico, respectivamente.

3.2 Definición de valor público

La percepción de la realidad es infinita dadas las circunstancias, el contexto, la posición económica, etc. Dilucidar la innumerable infinidad de elecciones requiere tomar en consideración diversos factores que afectarían y beneficiarían los intereses a partir de aquella elección. La propuesta analítica de los resultados de la educación, es una reflexión crítica hacia los indicadores que miden la educación y también de los programas educativos, sin embargo el fin primordial es proponer la inserción del valor público en la educación por medio de elementos de coordinación, cooperación y compromiso social, institucional y de gobierno.

La reflexión no se centra en descalificar a la educación vigente, sino más bien contribuir con ella a través del análisis e identificación de necesidades de la juventud, la sociedad mexicana y de las instituciones y al mismo tiempo puntualizar que el valor público es un factor preponderante para mejorar la calidad de vida de la población así como la eficiencia y eficacia de las instituciones.

En ese sentido, el propósito de mejorar las iniciativas de políticas públicas es inherente el proceso de evaluación de las mismas. Si bien el proceso de evaluación tiene un marco referencial establecido e institucionalizado en el CONEVAL, se plantea la propuesta de incentivar la confianza de los usuarios, en este caso los jóvenes, de modo que sean ellos quienes sean partícipes en la evaluación y retroalimentación de las políticas públicas.

En ese orden de ideas se recuperan los aportes de Gerónimo (2015: 203) quien asume como posible la participación de otros actores ajenos al gobierno en la elaboración y evaluación de política pública, ya que las transformaciones del Estado del siglo XX a principios del siglo XXI le han quitado “su posición de centro único de poder “. Es decir los procesos evolutivos del Estado...

...es necesario que el gobierno, en coordinación con la ciudadanía colabore en la construcción de capital social mediante diversas iniciativas, con miras a fortalecer las acciones orientadas a la participación de la comunidad como [...]premisas indispensables en su sostenibilidad y perdurabilidad a través del tiempo, para que una política pública sea apropiada por los directamente beneficiados de dichas acciones.

Resulta subjetiva la tarea de definir el valor público, o más aun, establecer una medida que lo cuantifique, los grilletos metodológicos surgen desde la naturaleza pionera de la propuesta⁵⁴, sin embargo se precisa tener claro que la evaluación no solo concierne a instituciones, sino que también es esencial de los ciudadanos y de los actores emergentes como la juventud.

⁵⁴ La medición del valor público en la educación no ha sido realizada en México, únicamente se ha realizado la medición de valor público en los procesos democráticos. El INE (2012: 3) como organismo encargado de organizar las elecciones en México decide adoptar el valor público, afirmando que “el mayor problema que sufren las democracias son las enormes desigualdades...la forma de ver la democracia inicia con el voto en las urnas pero no se agota, por lo que el eje rector sugiere la ampliación de la ciudadanía con componentes: sostenibles, vinculantes de los representantes con los ciudadanos”. Por otra parte un estudio realizado por Hintze (2005:1) muestra que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice de valor, al utilizar la combinación de indicadores de riqueza, educación y esperanza de vida, lo cual “representa más y mejor vida que la conjunción de pobreza, ignorancia y falta de futuro, motivo por el cual es obvio que en las sociedades en las que el IDH es alto hay más valor que en las que éste es bajo”. Sin embargo el autor menciona que el IDH, es el índice más cercano a medir el valor público en la educación, solo por dos indicadores: el grado de educación alcanzado y la esperanza de vida, mismos que están relacionados con la equidad, pero en su conjunto, no mide en específico el valor público en la educación.

La propuesta de valor público en la política pública tiene al menos tres intenciones, en primer instancia busca la vinculación de intereses entre el gobierno y la sociedad, es decir a la sociedad le interesa mejorar sus condiciones de vida y al gobierno por su parte le concierne estimular los valores sociales que fomenten la paz y desarrollo social y económico.

Consecuentemente se orienta a resaltar que el valor público en la educación no es un asunto meramente de un solo actor, ni de una sola disciplina, sino es la inserción de herramientas multidisciplinares desde la Gestión Pública, la Ciencia Política, la Economía, la Sociología, hasta las Políticas Públicas.

Y por último es preciso dejar claro que el valor público no busca la aceptación de la mayoría, ni el bienestar del mayor número de beneficiarios, sino es imperativo del refinamiento del individuo social.

Si bien la definición es un proceso un tanto subjetivo como se ha mencionado, este análisis alude a introducir al concepto desde dos vertientes la economía y la sociología, de ahí la importancia de conceptualizar primero por separado los componentes que los engloban valor y lo público.

Valor desde la economía surgió a partir de los aportes de Adam Smith (1958) y con posterioridad de Karl Marx (1965), como asevera (Guillen, 1976:20) Smith entiende la “ganancia como la parte del valor creado por los trabajadores en el proceso de producción, que se apropian los dueños del capital, se trata, por lo tanto, de una excedente creado por el único factor productivo: el trabajo humano”, (Marx en Guillen, 1976:20) asume el “valor como el cambio de las mercancías con arreglo a la cantidad de trabajo”, este enfoque engloba elementos de utilidad, bienes, rendimiento y cambio.

Desde la perspectiva sociológica, Weber (1973: 43) afirma que la acción humana siempre está ligada a “categorías como fin y medio”, persistentemente buscando lo valioso al realizar una acción. Es decir el valor es una forma de ponderar la orientación de elecciones, tomando en consideración las dos categorías fin y medio. Así mismo, Sandoval (2007: 107) menciona que:

...“todos los valores (en general) presentan un núcleo duro respecto del cual el consenso social es sólido y plenamente compartido y en torno a él reflejos variables que se van adoptando y adaptando de acuerdo a un desarrollo societal complejo”.

Por tanto el valor desde la economía y la sociología tiene intrínseco el uso de indicadores de medición que conllevan a tomar decisiones dirigidas al mayor beneficio y con el menor costo o afectación posible, algunas pifias del valor se pueden encontrar desde una visión macro, ya que los pensamiento individualistas y egoístas son limitantes del bien común, de ahí la importancia de vincular el concepto con lo público, a lo que se agrega que público es la pluralidad, la universalización de la población (gobierno, sociedad, instituciones, etc.).

El valor público es una temática relativamente nueva y sugerente de diversos desafíos, no solo para el gobierno y las instituciones sino para la ciudadanía en su conjunto, ya que alude a un cambio de conciencia, de valores y a una aceptación de responsabilidades. Si bien la trasmutación de valores es una tarea difícil de alcanzar, México tiene las características para lograrlo, su sistema democrático es la vía de inserción de nuevas formas de mirar a la juventud y al mismo tiempo de replantear la educación que recibe.

El pionero del concepto valor público es Mark Moore quien introdujo el concepto desde la multidisciplinariedad en 1995. El autor aborda diversas disciplinas para proponer el concepto de valor público, tales como las Ciencias Políticas, Administración Pública y la Economía, con un enfoque dirigido a la Gestión Pública.

A partir de la economía, Moore recupera el estudio del desempeño del gobierno con elementos como costo- beneficio. Así mismo Moore (1998: 24).aborda diferentes componentes de la teoría de la organización, con el fin de “explicar por qué las organizaciones públicas y privadas se comportan de la manera en que lo hacen...ayuda a comprender por qué las organizaciones tiene dificultades para adoptar y mantener procesos de innovación”.

En Moore (2006:15) se retoman las directrices del concepto de valor público en percepciones ciudadanas, mismas que serán guía para el uso y aplicabilidad del concepto:

La primera acepción está alineada a la economía, desde el enfoque utilitarista y del bienestar, entendiendo que “el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental. Aplicada a través de la medición de las políticas públicas, en términos del mayor bien para el mayor número”.

Segunda por Moore (2006:15) “valor público, cualquiera sea el gobierno debidamente constituido, actuando como un agente de sus ciudadanos, lo que dicho gobierno declara como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno (Acción legislativa)”.

Y por último según Moore (2006:16).como:

...propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual. En esta concepción, el gobierno es autorizado especialmente y se le pide que trate con un conjunto particular de condiciones donde el mercado no podría funcionar bien para maximizar la suma de (técnicamente factibles) satisfacciones individuales.

Lo anterior conlleva a una tensión de ideas, ya que por una parte se centra en la satisfacción de la ciudadanía, atendiendo los problemas públicos como el máximo bienestar. Así mismo, está la perspectiva de generar valor público a través de la atención a un sector en específico. Sin embargo, ambas visiones son coincidentes en el papel fundamental que desempeña el gobierno para la generación de valor público, conduciendo al desarrollo social y bienestar colectivo, a través de la valoración social.

Desde una perspectiva más concluyente (Moore, 1995 en Conejero, 2014), define valor público como la capacidad del gobierno y sus instituciones y para integrar las aspiraciones de los ciudadanos, con el fin de tener una sociedad ordenada con elementos de justicia eficiencia y finanzas sanas.

Frente a esta formulación de conceptos del valor y lo público, así como los aportes del pionero de valor público, para este estudio se entiende como valor público a la yuxtaposición de bienes culturales y cognoscitivos producidos a través del gobierno, la sociedad y las instituciones mediante la cohesión, cooperación y coordinación, propiciando así el perfeccionamiento y la reconfiguración social, económica y cultural.

Bajo ese concepto, se plantea el objetivo central de generar un diagnóstico que identifique la existencia o ausencia de valor público en la educación pública. Con lo anterior se justifica la propuesta de articular las instituciones de gobierno, educativas y familia con los actores implicados (jóvenes) por medio de una política pública generando capital social⁵⁵ a través de la transversalidad de participación y el incentivo del capital humano⁵⁶. De tal forma que el siguiente apartado coloca la creación del valor público considerando los elementos que se rescatan en la definición.

3.3 Índice de Valor Público en la Educación Pública (IVPE)

Resultaría inasequible descifrar y abarcar todas y cada una de las causantes restrictivas del desarrollo, no obstante en este análisis se ha identificado una de las más grandes pifias del sistema político mexicano: la ausencia de ciudadanos educados, capaces, empoderados y responsables con su comunidad.

La explicación y reflexión de la educación como eje rector de desarrollo, se desprende de la interrogante ¿existe valor público en la educación pública?, para responder la pregunta, es indispensable el uso de la medida adecuada, misma que tiene que marcar su diferencia con los instrumentos de medición utilitaristas y científicos.

⁵⁵(Putnam, 1993 en Pelayo 2012: 21), asume como capital un bien público, agregando que son “aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada”.

⁵⁶ Capital Humano según (Schultz 1972 en Villalobos y Pedroza, 2009), se entiende como la educación que forma parte de la persona que la recibe, misma que incluye componentes como la habilidad, los conocimientos y atributos que contribuyen con la capacidad individual.

De ahí que se propone el Índice de Valor Público en la Educación Formal (IVPE), caracterizado por la vinculación de tres enfoques fundamentales que engloban intereses entre los actores: gobierno y sociedad. Los enfoques son de capacidades, de responsabilidad ciudadana y social y apertura intercultural; mismos que se desprenden de la vertiente neoinstitucionalista, enfatizando el rol de los actores y las instituciones en la creación de estrategias públicas.

La justificación del IVPE se inspira en las afirmaciones de Alarcón y Guirao (2013: 149), quienes afirman que “la competencia no es sólo un saber hacer, sino que convergen en ella el saber con el saber hacer, pues no es algo meramente instrumental, hay que comprender e interiorizar por qué y para qué”. A continuación de manera sucinta se describe la metodología para la realización del índice, paso que permitirá extrapolar los sucesos reales a través de un instrumento de medición.

3.3.1 Metodología

El fin del IVPE consiste en explorar el valor de la educación y su contribución a la sociedad en aspectos de cooperación y coordinación, buscando medir el empoderamiento, autonomía, resiliencia, responsabilidad, respeto y empatía en los jóvenes. Todo ello añadiendo tres indicadores como columna vertebral de una educación viable que proporcione ciudadanos con las características a evaluar.

La aplicación del índice se realizará a partir de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP, 2012), la cual cuenta con una muestra de 3750 encuestas, tomando en consideración las respuestas de los actores involucrados (jóvenes de 18 a 29 años) como población objetivo de esta investigación ubicados en la entidad federativa Puebla (número 21 en México)⁵⁷.

⁵⁷ Se consideró a la ENCUP como encuesta viable, ya que se pretende medir la cooperación, la coordinación, el pluralismo, la participación social y democrática de los jóvenes, en comparación a otras encuestas la ENCUP mide las prácticas, hábitos y habilidades de la ciudadanía, ya que la ENJ (2010), solo se aboca a temáticas de juventud en términos de: salud, sexualidad, actividad

Para dar paso a la inserción de los ítems a cada indicador o variable es necesario recorrer el camino de la elaboración de los mismos, señalando que los tres indicadores que componen el IVPE, se distinguen en la cantidad de ítems que las conforman.

3.3.2 Elaboración de variables (delimitación teórica).

La generación de valor público en un derecho fundamental como es la educación, vuelca las miradas de la población hacia el desempeño de las instituciones gubernamentales y educativas. Por tanto se justifica cada indicador en relación al contexto social, y los intereses de los agentes involucrados: gobierno-sociedad.

El índice se expresa de la siguiente manera: $IVPE = \sum (CI + IP + RSP)$, donde los indicadores son: CI= Capacidades en el espacio individual, IP= Interculturalidad en el ámbito privado y RSP= Responsabilidad social en la esfera pública.

A continuación se realiza la descripción y justificación de los indicadores para la composición del IVPE:

- CI= Capacidades en el espacio individual

Para abordar el marco analítico de este indicador, resulta indispensable retomar los aportes de Amartya Sen y Martha Nussbaum como los principales exponentes del enfoque de capacidades. Desde sus contribuciones se han desprendido diversas líneas como la transversalidad de competencias, las necesidades humanas y la propuesta renovada de Martha Nussbaum.

El economista Amartya Sen en 1998 fue el primero en arraigar a la educación como clave para el entendimiento de las sociedades en crisis o en desarrollo, retomando algunos argumentos desde las teorías de capital humano. Sen en su libro *Desarrollo y libertad*, asocia la capacidad de una persona a las múltiples

laboral y relaciones sociales, por tanto la ENCUP permite acercarnos a la realidad de la juventud desde dimensiones: micro, meso y macro.

alternativas de funcionamiento de sus libertades como alimentación, salud, educación, etc. El autor relaciona las libertades como una puerta de coyuntura.

Nussbaum por su parte coincide con Sen, sobre el enfoque de capacidades como vía al desarrollo humano y por ende un camino para el combate a la pobreza y las desigualdades. Nussbaum analiza el desarrollo humano, poniendo como elemento rector a la educación englobando elementos de calidad, eficiencia, justicia y equidad.

La propuesta de Amartya Sen y Martha Nussbaum, sobre las capacidades, muestra algunos puntos en común con la teoría de necesidades de Leon Doyal e Ian Gough. Doyal y Gough en Parellada (2008:80), ofrecen dos formas diferentes de justificar la universalidad de las necesidades humanas: por un lado, afirman que las necesidades son condiciones para perseguir lo valioso:

Puesto que la supervivencia física y la autonomía personal son condiciones previas de toda acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más elementales: aquellas que han de ser satisfechas en cierta medida antes de que los agentes puedan participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo que crean valioso.

Y por otro lado Doyal y Gough no proponen capacidades de educación para el desarrollo, sino introducen a la educación entre las necesidades.

Martha Nussbaum, bajo el cobijo retrospectivo de autores como Sen, Rawls y Doyal y Gough, quienes hablaron de justicia y libertad, realiza su propuesta: Enfoque de capacidades específicas de la vida humana; dicha propuesta se enlista en diez capacidades, llevando como bandera la justicia y la contraposición con las mediciones del PIB per cápita y del utilitarismo.

Nussbaum asevera que su propuesta coloca sus bases en los principios políticos básicos de liberalismo y democracia, utilizando el pensamiento de capacidad humana, sensibilizando el pluralismo cultural, así mismo su ofrecimiento está estrechamente ligado a los derechos humanos.

Las diez capacidades con las que Nussbaum pretende concientizar son en 1.- La vida, 2.-Salud física (preventiva, alimentación, higiene, vivienda salubre), 3.-

Integridad física (libertad, seguridad, defensa ante la violencia, autonomía en las decisiones sexuales y reproductivas) 4.- Sentidos, imaginación y pensamiento (imaginación y fantasía traducido en poesía y empatía, humanización en la educación), 5.- Emociones (capacidad de relacionarse sentimentalmente), 6.- Razón práctica (reflexión libertad, conciencia), 7.- Afiliación (vivir con y para otros, con empatía, imaginación y protección al otro, que se den las bases sociales del auto respeto y la no humillación, recibir un trato con dignidad, sin discriminación, respeto en orientación sexual, etnia, religión, casta, etc.), 8.- Otras especies (respeto ecológico), 9.- Juego (recreación) y 10.- Control sobre el propio entorno (político: participación ciudadana, libertad de expresión y asociación; y material: adquisición de bienes, trabajo digno).

La evaluación del bienestar social, ha quedado opacada tras las cortinas de las mediciones econométricas en busca del crecimiento económico y el disfrazado desarrollo. De ahí el momento de reivindicar el pensamiento de bienestar social desde la valoración de las capacidades y necesidades humanas. Vinculantes a la justicia social, afirmando en este indicador como todos los estudiosos en centrar la mirada en la educación, como principal componente en un enfoque de capacidades, mismo que se transfiere al desarrollo de la sociedad económica y social.

- IP= Interculturalidad en el ámbito privado

En el entramado de multiculturalidad nace la necesidad en los individuos de encajar socialmente. Sin embargo, “de un mundo multicultural- yuxtaposición, de etnias o grupos pasamos a otro intercultural globalizado” (García, 2004: 14). De ahí la importancia del concepto interculturalidad.

Dependiendo de la disciplina se realizan las interpretaciones de los conceptos, por tanto la definición es vasta en sus variaciones, sin embargo para la Ciencia Política la interculturalidad es entendida como el transcurso de diálogo entre los agentes (gobierno, instituciones, ciudadanía y grupos de diferentes etnias y

culturas), entrelazando los intereses de los actores y sus grupos a través de la reciprocidad de conocimientos.

La conceptualización de la interculturalidad dio origen de manera incremental en la historia dentro de la etapa de la modernidad, empatando con el inicio del capitalismo y el fenómeno de la globalización.

García (2004), propone identificar la interculturalidad en los individuos, cuando estos tienen en el entendimiento tres aspectos básicos: las diferencias, las desigualdades y la desconexión, de manera conjunta. A diferencia de las ciencias sociales que por separado estudia cada una de las líneas, para las Ciencias de la Política es relevante el estudio de los tres componentes en conjunto. Es importante delinear los caminos a los hacedores de las políticas educativas, y con ello los requerimientos de la sociedad, en el entendido de sus diferencias y por tanto el valor que tiene la inserción de interculturalidad en el pensamiento escolar.

El encuentro intercultural se puede definir en palabras de Bochner (1982: 6-9), “la interacción cara-cara de individuos o grupos que tienen diferentes marcos de referencia o experiencias de vida, debido a lealtades étnicas, nacionales, o clases sociales”. Los factores que contribuyen a los encuentros interculturales son tecnológicos, económicos, políticos y sociales.

Los encuentros pueden aportar o causar efectos negativos, si no se tiene una aceptación por las diferencias, los diálogos bilaterales y multiculturales con otras culturas pueden ser causa de rechazo, aceptación e involucración con otras culturas.

Para este análisis se rescatan tres vectores que inducen a la aceptación de interculturalidad: tolerancia, pluralismo y el multiculturalismo.

Alavés (2014), argumenta que la tolerancia es la no interferencia en los comportamientos ajenos por respeto a la dignidad de los demás. Es un elemento clave para el fortalecimiento de las libertades dentro del sistema político.

Por su parte, el pluralismo no se encuentra tan alejado de la tolerancia, ya que esta última se encuentra intrínseca en el pluralismo. Alavés (2014), afirma que con la oleada de la democracia liberal y todas sus implicaciones, se desordenaron los planteamientos originales, distorsionando los trazos esenciales de la democracia para otros enfoques. El pluralismo se utiliza en un enfoque de la democracia emanado del aspecto político vinculando valores culturales y sociales, de acuerdo con Alavés (2014: 33) “el pluralismo comienza a popularizarse en los años setenta... porque resultaba evidente que las sociedades son plurales pero no diferenciadas... el pluralismo trata cualquier identidad de la misma manera, en términos de respeto y de reconocimiento recíproco”.

Y por último el multiculturalismo, según Alavés (2014: 39):

..“surgió como un modelo de política pública y como una filosofía de reacción frente a la uniformización cultural en tiempos de la globalización, pero que encierra un problema de origen: la visión del ser humano es de igualdad no de diferencia”.

Es así que la interculturalidad en la educación es una “herramienta de emancipación” (Alavés, 2014: 40), empoderando al individuo y este a su vez causando eco de emancipación cultural en su comunidad.

El indicador no se aleja de la realidad, ni está en contraposición con el enfoque de capacidades, puesto que la sociedad es totalmente heterogénea por tanto necesita de educación diferenciada, no de homogeneidad en los métodos.

- RSP= Responsabilidad social en la esfera pública

El concepto de Responsabilidad puede emplearse para diversos ámbitos de la vida privada y pública del ciudadano, Fernández (s/f) afirma que es uno de los conceptos más utilizados por los seres humanos. Desde el ámbito jurídico Fernández (s/f) encuentra dos clasificaciones importantes de responsabilidad: la responsabilidad subjetiva y la responsabilidad objetiva.

La responsabilidad únicamente se genera cuando hay una norma que sanciona una conducta que es reprobable por el Estado, puesto que perjudica a la sociedad, y el sujeto que la realiza es al que se le aplica la norma y esa obligación es la que

genera en el sujeto la responsabilidad de reparar el daño. Sin embargo en la interpretación de Fernández (s/f) de Kelsen, la responsabilidad suena generalizadora en aplicar la norma y se torna responsable aquel que sea capaz de resarcir los daños más no el que se preocupa por los demás.

No obstante (Kelsen en Fernández, s/f) en la generalidad de su concepto se da a la tarea de colocar una tipología de responsabilidades, en esa tipificación destaca una que es de interés para este estudio: la responsabilidad colectiva, en la cual uno de los miembros de la comunidad, club, o sociedad se hace responsable por los daños de otro de manera indirecta, dado que afecta su patrimonio y ahí emana una característica intrínseca en la responsabilidad que es la solidaridad, ante la obligación y voluntad de ayudar y vigilar la actuación de los miembros (Fernández, s/f).

El indicador de responsabilidad tiene fines diversos, pero los principales son medir el fortalecimiento de la cultura democrática, la participación ciudadana y la corresponsabilidad entre agentes, tomando la idea central de (Ziccardi, 2004:11), donde la inclusión de la ciudadanía “en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales, con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía”.

Se busca la reconfiguración del actuar gubernamental y social en la creación de políticas públicas, mismas que fortalezcan la democracia y la cooperación social. Dentro de esta reconfiguración se encuentra la complicación de embonar la corresponsabilidad entre los actores y responsabilidad social. Es decir se “trata de construir una ciudadanía con la responsabilidad de los ciudadanos, no solo a través de sus contribuciones económicas (impuestos), sino también estar implicados en la satisfacción de necesidades colectivas” (Ziccardi, 2004: 11).

Cunill (2014), refiere que el desafío real es introducir el tema de la responsabilidad ciudadana sin disolver el de la responsabilidad estatal, ya que se ha intentado de manera equivocada justificar la reducción del papel del Estado en el impulso y

protección de los derechos sociales, alegando que ellos son promotores de la irresponsabilidad y pasividad social.

Para mantener la responsabilidad en los límites y en las competencias de cada agente se requiere indagar en los cuadros institucionales, como constructos que promueven la solidaridad y la responsabilidad en los problemas públicos. Bajo ese argumento impera el requerimiento de desplegar instituciones capaces de organizar e incluir a la sociedad considerando su diversificación cultural.

Los descubrimientos de Putnam (1994), apuntan al vínculo que existe entre el capital social y el desarrollo político de una comunidad y cómo son determinantes en el desarrollo económico, asevera que cuando hay redes sociales y normas de confianza, existe una menor dependencia y menos clientelismo respecto de los actores políticos y al mismo tiempo hay una evidente correlación con mayores estándares económicos.

La responsabilidad y solidaridad social, colectiva y pública cultivan el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico y social.

3.3.3 Configuración del instrumento de medición⁵⁸

- 1) Los indicadores se ponderaran previamente, a través de la transformación de preguntas dicotómicas excluyentes (1: positivo, 0: nada) sobre los que se determinan la existencia de valor público en los ámbitos: individual (capacidades), privado (interculturalidad) y público (responsabilidad social) con respuestas múltiples.
- 2) Cada indicador tiene la misma importancia y peso. Para perfeccionar el análisis se consideran las siguientes atribuciones: edad 18 a 29 años.
- 3) Posteriormente se crear una nueva variable que tome en consideración las respuestas positivas en los ítems por cada entrevistado, es decir con respuesta: 1 de los indicadores y sumando cada porcentaje de ellos.
- 4) Se realiza la evaluación de las propiedades de la escala, obteniendo la frecuencia de IVPE asignando un valor máximo y valor mínimo para cada

⁵⁸ Se llevará a cabo con el apoyo del software de analítica predictiva SPSS.

categoría, colocando un rango que permita realizar la medición: Bajo VPE, Medio VPE y Alto VPE.

- 5) Finalmente se medirán las frecuencias del índice a través de tablas de contingencia.

3.4. Análisis cuantitativo

Mostrar y explicar los resultados del IVPE, conlleva al análisis del mismo desde diferentes panoramas, por tanto es preciso realizar el cruce de IVPE con una serie de variables, mismas que develarán si existe valor público en la educación según: el género, edad, entidad federativa, posición política, preferencia electoral, nivel socioeconómico, educación pública y privada y último grado de estudios y si las variables son determinantes en la aparición del valor público en la educación.

Es preciso mencionar antes de mostrar los resultados del IVPE, que como la mayoría de índices que se componen de diversos elementos, despliega algunas limitaciones, en este caso se consideran las siguientes: no contempla la población total ya que el diseño de la encuesta es estratificado y por conglomerados, cabe agregar que en referencia al tamaño de la muestra según la ENCUP (2012) el margen de error considerando un muestreo aleatorio por circunscripción es de 3.5. Agregando también que los porcentajes de respuesta no son frecuencias simples sino se estiman a partir de los factores de expansión. Para el factor de expansión ENCUP (2012: 9)

... se toman en cuenta los universos poblacionales a nivel nacional de acuerdo a la base de secciones electorales, en este caso, es equivalente al número de individuos que representa cada uno de los casos que tenemos dentro de la base de datos, por ejemplo, el total de individuos de la base debe de ser igual al total de individuos que existen con las características del estudio. En ambos casos, tanto en la ponderación y como el factor de expansión se conservan las mismas proporciones en cuanto a los universos, la diferencia entre ambos, es que la ponderación se queda con el número de casos que tiene la base y en el caso del factor de expansión la base se expande al número total de individuos que existen en el universo.

Así mismo la ENCUP (2012) considera un periodo de tiempo, por lo tanto vuelve difícil la realización de un análisis articulando las diferentes generaciones, ya que no se miden las variaciones en años, por lo tanto no permite las comparaciones de un periodo a otro. Y por último se considera una limitante del IVPE la valoración

específica de cada ítem dentro de cada indicador o variable ya que cada una de las tres categorías (CI, RSP, IP) posee un número diverso de ítems a lo que se atribuye que los ítems que componen CI valen menos en relación a los otros dos indicadores que contienen menor cantidad para su composición.

3.4.1 Diagnostico de IVPE en México

Como se ha expuesto a lo largo del capítulo, dentro de los propósitos del valor público en la educación se encuentra la generación de capital humano, mismo que al unirse por medio de redes será transformado en capital social. De tal forma que los países poseedores de valor se identificaran por dos cuestiones: la primera por tener jóvenes con capacidades cognoscitivas competitivas y por tanto la posibilidad de insertarse en el mercado laboral con una mejor retribución laboral y con mejores condiciones de salud y de vida. Y el segundo elemento es una cohesión social fuerte, es decir la población se interesa por la búsqueda del bien común y la cooperación social, dando paso al desarrollo económico y social del país.

Más allá de proponer la inserción de valor público en la educación de Puebla y del país en su conjunto, este apartado se da a la tarea de mirar la situación de México desde un enfoque diferente a lo establecido por el Marco Lógico utilizado por CONEVAL. El valor público en la educación de manera genérica es decir todo el país queda ilustrado en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3. índice de valor público en la educación

		Frecuencia	Porcentaje	Valid Porcentaje	Cumulative Porcentaje
	BAJO	120752	.3	.3	.3
Valid	MEDIO	29216525	75.2	75.2	75.5
	ALTO	9506598	24.5	24.5	100.0
	Total	38843875	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012)

Como se observa en la Tabla 3.3, en México no hay valor público educativo alto, dado que el 75% de sus población tiene valor público en educación (VPE) medio, lo que conduce a pensar en la ausencia de diferentes elementos en el país, como la responsabilidad cívica y social, la movilidad social, así como la interculturalidad, etc. Es conveniente aclarar que en la Tabla no se han considerado elementos como: la edad, ingresos, escolaridad, por lo tanto el IVPE en México de manera general refleja que la ciudadanía no es poseedora de un alto valor público en la educación.

Un somero análisis de la juventud por medio del índice devela la articulación entre los inputs y los output dentro del Sistema Político mexicano, haciendo énfasis en que los demandantes al sistema son los jóvenes.

La Tabla 3.4 da cuenta que la juventud, tampoco tiene un alto VPE, solo el 24. 3% muestra tener alto valor, mismo que se representa en la gráfica continua.

Tabla. 3.4. índice de valor público en la educación: juventud

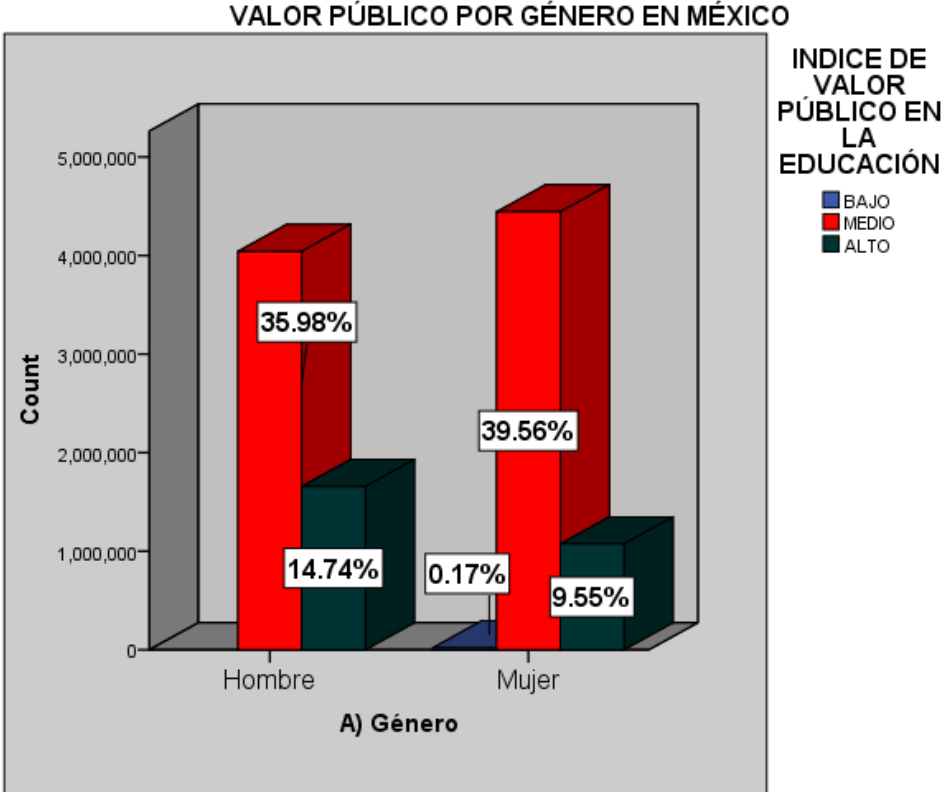
	Frecuencia	Porcentaje	Valid Porcentaje	Cumulative Porcentaje
BAJO	19505	.2	.2	.2
MEDIO	8485230	75.5	75.5	75.7
ALTO	2728682	24.3	24.3	100.0
Total	11233418	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

La Tabla por entidades federativas que aparece en los anexos de este estudio, muestra que el IVPE ilustra los casos extremos en el país con respecto a este índice, la mayoría de las entidades federativas está en un nivel medio, solo en Veracruz es bajo. Puebla (entidad federativa número 21) está en un nivel medio pero muy por debajo de la entidad 15 que concierne a México como la entidad con el más alto rango de IVPE. Es importante resaltar que según INEGI (2015) la población joven se concentra en su mayoría en los estados de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla.

Las desigualdades sociales por características de color de piel, condición social y género siguen latentes, tan es así que el IVPE muestra un sesgo entre hombres y mujeres jóvenes ya que la gráfica siguiente coloca a los jóvenes hombres en rangos de medio a alto valor público, por otra parte las mujeres si tiene resultados en la columna de bajo valor, paradójicamente con mayor valor alto.

Gráfica. 3.1 Índice de Valor público según el género



Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Los resultados de IVPE por género en términos porcentuales son 35.98% de hombres con un índice alto, y 14.74% medio; por su lado las mujeres 39.56 % alto, sólo 9.55% medio y 0.17% bajo. Ante estos resultados, se develan los enormes grilletes que enfrenta la sociedad en temáticas de igualdad de género, equidad y corresponsabilidad entre hombres y mujeres, ya que aunque existe mayor porcentaje de valor público educativo en las mujeres, es preciso destacar que el mismo género también revela porcentajes en el indicador bajo.

En temáticas de interés y participación política, se agregan al análisis las variables como preferencia electoral y posición política en el país y su relación con el IVPE. Para efectos de lo anterior se añaden los resultados del IVPE referentes a la preferencia electoral y a la posición política en México.

Tabla.3.5 IVPE respecto a la preferencia electoral en México

	INDICE DE VALOR PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN			Total
	BAJO	MEDIO	ALTO	
PAN	0	1629624	643937	2273561
PRI	0	2460950	739546	3200496
PRD	0	1134888	403177	1538065
PT	0	62878	21263	84141
PVEM	0	223586	99253	322839
Movimiento ciudadano	0	107160	42998	150158
Nueva Alianza	0	62225	19740	81965
Con ninguno	19505	2621499	758768	3399772
No sé	0	104221	0	104221
No contesta	0	78199	0	78199
Total	19505	8485230	2728682	11233417

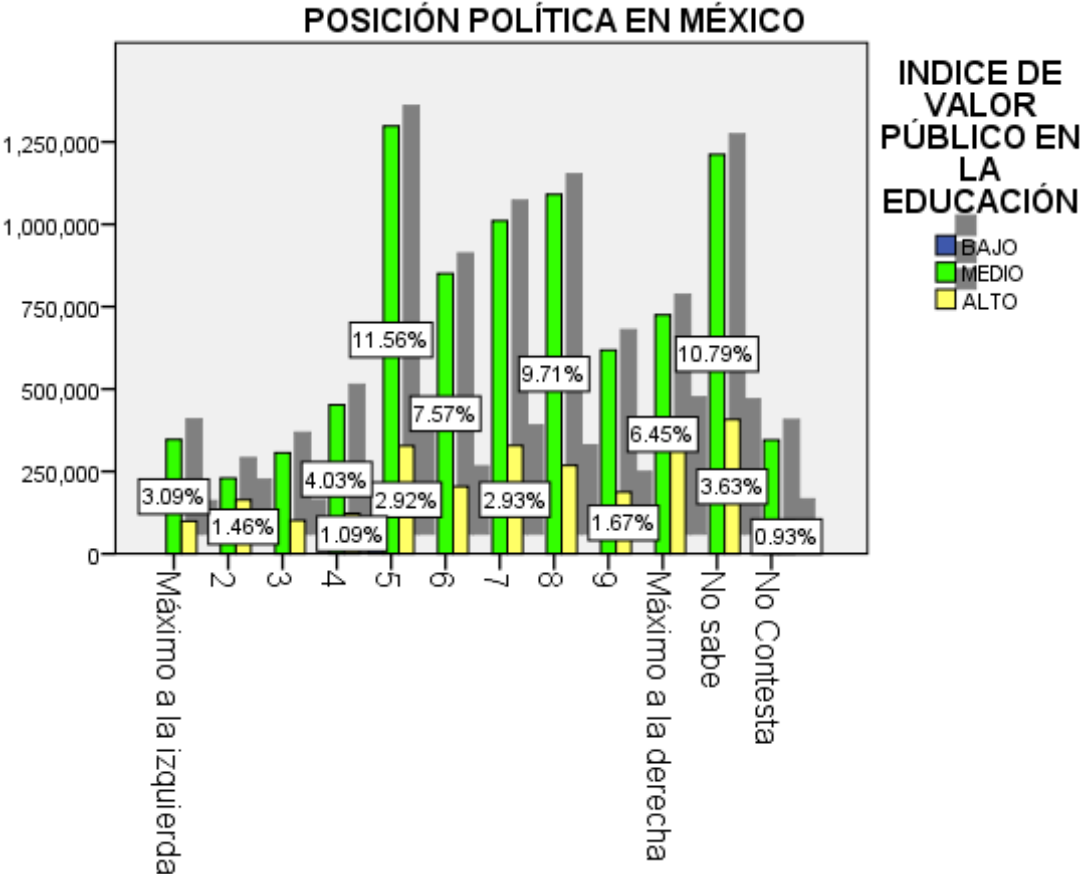
Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Como se ilustra en la Tabla 3.5, el 6.58% del PRI tiene VPE alto, el PAN se posiciona con respecto al PRI en el nivel medio con 14.51% pero con un porcentaje menor en el alto valor público educativo, PRD por su parte tiene 10.10% con medio y solo 3.59% alto, sin embargo la juventud con mayor IVPE en términos alto y medio es aquella que no se inclina por ningún partido político, a los que se atribuye que aquellos jóvenes que se preocupan por su país, con mayores capacidades individuales y responsabilidad social, paradójicamente no confían en ninguno de los partidos existentes. Lo anterior ilustra algunas de las debilidades del régimen democrático y del Sistema Político mexicano: la desconfianza y la apatía de los jóvenes con alto VPE en los procesos electorales.

Con respecto a la posición política se ilustra en la gráfica sucesiva que el alto IVPE se encuentra en relación a la posición política derecha en términos

generales, del mismo modo en nivel medio se ubica en una posición política central.

Grafica 3. 2 IVPE respecto a la posición política en México

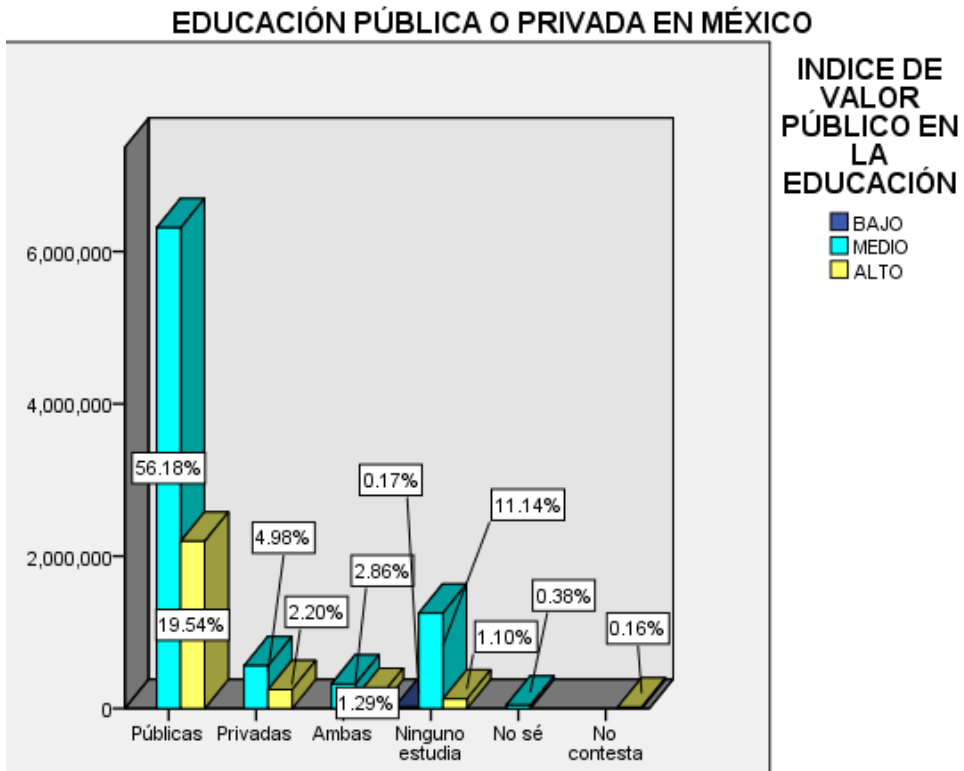


Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

En términos educativos se analizan dos referentes que serán bases para la promoción del IVPE, ya que miden el IVPE con respecto a la educación pública frente a la educación privada y el nivel educativo.

En la gráfica 3.3 se muestra que el IVPE es más prominente en la educación pública, esto revela que existe una amplia oportunidad de dar paso al IVPE alto en la educación otorgada por el estado, incentivando las estrategias y mecanismos formadores de jóvenes que contribuyan con la formación de jóvenes empoderados, capaces de asumir los retos que se les presenten, finalmente con respecto a la educación privada el IVPE es medio y alto.

Gráfica 3.3 IVPE con respecto a la educación pública vs privada



Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Finalmente a nivel federal se ilustra que en los niveles educativos donde más se pronuncia el IVPE alto es en secundaria y en el nivel medio superior, añadiendo elementos para insertar mayor atención a los jóvenes que transitan de la educación media superior a nivel superior, ya que en el medio superior el IVPE medio pasa del 16.85% de jóvenes al 3.87% en la fase superior.

3.4.2 IVPE en el estado de Puebla

Replicando el ejercicio anterior a nivel estatal, se enfatiza que los programas enfocados al combate a la pobreza en la juventud implementados en el estado de Puebla se encuentran alineados al PND y plasmadas en el PED, así mismo se delega la implementación de los mismos a los organismos encargados como se ha explicado en este capítulo, dichos programas se podrán observar en el Adéndum del mismo análisis.

El estado de Puebla es analizado para este estudio por las siguientes razones: la primera porque es uno de los estados con un alto número de jóvenes en pobreza, consecuentemente es una de las 5 entidades federativas donde se ubica más del 50 % de la población joven y sobre todo se recupera su análisis, ya que es la primer entidad que promueve e impulsa la Agenda Dilo Juventud, misma que se realizó con la vinculación de organismos internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la SEP, la iniciativa busca la inserción de los jóvenes en la elaboración de propuestas encaminadas a su bienestar y a la mejora colectiva. En relación a lo expuesto se vuelve importante el análisis del contexto poblano en términos de pobreza, juventud, acciones programáticas y pragmáticas.

Para efectos de este apartado se describen a continuación los resultados desde una visión del valor público en la educación, con el fin de contrastarlos con las mediciones nacionales según el sistema de evaluación estatal analizados en el Adéndum, en conclusiones finales de la investigación.

En términos generales, el estado de Puebla no presenta ningún valor de IVPE bajo en comparación con el nivel federal, sin embargo tampoco existe un alto valor público educativo como se delinea en las sucesivas Tablas. Es así que la fila de IVPE medio es mucho mayor con un 86.8%.

Tabla. 3.6 IVPE en el estado de Puebla

	Frecuencia	Porcentaje	Valid Porcentaje	Cumulative Porcentaje
MEDIO	279626	86.8	86.8	86.8
Valid ALTO	42675	13.2	13.2	100.0
Total	322301	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

La posición IVPE en Puebla con respecto al género, devela un pronunciamiento en las mujeres por encima de los hombres en 0.80% más con respecto al rango medio y en el alto ocurre lo mismo con un 3.40% más que los hombres. Ninguno

de los dos géneros en el estado presenta resultados en el rango bajo a diferencia del nivel federal con las mujeres.

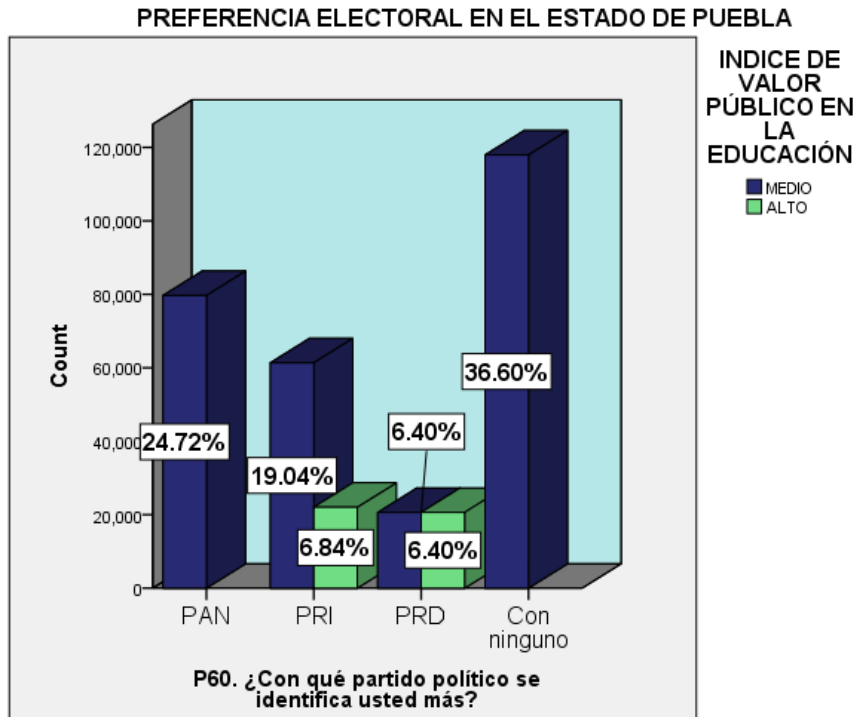
Tabla. 3.7 IVPE por género en el estado de Puebla

	INDICE DE VALOR PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN		Total
	MEDIO	ALTO	
A) Género	Hombre	138751 49.6%	20622 48.3% 49.4%
	Mujer	140875 50.4%	22053 51.7% 50.6%
Total	279626 100.0%	42675 100.0%	322301 100.0%

Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Continuando con el análisis, se observa en las gráficas siguientes los componentes en relación a la motivación política y su comportamiento a través del IVPE, en el estado de Puebla. A lo anterior se añade que los datos son coincidentes con el nivel federal, dado que el PRI nuevamente es acreedor de un número mayor de jóvenes con valor público educativo con un 6.84%, a diferencia del PAN que no tiene nada y del PRD con 6.40%. Sin embargo, el PAN es quien abanderará la posición en rango medio de IVPE, por encima de los demás.

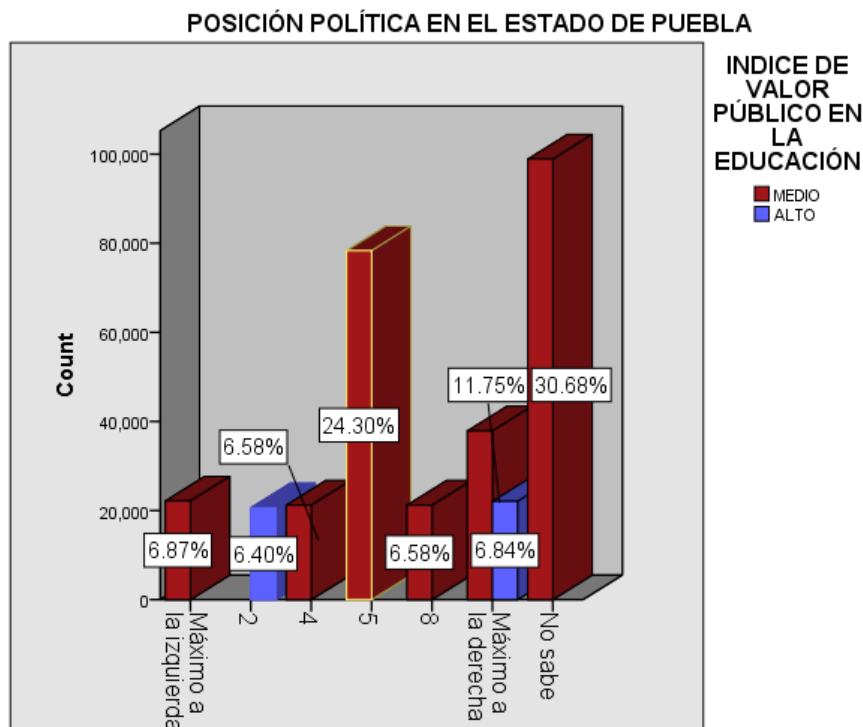
Gráfica 3.4 IVPE en relación a la preferencia electoral en el estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

En el mismo análisis sobre las preferencias e inclinaciones políticas, la gráfica 3.5 muestra que el 6.84% de valor público alto lo tiene la población juvenil que se a la derecha. Otro elemento que revela la gráfica es que el mayor porcentaje de IVPE medio 30.68% se ubica en jóvenes que no saben qué posición tomar con respecto a la política o en su defecto desconocen las clasificaciones derecha, izquierda en posición política.

Gráfica 3.5 IVPE con respecto a la posición política en el estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Para dar sentido a la importancia de la aplicabilidad del IVPE, se observan los resultados obtenidos en la educación pública como punto neurálgico de este análisis, observando que el 86.80% tiene medio valor público y 13.24% alto en las instituciones de educación pública mostrado en la tabla consecutivas.

Tabla. 3. 8 IVPE en la educación pública en el estado de Puebla

	INDICE DE VALOR PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN		Total
	MEDIO	ALTO	
Públicas	279626	42675	322301
	86.8%	13.2%	100.0%
Total	279626	42675	322301
	86.8%	13.2%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Continuando bajo la mirada educativa la Tabla 3.9, proporciona datos con respecto al último grado de estudios.

Tabla. 3.9 IVPE con relación al último grado de estudios en el estado de Puebla

	INDICE DE VALOR PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN		Total
	MEDIO	ALTO	
Primaria incompleta	41814 15.0%	0 0.0%	41814 13.0%
Secundaria completa	100634 36.0%	0 0.0%	100634 31.2%
Preparatoria incompleta	18239 6.5%	22053 51.7%	40292 12.5%
Preparatoria completa	77770 27.8%	0 0.0%	77770 24.1%
Carrera técnica completa	21192 7.6%	0 0.0%	21192 6.6%
Licenciatura incompleta	19978 7.1%	20622 48.3%	40600 12.6%
Total	279627 100.0%	42675 100.0%	322302 100.0%

Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Los porcentajes del IVPE en referencia al último grado de estudios también son coincidentes con los resultados arrojados a nivel federal con respecto al medio valor público que se concentra más en un nivel medio superior y que baja en porcentaje en licenciatura incompleta, así mismo revela que si existe valor público alto a nivel licenciatura incompleta, no obstante no refleja ningún dato con respecto a la licenciatura concluida, por lo que se infiere que no hay valor público en la educación a nivel superior en el estado de Puebla.

Aunque se han realizado las relaciones del IVPE con las diferentes variables en dos niveles por separado: federal y estatal, en esta última fase se compara a nivel federal y estatal el IVPE respecto a su nivel socioeconómico⁵⁹ con el fin de abrir el

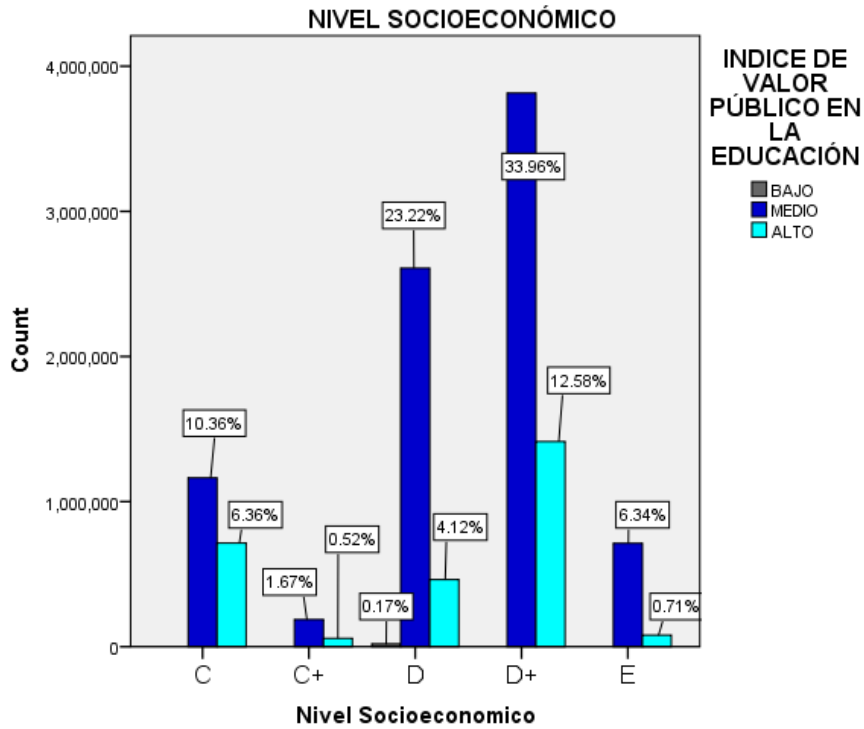
⁵⁹ La clasificación se desarrolla por la Asociación Mexicana de Inteligencia de Mercado y opinión (AMAI) y el Índice de Niveles Socio Económicos (NSE) como norma coloca sus bases en el análisis estadístico agrupando a los hogares mexicanos en siete niveles, según su capacidad para satisfacer las necesidades de sus integrantes en términos de vivienda, salud, energía, tecnología, prevención y desarrollo intelectual, según (NSE, AMAI, 2017), actualmente la regla AMAI 8X7 utiliza ocho variables: escolaridad del jefe del hogar o persona que más aporta al gasto, número de habitaciones, número de baños completos, número de focos, número de autos, posesión de regadera, posición de estufa y tipo de piso.

panorama en referencia a la calidad de vida de los jóvenes en los dos niveles de gobierno a través de la gráficas 3.6 y 3.7.

Antes de discutir los datos emitidos por las estadísticas anteriores, se colocan las clasificaciones de los niveles socioeconómicos, según el AMAI y NSE (2017), con el fin de tomar en consideración las características con respecto a la calidad vida, las cuales se describen a continuación:

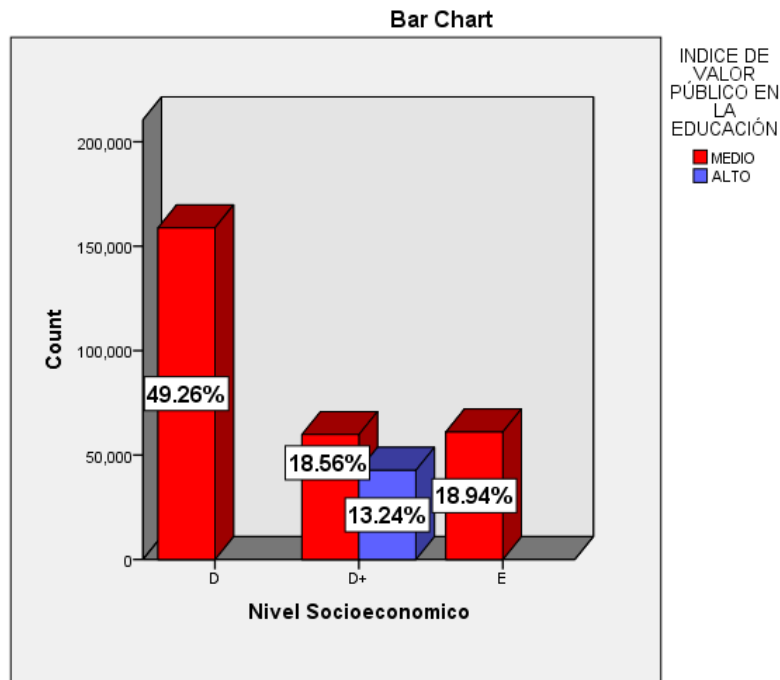
- A/B: Es el segmento con el más alto nivel de vida del país, se caracteriza por tener cubiertas todas las necesidades de bienestar. Sin ninguna limitante para realizar inversiones y ahorrar
- C+: De igual manera es el más alto nivel de vida del país como el A/B, se caracteriza por tener cubiertas todas las necesidades de bienestar. Sin embargo tiene limitantes para realizar inversiones y ahorrar
- C: En este nivel se alcanza un nivel de vida práctica y con algunas comodidades, cuenta con una infraestructura básica en entrenamiento y tecnología.
- C-: En este segmento se caracteriza por tener cubiertas las necesidades de espacio y sanidad, también por contar con los enseres y equipos que le aseguren el mínimo de practicidad y comodidad en el hogar.
- D+: El nivel se distingue por tener cubierta la mínima infraestructura sanitaria de su hogar.
- D: Es el segundo segmento con menor calidad de vida, caracterizado por tener una propiedad, pero carece de diversos servicios y satisfactores.
- E: Es el nivel con la menor la calidad de vida o bienestar, se distingue por carecer todos los servicios y bienes satisfactores.

Gráfica. 3.6. IVPE con respecto al nivel socioeconómico en México



Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).

Gráfica. 3.7. IVPE con respecto al nivel socioeconómico en Puebla



Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012)

A nivel federal el mayor porcentaje en nivel bajo es de 17% en el nivel D, en ningún otro nivel aparecen resultados del bajo IVPE, así mismo se ilustra que el segmento D+ se caracteriza por tener el mayor porcentaje en nivel medio de valor público con un 33.96% y alto en el mismo segmento con un 12.58%. A lo que se infiere que el nivel D+ es poseedor de mayor IVPE en la juventud. En el estado de Puebla como se ha observado en el estudio no aparece el rango bajo de valor público en la educación, bajo la relación de nivel socioeconómico solamente aparecen tres niveles que cuentan un nivel medio y alto del IVPE, sin embargo se distingue del nivel federal con respecto al mayor porcentaje de IVPE medio ya que es el segmento D quien tiene la mayor cantidad de juventud con 49.26 % y muy poca juventud con alto valor en el segmento D+.

De manera sucinta se concluye en este último análisis que el IVPE medio en el país se ubica en un sector que vive de manera regular, ya que es una población que por lo menos cubre necesidades básicas de vivienda y sanidad en sus hogares. Con respecto a Puebla, el sector que ocupa el segundo lugar con menor calidad de vida es el que tiene un medio valor público educativo; de acuerdo con lo expuesto en este párrafo se encuentra una relación positiva entre el IVPE y un nivel socioeconómico de medio, no existe un valor público educativo en los niveles con carencias en servicios de bienestar y comodidad y menos en la población con la menor la calidad de vida o bienestar que se distingue por carecer todos los servicios y bienes satisfactorios.

3.5 Hacia la construcción de la agenda de política pública desde el enfoque del valor público

La correlación que existe entre la confianza en las instituciones, la calidad de vida, el nivel de estudios y la población responsable, capaz y empoderada, queda evidenciada en el análisis cuantitativo realizado en el apartado 3.1, por ello es importante enfatizar la inserción de una estrategia formativa con valor público.

La inserción de valor público en un derecho fundamental, como es la educación, y provoca que la población se sienta participe de ese derecho no solo como receptor sino como contribuyente. Es así que el valor público toma como referencia la realidad y la perspectiva de la confianza en las instituciones, el gobierno y educación para los jóvenes.

El valor público por añadidura se coloca en la fase de evaluación de la política pública, pero contribuye al diagnóstico de políticas futuras, sin dejar de considerar el escrutinio público y la unificación de los vínculos gobierno- sociedad.

En resumen los discernimientos del valor público en las políticas de educación, se fundamentan en el capital humano, capital social, capacidades, cooperación, coherencia, interculturalidad, empatía y otros más que se han desarrollado a lo largo del análisis, agregando que la educación que se otorga es de conocimientos pero no se asume como responsable en la formación de seres cívicos, humanizados, sensibles y responsables.

Si bien desde el análisis de sistemas se encuentran múltiples subsistemas y elementos que lo componen para su funcionamiento y otros que los alteran, sucede lo mismo con las políticas públicas, estos subsistemas metafóricamente hablando suelen ser cada uno de los pasos que conforman a las políticas: agenda, formulación, implementación y evaluación; aunque también es prudente considerar un paso antes: el problema público. Para llevar a cabo cada uno de estos subsistemas de política pública se requiere de un sistema de actores.

El interés fundamental de explicar el sistema de creación de políticas públicas, se cimienta en la importancia del desempeño de cada una de las partes que conforman el todo, es decir las instituciones, el gobierno, la sociedad, la población objetivo, los especialistas, etc.

La esquematización de los actores es un proceso cambiante dadas las características naturales del contexto. Sin embargo, existen directrices que guían la selección de actores clave como: intereses con respecto a juventud, pobreza y educación, así como ser acreedores de diversas capacidades que contribuyen a la

realización de la estrategia y la posibilidad de colaborar a través de trabajo en equipo.

En el marco de lo propuesto se obtienen elementos para propiciar un mapa de los posibles actores ilustrado en la siguiente tabla.

Tabla.3.10. Posibles actores hacia el desarrollo de la agenda

ACTORES	VALOR DE INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA	METAS Y OBJETIVOS QUE BUSCAN DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Profesores	3	Coadyuvar con la formación educativa de los jóvenes	Conocimientos pedagógicos Identifican el problema	Figuras de autoridad (falta de confianza)
Jóvenes (12-29 años)	4	Empoderamiento Desarrollo individual	Actores principales Participación a través de alianzas	Edad de riesgo Grado de inestabilidad alto
IMJUVE	3	Planear y articular la política nacional de la juventud Colocar a la juventud como agentes claves del desarrollo	Responder a las demandas específicamente de la juventud mexicana. Experiencia con la población objetivo	Depende del gobierno federal para obtención de recursos
IPJ	4	Trabajo coordinado con la juventud Promover la inclusión de la juventud poblana	Función de enlace transversalidad	No existe el debate para las iniciativas desde la juventud
Especialistas	4	Adquirir experiencia en la formulación de políticas públicas de juventud	Conocimientos Capacidades interdisciplinarias técnicas Incentiva mecanismos de innovación	Están sujetos a las normas institucionales, por tanto carecen de autonomía
Padres de familia	4	Mejorar la calidad de vida de sus hijos Contribuir al desenvolvimiento de capacidades fundamentales para la autonomía, desarrollo de los jóvenes	Comunicación Optimizar Pro actividad con los jóvenes Contribuye al consensó con los jóvenes	Inconformidad en términos de autonomía Desconocimiento del tema
Gobierno Federal	3	Busca la superación de la pobreza Incrementar el capital humano y social	Recursos financieros Conducir las demandas a la transformación de iniciativas o	Trámites burocráticos Restringe propuestas que están fuera del marco regulatorio

reformas				
Gobierno Estatal	4	Alianzas institución-sociedad Gobierno eficaz y eficiente en cuanto políticas públicas de juventud	Recursos políticos Regulación de políticas Estatales	Dificultad de articulación de demandas ante organismos federales
OSC's	2	Buscan el desarrollo colectivo Influir en el contexto socio-político y escolar	Propuestas críticas Cercanía a otros organismos	Falta de recursos materiales
Secretaría de Educación Pública	3	Fortalecer el sistema educativo Desarrollar herramientas que integren valores	Incidir y Gestionar los recursos para la implementación	Cooperación interinstitucional
Diretor de escuela	3	Promover la comunicación Inclusión y colaboración de padres en los procesos educativos	Autorizar Estimular los vínculos entre I	Oposición a la estrategia

Fuente: Elaboración propia.

Objetivos que persigue la política pública:

- 1) Disminuir el rezago educativo,
- 2) Generar herramientas de aprendizaje innovadoras,
- 3) Fortalecer vínculos comunitarios e institucionales,
- 4) Fortalecer a la juventud.

Es preciso mencionar que se retoma la propuesta de incentivar la participación juvenil a la sociedad, a las instituciones y al gobierno a través de un enfoque de educación comunitaria retomando a los teóricos expuestos en el Capítulo I, con el único propósito de promover el valor público en la educación a través del intercambio de saberes e inteligencia colectiva. Así mismo se agrega en el apartado de Adéndum algunas reflexiones que justifican la creación de la propuesta a nivel estatal y federal.

Consideraciones finales

Tras finalizar el capítulo III, se desprenden algunas reflexiones y conclusiones que son sugerentes a líneas de investigación futuras. Al abordar el estudio desde las

políticas públicas enfocadas a la juventud y el combate a la pobreza se pueden recalcar los desaciertos que presentan el Sistema Político mexicano y su ingeniería institucional. Del mismo modo se identificaron a través del análisis comparativo los mecanismos que incentivan al capital humano en Brasil, mismos que pueden ser referencia para la formulación de políticas de juventud en México, de ahí que surge la propuesta de crear y aplicar un índice que mida el valor público en la educación, para dar paso a una política pública generadora de valor público en la formación de los jóvenes.

Este capítulo retoma el argumento de centrar la mirada en la juventud, ya que es la población vinculada con dos niveles generacionales, así mismo son los principales generadores de capital social dado el rango de edad próximo a insertarse en el mercado laboral, hecho que conduce al desarrollo social y económico del país.

En relación al apartado comparativo se han obtenido elementos que contribuyen desde lo teórico hasta lo empírico a partir de las experiencias de Brasil. En ese aspecto, el análisis mostró las diferencias que emergen de los dos casos latinoamericanos, mismas que van desde la densidad poblacional, la cultura, y el desarrollo histórico, hasta la experiencia de hacer pública la política.

Por un lado se observó que la población juvenil no es la misma en ambos casos, por su parte México define a la juventud en un rango de edad más temprana que Brasil ya que desde los 12 años se les considera jóvenes y a partir de los 15 años en Brasil, ambos la determinan hasta los 29 años. Esta diferencia en los grupos de edad, da sentido a la magnitud de programas implementados en ambos países.

Así mismo el análisis da cuenta de la posición y situación educativa de los jóvenes en cada país, en primer instancia hay una diferencia notable entre Brasil y México, en cuanto al número de habitantes jóvenes, ya que Brasil disminuyó en un 3% de 2004 a 2010 su población joven y México la aumentó en un 4.9%. Con respecto a la pobreza juvenil, se evidenció que en el caso brasileño 61 % de los jóvenes con edad de 18 a 24 años estaban sin empleo y 69% no asistían a la escuela,

sumando a estos datos la terrible estadística que devela la marginación, desigualdad y racismo en el país, ya que más del 50 % de muertes juveniles son por homicidio por algunas de las causas mencionadas. No obstante en términos de educación, Brasil disminuyó el rezago educativo en 15 % en diez años, aunque de ello destaca que los jóvenes blancos terminan los estudios en un 19 % más que los negros.

En el caso de México se observó que tenía en 2010 casi al 50 % de su población joven en pobreza misma que aumentó en un 1.1% en 2014.

El capítulo muestra las características de ambos casos, así como el escenario de tensión al interior de cada uno, como la desigualdad, pobreza, marginación y la ausencia de defensa de derechos fundamentales como la educación.

Ante tales escenarios de complejidad en la estructura económica, se agregan las complicaciones en la estructura social que vivieron ambos países, con los golpes de estado hablando en referencia a Brasil y la permanencia en el poder de un partido hegemónico en México. Así como la falta de confianza en las instituciones, la lucha de poder y la ausencia de reconocimiento de la población juvenil dentro del marco institucional y en la arena política, dieron paso a la reestructuración institucional para la inserción de políticas públicas enfocadas a la juventud en la década de los noventa.

En ese sentido se infiere que en ambos países la ingeniería institucional coincide en características como la medición multidimensional de la pobreza considerando enfoques de bienestar económico y de derechos sociales, realizada en ambos casos de forma periódica y territorial, así mismo empatan en la transversalidad, que consiste en alinear las estrategias a los objetivos y metas establecidas por el PND y el PNE respectivamente. También son vinculantes respecto a coordinar la implementación de las políticas a través de las diferentes secretarías o ministerios según sea el caso.

Bajo esa dinámica, México creó un grupo dirigido por el IMJUVE, en coordinación con SEDESOL, SEGOB, SEP, SE, SHCP, SEDATU, SCT, SALUD, STPS y CNCH

para implementar las estrategias delegando funciones, dependiendo el sector al que se dirijan los programas.

Brasil también realizó vínculos a través de un grupo de trabajo al frente de la SNJ, CONJUVE e IPEA, delegando responsabilidades y atribuciones a los diferentes ministerios como MDS, MT, MDA, MTE, ME, Forum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude, SDH, SEPPIR, SPM, MS, SG, MEC, MRE, MinC, MCT&I. Sin embargo, dentro de la estructura institucional brasileña destacan los Consejos de Juventud, ya que son como una herramienta de participación e inclusión, que incentiva el desarrollo democrático para influir en la creación de políticas públicas.

Ambos casos reconocen que las políticas públicas están vinculadas al desarrollo, de la misma forma, la educación es coadyuvante del mismo desarrollo. Brasil como México ha cambiado la visión de la política social desde los años noventa, tras la inserción del modelo neoliberal, el Estado pasó de ser proteccionista a un Estado mínimo que buscó alternativas para garantizar los derechos y fortalecer a los individuos desde una posición minimalista.

El período de gobierno de Lula marcó un avance significativo para la juventud en Brasil, ya que en 2004 se inicia con el Grupo Interministerial dirigido a la juventud y se consolida en 2005 con SNJ y la creación de CONJUVE, organismos que instituyeron la creación de PROJOVEM, haciendo los problemas de la juventud problemas de toda la sociedad brasileña.

Brasil también se reconoce por programas como PROJOVEN, las transferencias de ingresos (becas), así como aquellos que son vinculantes con el mercado laboral como PRONATEC, pero atendiendo también a las áreas más vulnerables con Viva Juventud, ya que Brasil enfrenta el problema de racismo y desigualdad que ha conducido al asesinato de miles de jóvenes.

México por su parte se acentúa con la creación e implementación de los programas de Becas federales con PNB, así como los incentivos laborales y vinculantes al desarrollo de los jóvenes, también el Programa Empleo Temporal y el Programa de Emprendedores Juveniles. Al mismo tiempo, se abocó a priorizar

la salud ya que otorgó la universalización de la seguridad social por medio de Seguro Popular, así mismo México apoya a las jóvenes adolescentes que tienen embarazos prematuros, con la condicionante de continuar sus estudios, recordando que México considera a jóvenes desde los 12 años con Promajoven.

Por todo lo planteado se sostiene que cada país prioriza en inversión de programas, así como su articulación con diferentes actores, haciendo énfasis que en México aún se piensa en políticas para los jóvenes y no con los jóvenes, es decir no hay un alto nivel de inclusión y participación en la elaboración de las políticas públicas, ya que se somete a concurso y no se inserta el diálogo como en los CONJUVE en Brasil.

Pobreza y desigualdad son dos conceptos diferentes que suelen confundirse, sin embargo el papel de la pobreza sobre la desigualdad y viceversa son caminos coincidentes para reconocer a las políticas públicas como vía para disminuir ambas. De ahí la búsqueda por disminuir las brechas de desigualdad que obstaculizan a la sociedad mexicana.

Se recurre a la creación de un indicador diferente a lo establecido por CONEVAL y los organismos especializados, ya que no existe tal medición en México como el valor público en la educación.

En términos generales el valor público en la educación es entendido como una yuxtaposición de bienes culturales y cognoscitivos producidos a través del gobierno, la sociedad y las instituciones mediante la cohesión, cooperación y coordinación, propiciando así el perfeccionamiento y la reconfiguración social, económica y cultural, concepto que ha surgido en referencia a los aportes económicos y sociológicos de Smith, Marx y Weber respectivamente y la guía pionera del valor público en su conjunto de Mark Moore desde una mirada de la gestión pública.

El índice busca el refinamiento educativo y la reconfiguración social, así mismo mide la confianza, efectividad, resiliencia y el capital humano. Los resultados son similares a nivel federal y estatal, con la diferencia que el estado de Puebla no

coloca ningún resultado en la columna de valor bajo, por tanto la propuesta de inserción de valor público en las estrategias educacionales no está alejada de las posibilidades institucionales, por lo tanto se infiere que el siguiente paso es encontrar los aspectos que se requieren fortalecer entre cada actor e institución.

En ese sentido se encuentra que las fortaleza se pueden encontrar en tres ejes, bajo una visión neo desarrollista de las instituciones: 1) políticas públicas con diversidad de actores (inclusivas socialmente), 2) reconfigurar las bases educativas adecuadas al contexto contemporáneo, a partir de las realidades de los jóvenes y 3) considerar los desafíos institucionales y culturales que esta evolución representa.

Resulta necesario dar luz a las demandas de la juventud e incentivar y fortalecer su educación, como vía conducente al crecimiento económico y al desarrollo social, defendiendo así las teorías económicas que colocan al capital humano como anclaje al capital social. La intervención eficiente, eficaz e inclusiva del gobierno, la inserción multidisciplinar y la inserción del valor público en la formulación de políticas públicas apuntar a nuevos procesos y perspectivas, haciendo valer lo público de la política en temas del nuevo orden nacional.

REFLEXIONES FINALES

Los gobiernos se enfrentan a demandas de eficiencia en la solución de problemas públicos, así como exigencias de inclusión y participación ciudadana que requieren cada vez más un replanteamiento en los procesos decisorios. Por otra parte la sociedad se enfrenta a responsabilidades mayores ante el dinamismo global en términos de mercado, tecnología y ciencia. De ahí la importancia de una política pública que se acerque a los requerimientos y circunstancias del contexto contemporáneo de las sociedades desiguales y carentes de recursos económicos y sociales.

En esta tesis se analizó la importancia y relevancia de la creación de una política pública a través de la educación con valor público, resaltando en ello elementos de integración social y focalización del fenómeno, con la vinculación de los enfoques en educación comunitaria y neoinstitucionalismo, con el fin de erradicar la pobreza.

Dentro de los atributos que corresponden a este análisis se destaca el estudio de las políticas públicas, como estrategia para la toma de decisiones optimas eficientes y eficaces. El análisis partió del marco internacional con las dos corrientes fundamentales de la disciplina de políticas públicas el Racionalismo y el Incrementalismo. Si bien el Racionalismo fue predominante en Europa con los aportes de Hegel, Max Weber y Marx, para este estudio sirvió de referente el Incrementalismo, dadas sus particularidades que se insertan en el contexto de México, ya que el Sistema Político mexicano es inherente al binomio Liberalismo-Democracia. A partir de estas reflexiones se concluye que la democracia es un elemento sustancial para la creación y desarrollo de políticas públicas en dos niveles: de manera disciplinar como aplicada. Por tanto la investigación empató con los aportes de Lasswell, mismo que se recuperó en el análisis dual de las políticas, en el proceso y del proceso de las mismas.

Así mismo se recuperaron los aportes del enfoque neoinstitutionalista, no coincidentes a los estudios del *rational choice*, mismo que es característico del análisis de las Ciencias Políticas, para este estudio no se consideró pertinente, ya que bajo este análisis se asume al individuo en un constante cambio y evolución y por tanto no siempre racional; es desde la teoría de la organización donde se recuperan elementos neoinstitutionalistas rescatando tres ejes centrales de las instituciones costos de transacción, agente principal y dilemas de acciones colectivas. Otro enfoque que se discutió fue la educación comunitaria recuperando dos elementos principales la inteligencia colectiva y el capital social como motores para el empoderamiento de una sociedad.

Tras estas implicaciones se concluye que las políticas públicas son un elemento sustancial dentro de los análisis de sistema políticos, como outputs ante las demandas emitidas.

En términos de procesos, se concluye que el método comparado es permisible ante sistemas que comparten algunos elementos, que pueden ser históricos, políticos, sociales, normativos, democráticos entre otros. Por tanto la comparación permitió socavar procesos que pueden ser conducentes a políticas públicas de éxito en México, a través de la unificación de indicadores internacionales que legitimaron la investigación en un enfoque comparado. Bajo este método se encontró que ambos países comparten homogeneidad al ser sistemas políticos con características de democracia, con antecedentes de crisis sociales y políticas, Brasil con el golpe de estado y México con un gobierno posrevolucionario y sometido a un partido hegemónico por más de 71 años, así mismo ambos sistemas se han visto inmersos en fenómenos como desigualdad, marginación y pobreza y se observó que ambos casos comparten las influencias neoliberales y capitalistas en la década de los ochenta. Dentro de las diferencias soslaya que Brasil no es un país pobre sino desigual a diferencia de México, así mismo Brasil ha implementado medidas incluyentes en términos de política pública.

Como resultado del análisis comparado se evoca a las siguientes consideraciones, en términos de estrategias, Brasil tiene política social y política pública en sus

formas de actuar ante los problemas públicos. México por su parte es predominante con política gubernamental y política social, agregando que las políticas sociales, formaron parte de la década de los ochenta con la visión de un Estado benefactor. En este punto es pertinente aclarar que se entiende para esta tesis a una política pública como el conjunto de acciones encaminadas por diversos actores a la solución de problemas públicos que atañen al bienestar colectivo, por otra parte como política social se concibe al proceso compensatorio de redistribución de ingresos en los sectores altamente vulnerables, función que le compete al Estado, sin la inserción de actores exógenos. Sin embargo se concluye que existe una íntima relación entre la política social y la política pública, ya que el entendimiento de la política social como política pública propiciaría espacios significantes para la sociedad y el gobierno.

Respecto al análisis contextual de México y Puebla se identificó que los programas y acciones en términos de pobreza y juventud aun no cumplen con los estándares de una estrategia de éxito, esto tras los altos índices de pobreza y rezago educativo que se observaron a nivel federal y estatal con las estadísticas del INEGI y CONEVAL, agregando la polarización en términos de evaluación ya que el sistema de evaluación estatal arrojó el cumplimiento de los programas casi en un 90 %, por tanto se añade que las mediciones no son respecto a los resultados reales en disminución de pobreza, aumento de escolaridad, calidad educativa, empoderamiento del individuo, capital humano, capital social e inteligencia colectiva, sino se centran en medir el cumplimiento de estándares establecidos por los propios planes de desarrollo. Lo anterior sustento y justifico la propuesta de política pública como vía de mejora en el proceso decisorio y evaluativo.

Se presentó la propuesta de un modelo integral de política pública con actores y áreas responsables para superar la pobreza en la juventud, a partir de un enfoque neoinstitucionalista con especial énfasis en la inserción del valor público en la educación. La propuesta se sustentó en un diagnóstico obtenido a través de la creación del IVPE, índice que reitera la posibilidad de insertar una propuesta

vinculante a los enfoques mencionados y desarrollados para esta investigación, ya que los resultados emitidos se centraron en un valor medio educativo, lo que permite sugerir un cambio de estrategias para acceder a un alto valor público y recuperar la vía educativa de calidad y con alto valor para la erradicación de la pobreza en la juventud.

Finalmente a través del desarrollo de la tesis en sentido teórico, comparado y empírico se obtuvo la agenda con un mapa de actores con visión multidisciplinar y con diversos intereses, enfatizando en elementos para su creación en líneas futuras de investigación como: directrices vinculantes de organización, coordinación, cooperación y educación comunitaria.

Así mismo se asume que existieron limitaciones tanto teóricas como empíricas para la propuesta y el desarrollo de la tesis. Teóricamente se encontró una carencia en cuanto la aplicación pragmática de la definición de política pública en México ya que se inclina a una política social y se asume por los gobierno, instituciones y sociedades como política pública; también se encontró una brecha de homogeneidad en la definición de conceptos como juventud y pobreza contraponiendo a disciplinas como la sociológica y la economía. Sin embargo la generalidad de los conceptos también se mostró como limitante, ya que la fragmentación del concepto pobreza en: pobreza extrema, la pobreza moderada y la pobreza, atañe a más de la mitad de la población discriminando rotundamente a población en condiciones de alta vulnerabilidad, pero que son vistos como pobres moderados como afirma Boltvinik.

En cuanto a la parte empírica se observó cómo limitante la imposibilidad de inserción de actores exógenos a la creación de estrategias en México, ya que el país aún posee características de verticalidad en la planeación de sus políticas, también se agrega la falta de coherencia en cuanto al planeamiento y ejecución de los PED, como se observó en el caso de Puebla. En relación al IVPE, se expresan limitaciones en términos estadísticos: es descriptivo no inferencial, no es diacrónico por las características de la ENCUP 2012, por tanto no ofrece un análisis para fenómenos de mayor complejidad.

La investigación contiene los siguientes aportes:

- Al Sistema Político mexicano, ya que proporciona nuevas formas de estudio del mismo que no se han realizado, ya que se estudia el proceso de la toma de decisiones, en términos sistémicos estudia los *inputs*, *outputs* y enfatiza en el *feed back*. También aporta al Sistema Político de manera empírica con la propuesta de fortalecimiento de lazos gobierno-sociedad.
- Al conocimiento científico, insertando formas innovadoras de análisis multidisciplinares, proceso que vincula lo teórico con lo empírico, así como el énfasis en el valor público en la educación pública como objeto de estudio antes no estudiado.
- A la Ciencia Política, con su análisis transversal, da cuenta de la resonancia del actuar del gobierno, la comunidad científica y la sociedad. Coloca a la política pública como el puente entre la teoría y la práctica
- A la sociedad, en términos de participación, inclusión y empoderamiento de la juventud. Rescatando elementos de Brasil como SUAS, CONJUVE y proponiendo por medio de IVPE empoderamiento en capacidades individuales, responsabilidad social e interculturalidad.

Si bien existe un largo camino de propuestas para combatir a la pobreza, la educación sigue siendo la vía para acceder al desarrollo del individuo. No obstante se registran algunos desafíos tales como insertar un sistema intraorganizativo, la autonomía de los agentes sin que se pierda la cooperación y la coordinación entre los mismos, y el enorme desafío de enfrentar a los modelos globalizadores que inducen a medidas que atrofian las capacidades de desenvolvimiento de las personas ante las vertiginosas transformaciones.

Adéndum. Contexto general en relación a pobreza y políticas públicas en el estado de Puebla

La democracia se ha relacionado como un régimen ideal, principalmente como una organización política que garantiza los derechos individuales: libertad, igualdad, etc. No obstante, en los gobiernos democráticos los problemas de desigualdad, pobreza y marginación han permanecido latentes. Estos fenómenos se han agudizado por la permanencia de conductas individuales y colectivas tóxicas: falta de atención a los más vulnerables, falta de oportunidades laborales y/o escolares, quebrantamiento de los derechos humanos, etc.; aunado a ello, existen otras limitantes taxativas como la estructura política y social.

Las conductas sociales y las estructurales limitan el desenvolvimiento del individuo y en consecuencia de la comunidad. Es importante mencionar que el desarrollo del individuo es clave para la prevención de la pobreza. Amartya Sen (2000), identifica la libertad como el objeto principal del desarrollo.

Sen sostiene que la privación de la libertad, es la principal causa de pobreza económica, es decir en la ausencia de necesidades esenciales, se priva la libertad de comer, de vestirse, educarse y atender su salud, cada una de estas privaciones son determinantes para el empobrecimiento individual y social. En ese sentido el autor relaciona esta falta de libertades con la incapacidad del gobierno para cubrir las necesidades, tales como seguridad social, educación al alcance de todos, etc.

Desde esta visión de desarrollo, a través de libertades, sería conveniente examinar si las personas poseen los instrumentos necesarios para alcanzarlas, al tiempo que revisar los mecanismos que los gobiernos democráticos toman para disminuir o erradicar la pobreza. El gobierno mexicano, ha colocado sus bases en la política social buscando resarcir este fenómeno. Dos interrogantes que convendría formular son: ¿la política social, proporciona libertades al individuo? y ¿los jóvenes mexicanos son capaces de desplegar sus libertades?.

Con el objeto de resolver las interrogantes planteadas, se emprenderá el estudio de la pobreza en México, así como las propuestas para combatirla, identificando si los mecanismos encajan con las exigencias de la realidad, para ello es preciso conocer el cómo unidad de análisis la juventud.

El estado de Puebla es analizado ya que posee características que aportan a líneas futuras de investigación para este estudio y al mismo tiempo permite justificar una propuesta de política pública desde lo estatal a lo federal. Dentro de las particularidades, es que Puebla tiene alto número de jóvenes en pobreza, así mismo es una de las 5 entidades federativas donde se ubica más del 50 % de la población joven y por último se enfatiza en la importancia de sus análisis en que es la primer entidad federativa que implementa la Agenda Dilo Juventud.

Por lo mencionado, el Adéndum se desarrolla a partir de un examen de la juventud y la pobreza en el estado de Puebla. El apartado se compone por cuatro segmentos:

En la primera parte se esboza la situación juvenil de pobreza actual. Bajo este marco se analizan las condiciones y problemáticas de los jóvenes tomando como fuentes principales los organismos encargados de vigilar la política social en general (CONEVAL), y el encargado de encabezar las iniciativas y programas del sector de la población comprendido entre 14 y 29 años (IMJUVE).

Posteriormente se abordaran a través de un análisis descriptivo, las iniciativas desarrolladas para combatir la pobreza en la juventud, distinguiendo las acciones institucionales y lo público de las políticas. Al tiempo que nos conduce al tercer momento de este apartado donde se esquematizaran las propuestas programáticas en Puebla (2014-2018).

Por último se exponen los resultados a través de las evaluaciones realizadas por CONEVAL, enfatizando los programas sociales orientados a combatir la pobreza en la juventud.

Frente a tales resultados, surgen nuevos desafíos, que justifican y revelan la importancia de una política pública enfocada a la juventud para este sector de la población, que busca el reconocimiento de los derechos humanos a través de mecanismos para el desarrollo de libertades, con un enfoque diferenciado en su visión intergeneracional, con el fin de frenar la transmisión generacional de la pobreza en la sociedad.

Ad.1 Diagnóstico de la pobreza en la juventud en el estado de Puebla

La mirada en el presente, resulta compleja dado el dinamismo constante, por ello solo es posible acercarse a la realidad de manera momentánea. El dinamismo, como se ha mencionado complejiza la abstracción del contexto social, por ende se requiere de patrones e indicadores que armen un esquema del presente lo más cercano posible a la realidad.

Bajo las expectativas de este análisis se realizará una demarcación geográfica referida al Estado de Puebla, enfocando el estudio a la población joven. Una vez planteada la delimitación poblacional y territorial, se tocaron temáticas como la inserción de nuevos enfoques de la pobreza y la medición de la misma.

Pobreza es un concepto que ha sido definido en el capítulo I, lo que permite identificar el fenómeno y abordar la medición de la misma. No obstante vale la pena explorar otras dimensiones sobre esta categoría, para asegurar una categorización que permita el análisis del fenómeno, de ahí que se rescatan las aportaciones de un estudioso de la pobreza, Julio Boltvinik quien realiza el estudio en términos cuantitativos y cualitativos.

Boltvinik (2004), coloca dos clasificaciones de pobres: los merecedores y los no merecedores. En la primera están aquellos a los que no se les culpa por su condición: niños, viudos y ancianos. Sin embargo los no merecedores son aquellos jóvenes, hombres y mujeres que pueden trabajar, por tanto, si están en situación de pobreza se le considera vagos, flojos, entre otros; una serie de calificativos peyorativos. Dentro esta lógica de Boltvinik queda claro que la

pobreza se adquiere por dos razones, la primera de ellas, es producto de la herencia de los padres y la segunda es atribuida como responsabilidad del individuo.

Desde la visión de Boltvinik, es necesario hacer una reconfiguración del fenómeno pobreza a través del constructo social. Sin embargo, aun empatando con el autor, mercedores o no, habría que hacerse una serie de cuestionamientos como ¿cuál es la causa real de la pobreza?. Es decir son mercedores, porque es está en sus manos, tratándose de un problema micro que se traslada a lo macro, ó en una visión contraria; ¿es consecuencia de las estructuras macro que se provoca la pobreza en los individuos?. Examinar las causas, daría un orden para encontrar la explicación, pero no la solución al problema.

Para darle alguna respuesta a la interrogante planteada en el párrafo anterior, habría que estudiar la pobreza desde diversos acercamientos, como la de los mercedores y no mercedores, al igual que la propuesta de Amartya Kumar Sen, quien identifica a la pobreza como consecuencia de la privación de libertad del individuo y sus múltiples dimensiones.

Las visiones de pobreza antes mencionadas están bajo una idea más social y menos utilitarista. Sin embargo, la pobreza ha sido una preocupación de los gobiernos neoliberales desde la década de los ochenta, problema identificado, no desde un enfoque tan humanista, ya que pobreza desde el neoliberalismo se relaciona con carencia o falta de recursos básicos para vivir.

Esta forma de mirar a la pobreza, atribuida a la escasez de recursos, está ligada con la inequidad en la distribución de ingresos, por consiguiente se han implementado mecanismos estructurales para no incrementar la pobreza y a su vez la medición de la misma desde un enfoque utilitarista. Es decir, la pobreza ha sido analizada en términos cuantitativos, tomando como eje rector a las disciplinas que se desprenden de la economía, dejando de lado la reflexión de las carencias en términos de derechos humanos, sociales, entre otros.

Si bien desde la génesis del estudio de la pobreza no había una homogenización del concepto, en términos sociológicos ni económicos, tampoco existía en la medición de la misma. En México la medición se realizaba a través de diversas instituciones, mismas que arrojaban diagnósticos individuales, lo que generaba a una serie de divergencias para tratar el problema, como falta de coherencia, coordinación, legalidad, legitimidad, transparencia, etc.

En abril de 2001, el Gobierno Federal convocó al simposio internacional *Pobreza: Conceptos y Metodologías*, (CONEVAL, 2010). Como objetivo estratégico se conformó un grupo de especialistas⁶⁰ en medición de pobreza para construir el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP).

Lo que se pretendió por parte del Gobierno, fue posibilitar la inserción de iniciativas para enfrentar el fenómeno, mismas que tuvieran sustento a través de una metodología que homogenizara la medición; al mismo tiempo que mostrara la magnitud del problema, permitiendo evaluar las condiciones de vida de la población, así como sus transformaciones, y por último, que posibilitara la evaluación de las políticas y programas implementados.

La medición quedó sustentada jurídicamente con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004), que decretó la creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México y del CONEVAL, organismo al que se le dio autonomía, formalización y rigor a la medición de la pobreza. A partir de su creación, el diagnóstico se realiza de manera periódica y territorial utilizando diversas dimensiones consideradas importantes para la vida del individuo y la población.

De acuerdo con la LGDS, el CONEVAL deberá medir la pobreza cada dos años a nivel estatal y para los municipios del país con una periodicidad de cinco años, esta medición se realiza con base en la información del Censo de Población y

⁶⁰ Siete académicos y representantes del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Consejo Nacional de Población, de la SEDESOL y de la Presidencia de la República (CONEVAL, 2010).

Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) 2012, ambas publicadas por el INEGI.

Para llevar a cabo la medición de la pobreza se utiliza una metodología multidimensional propuesta por el CTMP⁶¹ y que fue aprobada de manera definitiva por CONEVAL en 2009, la cual considera dos enfoques el de *bienestar económico* y el de los *derechos sociales*. El primero está intrínsecamente ligado al ámbito de escasez de recursos económico, y el segundo se refiere a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social. El último es medido mediante seis indicadores de carencia social (CONEVAL, 2012: 21): 1) rezago educativo, 2) acceso a los servicios de salud, 3) acceso a la seguridad social, 4) carencia por calidad y espacios de la vivienda, 5) carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda y 6) acceso a la alimentación.

El primer indicador que se relaciona con las mediciones meramente económicas, para identificar los niveles de pobreza, se hace a través de la insuficiencia de ingresos, por ende utiliza variables como: líneas de bienestar y desempleo. Retoma a la pobreza como dada a través de la escasez de recursos o derechos mínimos.

El segundo eje de la medición multidimensional está relacionado con una visión de derechos llamada indicador de los derechos fundamentales, las variables que utiliza están enfocadas a medir aspectos que se relacionan con la prevención de la pobreza, así como los de carencia social. Dentro de los indicadores de carencia social se encuentra el Índice de Rezago Social⁶², que resulta fundamental como referencia para el presente estudio, ya que es una medida ponderada, que se

⁶¹ Dentro de los especialistas para la construcción metodológica figuran los nombres de Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto, cada uno de los especialistas elaboró una propuesta metodológica, mismas que permitieran resolver el problema de la medición, concluyendo con un enfoque de medición multidimensional de la pobreza, de acuerdo con los requerimientos de la LGDS (CONEVAL 2010).

⁶² Para obtener esta medida se toma información de los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2005, por lo que es posible generar estimaciones con desagregación a nivel estatal, municipal y por localidad.

obtiene a través de las siguientes variables: educación⁶³, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar en un índice que permite ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. Los resultados de la estimación se divide en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social.

En la disminución de la pobreza, la educación juega un papel clave dentro de este segundo enfoque ya que determina su ausencia determina una carencia de derechos fundamentales y al mismo tiempo una carencia económica. Medir y conceptualizar la pobreza permite identificar la línea que defina los criterios que deben estar en el centro de interés, en palabras de Sen (1992: 310): “especificar algunas *normas de consumo* o una *línea de pobreza*”. A estos métodos se les llama *método directo*, e *indirecto*.

Los criterios que menciona Sen son utilizados en el método combinado que se lleva a cabo en México, el cual está integrado por la identificación de los pobres y sus características.

CONEVAL (2010) establece tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial.

- Alimentaria: incluye a la población que vive en hogares cuyo ingreso por persona es limitado para cubrir necesidades básicas de alimentación, también se clasifica como pobreza extrema.
- Capacidades: se identifica a los hogares cuyo ingreso por persona es suficiente para cubrir necesidades básicas de alimentación, pero no la necesaria para sostener gastos de educación y salud, también se le llama pobreza moderada, y
- Patrimonial: son aquellos hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para para pagar gastos de calzado, vestido, vivienda y transporte público,

⁶³ Partiendo de esa concepción con carencia de ingresos para cubrir necesidades esenciales se agrega un elemento que está en las dos mediciones que ocupa CONEVAL, la educación es un componente básico para el desarrollo humano. Intrínsecamente se coloca en la clasificación de estas necesidades, categóricamente como económicas y no económicas.

pero si suficiente para cubrir necesidades básicas de alimentación y solventar gastos de educación y salud.

Dentro de la categorización de pobreza, el estado de Puebla posee un alto porcentaje y número de habitantes en pobreza moderada y extrema, es decir alimentaria y de capacidades. Tomando de referencia los datos arrojados por (CONEVAL, 2014), en el año 2014 Puebla tenía una población total de 6.13 (seis millones ciento treinta mil), habitantes, de los cuales el 48.4% se encontraba en una situación de pobreza moderada es decir 2, 967,500 (dos millones novecientos sesenta y siete mil quinientos) habitantes, así mismo en la categoría pobreza extrema, habían 991,300 (novecientos noventa y un mil trecientos) habitantes, lo que se traduce a 16.2 %, de personas en pobreza extrema. En síntesis, el estado poblano tiene una población de 3, 958,800 (tres millones novecientos cincuenta y ocho mil ochocientas personas) viviendo en situación de pobreza, más del 50 % de su población tiene alguna carencia social y/o económica, con exactitud el 64.5% por ciento de los habitantes en la entidad federativa está en condiciones de pobreza así lo establece el mismo consejo evaluador.

Sen (1992: 315) agrega que si se acepta el enfoque de medición de la pobreza a través de estándares y necesidades, solo es una acción descriptiva “es un ejercicio empírico no ético”, donde la realidad se contrasta con lo que se considera esencial.

La medición de pobreza conduce a debates importantes, como el latente problema de homogenización en el concepto, así mismo la falta de objetividad en el uso de indicadores, en ese sentido se recupera la crítica realizado por Sen (1992), quien explica que la imposición de indicadores, lleva intrínseca una visión subjetiva, es decir que aun en el refinamiento de la metodología multidimensional del organismo CONEVAL, se torna impositiva la acción de determinar que es o no viable para los individuos en términos sociales y económicos. No obstante bajo ese debate también se reconoce el avance del sistema de medición en términos jurídicos, ya que la LGDS y los estatutos del CONEVAL han destacado la homogenización del

concepto de manera más clara y cercana a la realidad a partir de 2004 en comparación a la pluralidad de acepciones con las que anteriormente se contaba.

Al llevar a cabo esta evaluación multidimensional, conduce a pensar que el fenómeno de pobreza no es generado por una sola condición, sino que es la carencia de múltiples necesidades en el individuo. En síntesis, aunque la medición considera pobre a quien posea estas características o al menos una de ellas, se enfatiza que se cae en esta situación por ausencia en ingresos económicos y por no recibir los derechos fundamentales.

Al mismo tiempo lo multidimensional, empata en que la pobreza no está presente en la población general, por consiguiente en paralelo se desencadenan y aumentan otros sucesos que atañen a la humanidad como la desigualdad, desempleo, analfabetismo, marginalidad e incluso violencia.

Aún con la metodología y sus respectivos indicadores, resultaría impropio mencionar que se obtendrá una realidad totalmente certera. Así como lo afirma Boltvinik (2005) coincidiendo con Sen, la pobreza es un objeto de estudio que no se puede medir estadísticamente sin que la moral este íntimamente colocada.

Las mediciones son establecidas por instituciones⁶⁴, quienes formalmente establecen los lineamientos para considerar a una familia, hogar o persona como pobre. En este sentido, el debate sobre la viabilidad de la medición de la pobreza resulta extenso. Se requieren de parámetros para conocer el panorama, por ello se toman los resultados de CONEVAL e IMJUVE, aun con el debate expuesto sobre la subjetividad de la realidad, dado que se tiene el propósito de definir el desarrollo de la pobreza en la juventud poblana.

El estudio y reflexión de la pobreza es complejo tras las discrepancias existentes tanto en su definición, como en la medición y más aún si se agrega población juvenil. Pobreza y juventud dos categorías que se traducen a un futuro de

⁶⁴ North (1990), define a las instituciones como las impositoras de las reglas del juego en una sociedad, así mismo, para North las instituciones reducen la incertidumbre ya que proporcionan una estructura para las acciones.

complejidad, no solo para los jóvenes que atraviesan por ese contexto de vulnerabilidad; sino para la sociedad en general. Dado el desempleo, la pobreza, la desigualdad, la marginación, son condiciones que conllevan consecuencias creadoras de factores de violencia, delincuencia, corrupción, etc., ya que son escenarios que afectan a la sociedad en general.

Se podría colocar innumerables razones de la complejidad e importancia de concebir como cambio social integral al binomio: juventud y la pobreza. Para referir a la medición de la dualidad mencionada, se requiere caracterizar con elementos tales como educación y asistencia sanitaria, mismos que se encuentran contemplados en el *índice de rezago social*.

El índice de *rezago social* introduce un matiz que incluye aspectos de desarrollo humano y social. Este enfoque universal de derechos humanos, manifiesta que toda persona sin restricción alguna debe contar con estos elementos básicos: educación y seguridad sanitaria.

El estudio de 2010 realizado por CONEVAL arroja que el grado de *rezago social* del estado de Puebla es alto, ocupando el lugar 5 a nivel nacional respecto de las 32 entidades federativas, arriba de Michoacán y por debajo de Veracruz (CONEVAL, 2010: 31).

Estos rasgos que engloba el *rezago social*⁶⁵ se insertan en el desarrollo de la medición de educación, para ello se ocupa un indicador llamado *rezago educativo*, en este sentido, CONEVAL (2010) determinó que el grado de *rezago educativo* es alto en el estado de Puebla, tomando como referencia los resultados de las siguientes variables: 10.38% de la población de 15 años o más es analfabeta, 49.09 % población de 15 años y más cuenta con educación básica incompleta.

Así mismo CONEVAL (2014), refirió que en el periodo de 2010 a 2014 la carencia rezago educativo se redujo 2.4%, porcentaje que no cubre ni al 5% de la población

⁶⁵ Para 2010 los 217 municipios de Puebla se distribuyen en los estratos de rezago social de la siguiente manera: 16 tienen un grado de rezago social muy bajo, 58 tienen un grado de rezago social bajo, 82 tienen un grado de rezago social medio, 58 tienen un grado de rezago social alto, 3 tienen un grado de rezago social muy alto (CONEVAL, 2010).

vulnerable por esa carencia. Lo anterior se explica de la siguiente forma, en el año 2010 existía un 25.3 % de población en rezago es decir 1,485.6 (Un millón cuatrocientos ochenta y cinco mil seiscientas) personas, en 2012 disminuyó a 24.1 %, que se traduce a 1,449.1 (un millón cuatrocientos cuarenta y nueve) personas y en 2014 pasó al 22.9% con una población en rezago de 1, 407,500 (un millón cuatrocientos siete mil quinientas) personas. Sin duda un avance, pero no el suficiente para una década, con ello se quiere recalcar que Puebla es un estado aun con alto número de personas con rezago educativo, razón de peso para centrar la mirada en la cobertura y en los procesos educativos.

Con los resultados que se han observado, se infiere que las condiciones en la población conducen a un futuro con probabilidad alta de pobreza, ya que la falta de educación, se traduce a la ausencia de herramientas cognitivas y sociales. Desde la perspectiva de Sen la educación genera una alta probabilidad de alcanzar la libertad de desarrollo humano. Al tiempo que es notable a través de los resultados estadísticos que no toda la población recibe a su totalidad o ejerce su derecho de educación, este como un derecho humano fundamental.

Pensar a la educación desde el enfoque derechos humanos, en términos jurídicos, se puede agregar que están cabalmente señalados, ya que está establecida como derecho universal en México. Llama la atención que los resultados sean alarmantes en términos educativos ya que es un derecho y obligación para los mexicanos recibirla desde la edad inicial hasta la juventud de manera obligatoria, laica y gratuita, lo anterior establecido en el artículo 3° de la CPEUM, la educación indudablemente, es contemplada por el gobierno como derecho necesario para los individuos, con una idea futura de estabilidad social. Al tiempo de la exigencia normativa, se convierte en un requerimiento colectivo dado las características de su importancia para el bien común.

Sin embargo México es un país capitalista, inmerso en el modelo neoliberal. El neoliberalismo atañe a la sociedad de desigualdad e inequidad, esto ha conllevado a la mutación del concepto derechos humanos. Es decir el modelo capitalista y neoliberal colocó al individuo como responsable e independiente de hacer valer

sus derechos, dejando de lado la colectividad, el bien general y los derechos sociales.

La crisis económica ha sido acompañada por la crisis social. Ya que se ha pensado al individuo como agente único fuera de la esfera colectiva, colocando un peso mayor a sus derechos individuales lo que ha generado una sociedad dividida y desequilibrada.

Pierre Rosanvallon (2007:12) expresa claramente la necesidad de interpretar las nuevas formas de interpretar los derechos sociales, humanos e individuales:

Entramos en una nueva era de lo social. Pero al mismo tiempo en una nueva era de lo político. La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican, en efecto una mejor articulación entre la práctica de la democracia, es decir la invención de reglas del vivir juntos y la deliberación sobre la justicia, y la gestión de los social; invitan también a pensar de otra manera la idea misma de reformar...profundización de la democracia y progreso social deberán ir necesariamente a la par.

Al replantear esta consolidación colectiva, es decir la búsqueda de estabilidad social, la juventud es la población que ha captado la atención de la sociedad, de los gobiernos, tras convertirse en un sector clave para el desarrollo y crecimiento económico y social, capaz de cambiar la gestión social y retomar los valores esenciales de democracia y progreso social.

La necesidad por el reconocimiento así como el valor social y económico de los jóvenes comienza a principios del siglo XX. Al tiempo que la juventud se ha visto envuelta por las transformaciones de la sociedad, macroeconómicas, culturales y políticas. Con lo anterior se enfatiza en la juventud como población clave y columna social del futuro y del presente. No obstante en la proximidad a la realidad, se detona una población vulnerable; carente de oportunidades, enfrentándose a la acelerada globalización tecnológica y social que genera una demanda constante de innovación y actualización.

Bajo esos argumentos de tensión y aceleración tecnológica y globalizada, las crisis económicas han propiciado que los jóvenes tengan la necesidad de insertarse al ámbito laboral anticipadamente, ante estas circunstancias, la escuela deja de ser prioridad en su vida. Dentro de estas implicaciones se encuentran la

dificultad de negociación para obtener un trabajo mejor retribuido, continuar con sus estudios, la discriminación, la exclusión social y los estigmas sociales. Con lo anterior se recalca que los jóvenes se enfrentan a una ausencia de reconocimiento de sus derechos.

Para el análisis del binomio pobreza-juventud, resulta preciso colocar los datos demográficos y socio-económicos del estado de Puebla. Según el Censo de Población y Vivienda 2010 en ese año la población total era de 5, 779, 829 (cinco millones setecientos setenta y nueve mil ochocientos veintinueve) habitantes; divididos en 47.69% hombres y 52.31% mujeres, es decir 2 913, 561 (dos millones novecientos trece mil quinientos sesenta y un) hombres y 3,154,046 (tres millones ciento cincuenta y cuatro mil cuarenta y seis) mujeres, según la encuesta intercensal (INEGI 2015), existe un aumento poblacional, ya que al 2015 se incrementó la población a 6, 168, 883 (seis millones ciento sesenta y ocho mil ochocientos ochenta y tres) habitantes, de los cuales 3, 225, 206 (tres millones doscientos veinticinco mil doscientos seis) 52.2 % mujeres y 2, 943, 677 (dos millones novecientos cuarenta y tres seiscientos setenta y siete) 47.71% hombres. Puebla se ubica dentro de las 32 entidades según CONEVAL (2010) y CONEVAL (2014) en el cuarto lugar de pobreza y el número cinco en pobreza extrema en 2010, en 2015 redujo la pobreza extrema y aumento la pobreza, ocupando el quinto lugar, de lo que se infiere la alarmante posición que ocupa en el país, ya que es de las cinco entidades más pobres del México.

El estado de Puebla⁶⁶ se divide en 217 municipios, la capital que lleva el mismo nombre cuenta con 1, 539, 819 habitantes según datos de INEGI (2010), es el municipio con el mayor número de población en el estado, los otros dos son: Tehuacán 274, 906 habitantes y San Martín Texmelucan con 141, 112 habitantes.

⁶⁶ De acuerdo al trabajo investigativo de Antonio Carrión (1897), los primeros habitantes del Valle de Puebla fueron los *Olmecas* y los *Xicalancas*. Sin embargo, con la llegada de los españoles la ciudad fue fundada el 16 de abril de 1531. La ciudad de Puebla fue parte del primer grupo de sitios mexicanos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial en el marco de la Convención Mundial de Protección de Sitios con valor Cultural o Natural aprobada por la UNESCO, suscrita en 1972 y ratificada por el Senado en 1984.

De acuerdo con CONEVAL (2012), en el año 2010, 213 municipios de un total de 217 es decir 98.1% se detectaron en situación de pobreza, para tener mayor claridad se colocan a continuación tablas que reflejan las diferencias del panorama a nivel estatal en términos de habitantes y de porcentaje del total de su población.

Tabla. 3.1 Comparativo de municipios con mayor pobreza en el estado de Puebla en porcentaje de población y en número de habitantes

MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE SU POBLACIÓN	MUNICIPIOS	HABITANTES EN POBREZA
1. Coyomeapan	93.9	1. Puebla	732,154
2. Eloxochitlán	93.6	2. Tehuacán	172,349
3. Zoquitlán	93.1	3. San Martín Texmelucan	81,765
4. Chichiquila	92.3	4. San Andrés Cholula	79,184
5. Chilchotla	92.0	5. Amozoc	69,609

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2010 y 2012.

En los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza, más del 90 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza. Sin embargo, los municipios que concentraron el mayor número de personas en pobreza son Puebla, 39.9% de su población, Tehuacán, 57.2% de su población, San Martín Texmelucan, 58.2%, San Andrés Cholula, 68.3 % de su población y Amozoc, 62.1 % de su población. Como se observa aunque los municipios con mayor número de habitantes en pobreza no aparezcan dentro de los municipios con el mayor porcentaje de su población en esta situación, es un dato aun alarmante por la extensa cantidad de habitantes.

Para tener una visión clara del contexto se colocan los municipios con menor porcentaje de población en pobreza, son según datos de CONEVAL (2010), así como aquellos que concentraron el menor número de personas pobres.

Tabla. 3.2 Comparativo de municipios con menor pobreza en el estado de Puebla en porcentaje de población y en número de habitantes

Municipios	Porcentaje del total de su población	Municipios	Habitantes en pobreza
1. Cuautlancingo	37.5	1. La Magdalena Tlatlauquitepec	311
2. San Miguel Xoxtla	38.5	2. Tlatlauquitepec	333
3. Puebla	39.9	3. Coatepec	333
4. San Pedro Cholula	49.1	4. San Martín Totoltepec	452
5. Teziutlan	52.2	5. Santa Catarina Tlaltempan	476

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2010 y 2012.

La población afectada se ha medido en porcentajes y en número de personas, lo que nuevamente abre el debate en términos de prioridades, es decir ¿cómo determinar qué municipio es más vulnerable?, aquel con el mayor porcentaje de su población, o en su defecto el que tenga más número de habitantes bajo estas circunstancias de pobreza. Un ejemplo de esta situación es Puebla ya que por la extensa cantidad demográfica que presenta, en términos porcentuales no aparece como municipio alto en pobreza, al tiempo que en número de personas es el municipio con mayor cantidad de personas pobres, generando una polaridad en la información.

Se vislumbra a través de los datos estadísticos que el estado está inmerso en pobreza en la mayor parte de sus municipios, situación que se traduce a un estado pobre en los niveles micro y macro, es decir de manera interna y a nivel federal ya que ocupa una posición alarmante al ser estado número cinco más pobre de México como se ha mencionado.

Dentro de las divergencias en la medición de la pobreza, se coloca la categoría pobreza extrema que excluye a aquellas personas que no cumplan con las características, dentro de las cuales se incluye un cruce de productos (*Línea de bienestar y Derechos fundamentales*). Es decir, calificar a una persona en pobreza extrema es posible cuando se encuentre con un ingreso inferior a la línea de

bienestar y que tenga al menos tres carencias sociales. Esta crítica fue planteada por Boltvinik (2005), de manera econométrica.

En agosto de 2010, CONEVAL realizó la medición de la pobreza, arrojando que el valor de la línea de bienestar mínimo (LBM) era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas. Se mencionan estos parámetros de la LBM, dado que se consideró en pobreza extrema a la persona que tuviera un ingreso mensual inferior a dichos valores, según el lugar en el que vivía y que además tuviera al menos tres carencias sociales. Lo cual evidencia la exclusión de miles de personas que por no contar con ambos requisitos se consideran pobres y no pobres extremos. No obstante deja mucho a la deriva y deja abierta la reflexión sobre la medición de pobreza extrema.

La pobreza extrema en Puebla, devela tras cifras, la enorme desigualdad, tal como se muestra en las tablas que a continuación se presenta, misma que refleja por habitantes y en porcentajes, la cantidad de personas en situación altamente vulnerable, colocando los cinco municipios en pobreza extrema.

Tabla.3.3 Comparativo de municipios con mayor pobreza extrema en el estado de Puebla en porcentaje de población y en número de habitantes

MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE SU POBLACIÓN	MUNICIPIOS	HABITANTES
1. Eloxochitlán	62.2.	1. Puebla	110,012
2. Coyomeapan	58.7	2. Tehuacán	29,360
3. Zoquitlán	58.3	3. San Andrés Cholula	21,230
4. Chichiquila	57.1	4. Ajalpan	19,873
5. Chilchotla	55.0	5. Huachinango	17,884

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2010 y 2012.

Existe una diferencia entre el porcentaje y el número de personas en esta situación, sin afán de ponderar la importancia de cada valor. El número de personas más allá de un dato cuantitativo causara un efecto en porcentaje importante a nivel nacional. La tabla refleja que Puebla carece de oportunidades

equitativas en el ámbito económico y que difícilmente alcanzara a hacer pleno su uso de derechos fundamentales.

Por otra parte, y con objeto de mirar el panorama en plenitud, los municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema fueron San Miguel Xoxtla (4.0% de su población), Cuautlancingo (4.8% de su población), Puebla (6.0% de su población), Zaragoza (8.0 % de su población) y Rafael Lara Grajales (8.1 % de su población), como se observa en la tabla subsecuente.

Tabla. 3.4 Comparativo de municipios con menor pobreza extrema en el estado de Puebla en porcentaje de población y en número de habitantes

MUNICIPIOS	HABITANTES	MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE SU POBLACIÓN
1. Atzala	219	1. San Miguel Xoxtla	4.0
2. Mixtla	259	2 Cuautlancingo	4.8
3. Tepeyahualco de Cuauhtémoc	420	3. Puebla	6.0
4. San Miguel Xoxtla	570	4. Zaragoza	7.9
5. Teteles de Ávila Castillo	807	5. Rafael Lara Grajales	8.1

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2010 y 2012.

Al repetir el ejercicio de pobreza en pobreza extrema en el estado a modo comparativo entre habitantes y porcentaje, se confirma que los datos son variables en porcentajes y en número de personas, por tanto las características demográficas de cada municipio se vuelven una ventaja para quienes utilicen a su favor los datos que les convenga revelar ya sea en porcentaje o en número de habitantes.

Al contrastar estas dos variables nos conduce a imaginar un futuro deplorable dado las complejidades que cada una de estas representa a nivel social y económico para el país.

Para llegar a una reflexión mensurable dados los requerimientos del análisis pobreza-juventud, evidentemente surge la necesidad de analizar la población juvenil en Puebla. Y como efecto de inercia; al ser Puebla una entidad⁶⁷ con una cantidad considerable de jóvenes, se traduce a un estado con altas probabilidades de poseer una población joven en situación de pobreza, ocupando el tercer lugar como entidad federativa con mayor porcentaje, el 63% población joven en pobreza, en primer lugar esta Chiapas con el 75.3% y el segundo es Guerrero con el 70.2% (CONEVAL, 2010).

Como se hizo mención al inicio de este capítulo, son dos organismos los que dan cuenta del binomio objetivo juventud-pobreza. Es así que se observa la información emanada del *Diagnóstico de la juventud en México (2013)* que genero el IMJUVE, a través de la Dirección de Investigación sobre Juventud (DIEJ), tomando como fuentes: la Encuesta Nacional de la Juventud (ENJUVE 2010), la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS); la Encuesta Nacional de Valores Juveniles (ENVAJ); la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP); y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), así como organismos paralelos al IMJUVE. Es importante señalar que los resultados obtenidos de estas encuestas y diagnósticos se filtraron tomando en consideración solo a la población entre 12 y 29 años de edad, ya que se aboca a la juventud, agregando que la medición así como CONEVAL, también se realizó de acuerdo al Marco Lógico.

El diagnóstico de Juventud, que dio la DIEJ (2013), tomando de referencias las estadísticas de CONEVAL (2012), emanaron resultados y panoramas críticos, ya que el 44.9% de jóvenes se encontraba en situación de pobreza, aproximadamente 16.6 millones en el año 2012. De manera comparativa, en los otros dos tipos de pobreza, se observa que la pobreza extrema entre 2010 y 2012

⁶⁷ La población juvenil se concentra en los estados de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla, en donde viven más de 14 millones de jóvenes

se redujo en 1.7 puntos porcentuales; y para el caso de la pobreza moderada hubo un incremento de 0.6 puntos porcentuales. A lo que se puede inferir que la juventud que se encontraba en pobreza extrema, transito a la pobreza moderada, de ahí la disminución de la primera y excedente de la siguiente respectivamente. Por lo que no hubo una mejora real, sino una disminución de alguna carencia, pero dicha población continua bajo el velo de pobreza.

Continuando con los datos del mismo diagnóstico realizado por la DIEJ (2013), en año 2010 el 46.0% es decir 16.8 millones de jóvenes vivían en una situación de pobreza y para 2012 44.9% traducido a 16.6 millones de jóvenes. Así mismo en otros indicadores como: la juventud vulnerable por carencias en 2010 había 30.8%, que se traduce a 11.2 millones de jóvenes y 32.0% con 11.8 millones respectivamente. De la misma manera el DIEJ (2013), comparo con el indicador de Población vulnerable por ingresos 2010 4.9% es decir 6.6 millones y para 2012, 5.3% igual a 6.6 millones de jóvenes.

Con este panorama de incremento constante en cada uno de los indicadores, es prueba que las estrategias no están siendo acordes a su realidad, dadas las limitaciones externas o la incorrecta estrategia. Ante este contexto que hace frente la sociedad poblana, y dadas las características de la evolución histórica de la humanidad (incremental y continua, no abrupta), se traduce a un futuro de riesgo, con una población adulta en pobreza (extrema y/o moderada), desempleados y con carencias sociales.

La visión a futuro que se ha planteado, es confirmada por el mismo DIEJ, dando cuenta que del 100 % de jóvenes solo 18. 2% de la población no era pobre ni vulnerables en 2010, de igual manera para 2012, ya que disminuyó a 17.8%, con 6.6 millones de jóvenes, un 2% que se suma a la disminución de jóvenes que viven una vida de calidad y con la libertad de sus derechos fundamentales.

Si bien se ha percibido en este análisis, que el fenómeno de pobreza atañe a la juventud en términos económicos y de derechos humanos. Al observar el fenómeno, se evidencian y se infieren los factores que generan pobreza. Desde la

aproximación económica, afín a este problema, es la desigualdad de ingresos, quien determina la situación económica, de ella se desprenden elementos como el empleo y su cualificación del mismo, educación como el tipo y calidad de esta, esto conlleva características de inclusión y mediación de factores externos.

Ante lo mencionado se vuelve de interés primordial, conocer las actividades de la juventud⁶⁸, es decir, ¿cuál es el tipo de empleo que tienen los jóvenes?, ¿están ocupando espacios educativos?, ¿qué actividades económicas desempeñan con frecuencia?, entre otras cuestiones. Para responder a estas interrogantes se recuperan los datos que dio la ENJUVE (2010: 114), quien identificó en Puebla que el “42.5% de jóvenes estudia⁶⁹; 29.1% trabaja y 16.2% hace ambas cosas, mientras que el 4.3% se dedica al cuidado de la familia y labores del hogar”. Así mismo sólo el 3% busca trabajo o iniciar un negocio, el 0.8% está en condición de inactividad y el 4.1% realiza otro tipo de actividades.

Dentro de los estados con mayor asistencia escolar se registra a Puebla y Tlaxcala, como entidades con una de las tasas de asistencia más altas, 628 y 594 jóvenes por cada mil; en tanto que Coahuila y Yucatán las más bajas, 412 y 438, respectivamente. Si bien Puebla es una de las entidades con más alta asistencia escolar, también aparece dentro de los ocho estados considerados con mayor rezago educativo en el país (Oaxaca, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Guerrero, Veracruz y Tabasco).

Otra clave que detona el resultado de pobreza en la población joven es la cualificación laboral. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2012), muestra que las principales actividades desarrolladas por los jóvenes mexicanos se relacionan con el sector terciario o de prestación de servicios. No se quiere minusvalorar el trabajo terciario o la prestación de servicios, sin embargo, el

⁶⁸ La ENJ 2010, diagnosticó que a nivel nacional existen 7.8 millones, jóvenes *ninis* (personas que no trabajan ni estudian, es decir, dos de cada 10. Un dato relevante es que tres de cada cuatro jóvenes que no estudian y no trabajan son mujeres (5.9 millones), de éstas 57.0%, son amas de casa que reciben ingresos por parte del conyugue o pareja.

⁶⁹ Jóvenes que estudian: en primaria 4.6%, secundaria 30.8%, carrera técnica, 5.4% y en Licenciatura 15% (ENJUVE 2010).

desarrollo de sus capacidades y habilidades, pueden truncarse en relación a las actividades desarrolladas en su etapa de aprendizaje productiva⁷⁰.

Se propone una política pública que propicie la ruptura intergeneracional, dado que la transmisión de valores causa un efecto en la vida social, de igual manera la pobreza heredada genera circunstancias que alteran el bienestar colectivo. Según la ENVAJ (2012), la mayoría de los jóvenes tienen circunstancias diferentes a sus padres ya que poseen un mayor grado de escolaridad en comparación con ellos: tres de cada 10 jóvenes indican poseer educación media superior, mientras que los padres de estos jóvenes suman 22.7% con este nivel educativo. En cuanto a la educación superior, 15.7% de los jóvenes cuentan con ella, frente al 15.2% de los padres que cuentan con ese nivel. Se puede observar que si hay una distinción de mejora entre ambas generaciones, pero los resultados no son altamente excedentes ni por un 10%, es apenas una ligera diferenciación, por tanto cabe la reflexión que no se está rompiendo con la herencia de valores, grados educativos, empleo y pobreza de padres a hijos.

Ad.2 Iniciativas para combatir la pobreza en la juventud

Dentro de este apartado se estudian y evidencian las estrategias para erradicar la pobreza. Como se ha expuesto en el Capítulo I, el Gobierno Federal ha insertado políticas sociales que parecen funcionar solamente como de contención más que de prevención. Las características principales de estas estrategias son la fragmentación en la aplicabilidad entre los órdenes de gobierno, así como el excesivo gasto en programas para el combate a la pobreza que va en aumento. El objetivo de este análisis no es demeritar las acciones del gobierno, o posicionarlo como único agente responsable de atenuar esta y otras problemáticas sociales, sino hacer hincapié en las estrategias aisladas que se implementan, las cuales no están generando un impacto positivo.

⁷⁰ La ENOE muestra los resultados en relación al su nivel educativo alcanzado, se observa que con educación básica el top 3 está compuesto por: trabajadores industriales (32.2%), comerciantes (20.9%) y prestadores de servicios personales (16.3%).

Bajo esa línea, se recalca la importancia de la reconfiguración de conceptos tales como política pública, política social, derechos humanos, universalidad, etc. Así como el proceso de las estratégicas para atender la pobreza, desde la agenda, hasta la medición, vinculando la triada: familia, gobierno y sociedad.

Desde el ordenamiento institucional, se identificó que el sustento para la creación de políticas públicas se encuentra en los artículos 25 y 26 de la CPEUM y el 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Así mismo como en las siguientes leyes: Ley Planeación (artículos 1º, 2º, 14, 33 y 34), Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (artículos 1º, 2º, 4, 9 Fracc II y 10), y en la Ley Orgánica Municipal (artículos 101 al 110).

Según las características de la planeación transversal, la alineación en cada orden de gobierno, se desenvuelve bajo un sistema de planeación democrática, integrado por planes y programas de desarrollo de carácter estatal, regional, municipal y especial. Al tiempo que para la incorporación de demandas de los sectores y de la población en los planes y programas de desarrollo, se sujetan a las bases establecidas en la ley secundaria⁷¹.

El artículo 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (2017) y 12 Fracción VI de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado (LPEP) en su artículo 8, establece los procesos de planeación y prioridades a realizar mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrático que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo de carácter estatal, regional, municipal y especiales.

⁷¹ La ley secundaria, establecerá los mecanismos para que el Gobierno del Estado y los de cada Municipio, recojan las aspiraciones y demandas de los diversos sectores y los incorporen para su observancia, a sus respectivos planes y programas de desarrollo. Asimismo, establecerá las bases para la suscripción de los convenios que permitan la consecución de sus fines y objetivos, de manera coordinada con la Federación, con otros Estados, o entre el Gobierno Estatal y Municipal, e incluso entre éstos.

Será responsabilidad del Ejecutivo, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, en cuya conformación considerará la participación de los Poderes Legislativo y Judicial. El Plan Estatal de Desarrollo, será aprobado por la instancia de planeación que establezca la ley.

La participación de los particulares y del sector social será considerada en todas las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2017)

La planeación es obligatoria y debe utilizarse como herramienta eficaz en el desempeño de la responsabilidad del estado. Así mismo busca la participación ciudadana en su actuar gubernamental, para ello cuenta con varias instancias como el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP)⁷², (artículo 3 PED, 2011-2017), comité que se organizó en siete Foros regionales y ocho foros de Consulta Ciudadana en las diversas regiones que integran el Estado de Puebla para la elaboración del PED (2011-2017), buscando fortalecer los vínculos entre sociedad y gobierno. Para llevar a cabo la planeación, se requiere de instituciones que garanticen la ejecución del PED, en el nivel estatal la instancia encargada de desempeñar ese papel es el COPLADEP.

La Ley de Planeación establece en el artículo 14 que la planeación debe llevarse en cuatro etapas: Formulación. II. Instrumentación. III. Control y, IV. Evaluación. Así mismo dentro del proceso deberán considerarse los siguientes niveles (artículo 17, LPEP, 2017): I. Estatal; II. Sectorial, III. Institucional; IV. Regional; y V. Municipal.

De acuerdo a la característica transversal en la planeación, los cuatro ejes estatales de planeación están alineados a los 5 ejes del PND 2013-2018 que son: 1) México en paz, 2) México incluyente, 3) México con educación de calidad, 4) México prospero, y 5) México con responsabilidad global y al mismo tiempo se considera la alineación con sus tres estrategias transversales: 1) democratizar la productividad, 2) gobierno cercano y moderno y 3) perspectiva de género.

El interés que circunscribe este estudio, conduce a revisar las acciones pragmáticas enfocadas a superar la pobreza y enfatizar en aquellas que se abocan a la superación de la pobreza juvenil, bajo esa lógica se suscita a colocar los ejes y las estrategias desprendidas de cada uno, a partir del PED (2011-2017):

Eje 1.- Más Empleo y Mayor Inversión, tiene por objeto el impulso del crecimiento económico en beneficio de todos los poblanos, a través de la profesionalización y capacitación de trabajadores, así como facilitar el acceso al crédito e inversión en

⁷² Comité que propicia la interacción entre los diferentes actores de la sociedad civil, autoridades municipales y la Administración Pública Estatal. PED. 8

el capital humano, con una visión de largo plazo. También busca la promoción de los atractivos turísticos poblanos, la innovación y la movilización del estado de Puebla.

Dentro de este enfoque también se incluye la tecnificación e innovación para el campo poblano, tomando en consideración sus características geográficas de las siete regiones y por último la responsabilidad para preservar los recursos naturales. Es decir este eje alineado al PND abarca temas de economía y desarrollo ambiental sustentable, en las zonas rurales tecnificación y apoyo al campo, así como en las zonas urbanas del estado promoviendo la competitividad y la inversión extranjera.

Eje 2.-Igualdad de Oportunidades para todos, busca el desarrollo social mediante las siguientes líneas de acción:

- Determinación para reducir la brecha social,
- Mejorar el desarrollo integral de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para elevar su calidad de vida,
- Fortalecer el acercamiento y la concentración de servicios y acciones gubernamentales en zonas urbanas y rurales marginadas, para incrementar la calidad de vida de sus habitantes,
- Fortalecer el desarrollo integral de las mujeres en los ámbitos público y privado,
- Contribuir a reducir la situación de vulnerabilidad de migrantes poblanos que radican en el extranjero o que regresan al estado, así como de sus familias,
- Impulsar las capacidades autogestoras, la organización comunitaria y la vinculación social de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad que generen nuevas oportunidades para el desarrollo integral.

Así mismo el eje 2, su análisis resulta importante ya que incluye como prioritarias la garantía de salud y educación, con la estrategia “Acceso a la salud para todos” (Eje 2. 1y 2.2) PED 2011-2017, 2.1: 69), así como: “beca un niño indígena,

proceso de adquisición, crédito a la palabra de la mujer, 70 y más urbano, Rehace, Comunidades sustentables, más y mejor vivienda y Accede a tu vivienda”.

Se hace énfasis en el análisis de este eje ya que *Igualdad de Oportunidades* realiza la necesidad de garantizar los derechos humanos y reducir las desigualdades sociales, temáticas vinculadas con las políticas públicas que buscan el desarrollo social y económico, como:

- Eje (2.3) “educar para transformar el futuro de Puebla”, estrategia que propone desarrollar las competencias de niños, jóvenes y adultos mediante la educación pertinente, incluyente, equitativa y de calidad. También busca promover la cultura de salud.

Otro elemento que inserta esta estrategia del eje 2 es el impulso a programas de liderazgo, actividad emprendedora y participación ciudadana y el fomento al desarrollo de la ciencia y la tecnología, las humanidades y la innovación, así como la ampliación a servicios culturales con base en la riqueza cultural poblana.

Dentro de los programas que establece el (PED 2011-2017, 2.3: 80-89) se realiza la atención en aquellos enfocados a educación, niñez, inclusión social y juventud, como el programa “Educación para todos con calidad”, que busca propiciar la...

...igualdad de oportunidades sin exclusión, promotores de la calidad educativa, formación de cuadros directivos, asesoría y fortalecimiento con los padres de familia, corresponsabilidad en la educación...tecnologías de la información en la educación, educación a distancia, fomento a la permanencia educativa, modelo integral educativo, instituto de evaluación educativa... centros escolares comunitarios, intercambios educativos... jóvenes emprendedores en acción, fomento para el desarrollo, la tecnología, las humanidades y la innovación, fondo de créditos universitarios, premio anual de jóvenes poblanos.

Eje 3.- Gobierno Honesto y al Servicio de la Gente; su propósito gira en efficientar los recursos públicos así como su manejo honesto, así mismo tiene el fin de incrementar los ingresos del estado y tener finanzas públicas sanas y sustentables. El eje 3 (PED 2011-2017, 3.1: 101) también propone “desarrollar una cultura y conciencia fiscal basadas en la confianza y corresponsabilidad social, que fomente el cumplimiento voluntario de las contribuciones”. Así mismo propone estrategias para “alcanzar niveles históricos de inversión a través de esquemas

innovadores de financiamiento...transparencia Fortalecer la planeación sectorial, institucional y regional para impulsar el desarrollo del Estado”.

Eje 4.- Política Interna, Seguridad y Justicia, (PED 2011-2017, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4: 112) se establece bajo la propuesta de corresponsabilidad social para la paz en Puebla, brindando certeza jurídica, así mismo tiene el fin de mejorar la calidad del servicio de Defensoría Pública a favor de los sectores más vulnerables de la sociedad. También propone la transformación en la administración de justicia, a un sistema efectivo, eficiente confiable y transparente. Y por último promueve un Sistema de Seguridad Pública Estatal vanguardista para combatir a la delincuencia.

Como se muestra en su conjunto, el PED vincula tres ejes con la promoción del desarrollo y crecimiento económico el 1, 2 y 3. No obstante el 1, coloca la mira en la capacitación y profesionalización de trabajadores y empresarios, por su parte el eje 3, se inclina a la activación de la economía desde la cultura de responsabilidad fiscal y sano uso de los recursos, si bien esta es una vía para reducir las brechas de desigualdad y los índices de pobreza, se enfatiza en el eje 2, ya que la propuesta que se desprende del análisis de políticas públicas se justifica y se sustenta en el fortalecimiento institucional, social y de capacidades individuales, que darán pie a un efecto positivo a nivel macro desde la consolidación micro.

Puesto que la medición de la pobreza utiliza una metodología multidimensional, el gobierno estatal incluye estrategias y políticas sociales transversales, lo que conlleva a la cooperación y coordinación de distintos organismos de la administración pública. Aunque la información normativa difícilmente es llevada a la realidad, dadas las discrepancias de fragmentación del proceso, es decir la inconsistencia de vincular los objetivos de la agenda a la implementación, así como la aplicabilidad homogénea de programas a nivel federal, estatal y local.

Dentro de las propiedades fundamentales que caracterizan al PED se encuentra la participación ciudadana, componente vital para el funcionamiento de las democracias, ya que el régimen democrático posee intrínsecamente como legado

la garantía de los derechos sociales a través de políticas que incentiven el desarrollo social y la participación de la ciudadanía. Por consiguiente bajo esta vía, es una contraposición a la teoría hobbesiana de la imposición de un Estado coercitivo para crear producciones cooperativas.

Dentro de este análisis se han desglosado las iniciativas que han conducido al gobierno del estado en torno a la juventud y la pobreza, enunciando componentes en pro de la democracia, e incentivar una cooperación humanista.

El estudio de iniciativas propuestas por el gobierno estatal, serán guía y antecedente para el desarrollo de la propuesta de política pública, ya que permite observar las condiciones institucionales y sus restricciones. Siguiendo a North (1990), “la conciencia de las limitaciones es fundamental para mejorar una teoría o crear una política pública” (North, 1990: 143)⁷³. Ya que estas limitaciones dibujan el marco bajo el cual operan las organizaciones y por consiguiente hace inteligible la relación interna entre las reglas del juego y la conducta de los actores.

Es de importancia el conocimiento sobre las instituciones y los actores que influyen y se ven afectados por la pobreza, así lo confirma Sen (2000:17), al enfatizar que es necesario el análisis, que permita cambiar la acepción de agentes pasivos a agentes activos, camino que lleva a que garanticen sus libertades, así en sus palabras:

Se investigan los mecanismos sociales, que afectan a muchas instituciones (el Estado, el mercado, el sistema jurídico, los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de presión y los foros de debate, entre otras) desde el punto de vista del grado en que contribuyen a aumentar el daño. .garantizar las libertades fundamentales de los individuos, concebidos como agentes activos de cambio y no como receptores pasivos de prestaciones.

Antes de situar las políticas de juventud es necesario preguntarse sobre las necesidades de los jóvenes considerando su cultura, historia, social y la política, es decir que cual es su posición como agente activo más que receptor pasivo. La juventud es un sector claramente diferenciado, por tanto se requiere de una estrategia diferenciada. Se necesitan establecer prioridades claras, como

⁷³ Sostiene que “los países del tercer mundo son pobres porque las limitaciones institucionales definen un conjunto de liquidaciones de la actividad político económica que no alientan la actividad productiva” (North, 1990: 143).

empoderar a cada joven, regresándoles el deseo de gobernar su propia vida, desde una colectividad no desde una estructura limitante.

De las iniciativas que engloban juventud y pobreza en Puebla, la mayoría está enfocada hacia aspectos como educación, economía y desarrollo de derechos humanos, destacan las acciones programáticas que han pasado de ser un conocimiento teórico a un conocimiento aplicado.

Dentro de las iniciativas que se enfoca a juventud y alineada al PED (2011-2017) está la “Agenda Estatal de Juventudes: Dilo Juventud Puebla 2015”, la cual se creó a través del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en el marco del Programa Estatal de Cooperación (PEC), a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Estado y del Instituto Poblano de la Juventud.

En relación con los objetivos transversales del PND Y PED se plasma la estrategia, resaltando la equidad a través del Eje 2. (Agenda Estatal de Juventud, 2015:6): “Igualdad de oportunidades para todos”, que va en consonancia con el Capítulo 2.3: “Educar para transformar el futuro de Puebla”. Entre los principales elementos de esta estrategia se coloca el impulso de liderazgo, incentivar el emprendimiento y participación ciudadana en las juventud poblana.

Aunque es necesario señalar que, además de plantear los objetivos alineados a equidad e inclusión, ha tomado una metodología incluyente. Es decir no se incentivó la participación solamente hasta la implementación sino, desde el diagnóstico, al incluir a diferentes organismos e instituciones como la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (SEP), el Instituto Poblano de la Juventud (IPJ), el Consejo Estatal de Población del Estado de Puebla, los Gobiernos Municipales de Huauchinango, Puebla y Tehuacán, Instancias Municipales de Juventud, el UNFPA y especialistas en política pública.

Esta propuesta formó parte de una acción programática, tras la justificación en cifras que evidencian la imperante necesidad de centrar la mirada en la juventud. De acuerdo al informe de INEGI (2010) a nivel estatal existen 1, 557,337 jóvenes

entre 15 y 19 años de edad; 46.30% de ellos se concentran en 10 de los 217 municipios que integran la entidad: Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Atlixco, San Pedro Cholula, Amozoc, Huauchinango, San Andrés Cholula, Teziutlán y Tepeaca.

La segunda cuestión para la creación de la Agenda Dilo Juventud es el dato preponderante, que el mayor número de población joven se concentra entre los 15 y 19 años de edad (41.2%) equivalente a 604,094 habitantes; de 20 a 24 años de edad existen 511,685 habitantes (31%); y entre 25 y 29 años suman 441,558 (27.8%), según datos de INEGI 2010. Es así que la relevancia en la atención de juventud y su condición de pobreza, se enfatizó.

Para diseñar la Agenda Dilo Juventud Puebla 2015, se emprendieron seis ejes temáticos en referencia al componente principal juventud, a continuación se desarrollan:

- Derecho a la Cultura
- Derecho a la Educación
- Derecho al Empleo y Emprendimiento
- Derechos Humanos de los Migrantes
- Derecho a la Participación Ciudadana
- Derecho a la Salud

El enfoque propuesto por estos ejes está basado en derechos humanos, debido a la carencia y necesidad en la juventud por el reconocimiento de estos derechos, al tiempo que se inserta la propuesta de crear políticas públicas en paralelo a la temática, incentivando la inclusión y cooperación. Dentro de la creación de las mismas, participaron agentes gubernamentales, expertos en la disciplina y los jóvenes. Este último grupo como agente activo generó un marco estratégico con mayor certeza, o cercanía a la realidad, ya que se construyó a través del reflejo de sus realidades.

Con el fin de resaltar aquellas propuestas emanadas de la agenda en mención en consonancia con la educación, desarrollo de capacidades, responsabilidad social y

el fomento a la interculturalidad, se recurre a enunciar las iniciativas, en la tabla siguiente señalando sus objetivos, en relación a cada eje.

Tabla.3.5 Iniciativas y objetivos alineados a los seis ejes de la Agenda *Dilo Juventud Puebla*

EJES	INICIATIVA
Derecho a la cultura	Iniciativa 1 Crear y fomentar la difusión de la cultura y proyectos juveniles.
	Iniciativa 2 Utilizar los espacios educativos formales y no formales, medios de comunicación masivos y digitales para preservar y fomentar la cultura en las familias de los jóvenes.
	Iniciativa 3 Implementar programas incluyentes de promoción cultural para estudiantes de educación básica hasta superior, que fomenten el conocimiento y valoración de sus raíces
Derecho a la Educación	Iniciativa 4 Formar capital humano en las instituciones educativas a través de prácticas, investigación, formación responsable, oportuna y de calidad, desde un enfoque de derechos humanos, buscando la inclusión equitativa en el progreso comunitario.
	Iniciativa 5 Garantizar los mecanismos, las condiciones educativas y de capacitación que faciliten la inserción laboral, mediante profesores certificados. Se busca potenciar las aptitudes y habilidades de las y los jóvenes en un marco de inclusión equitativa en la sociedad.
	Iniciativa 6 Crear, fortalecer y promover los vínculos entre empresas, sociedad civil e instituciones educativas en un marco de respeto y humanismo
Derecho al Empleo y Emprendimiento	Iniciativa 7 Promover la inclusión laboral y nuevas fuentes de empleo con base en planes de estudio pertinentes y contextualizados, así como la capacitación adecuada para jóvenes que ya trabajen, con el fin de asegurar la equidad, igualdad y el desarrollo humano.
	Iniciativa 8 Promover desde el gobierno la eficiencia en los trámites administrativos, el fomento a la equidad de género e igualdad de oportunidades los jóvenes.
	Iniciativa 9 Fomentar la vinculación entre instituciones educativas, asociaciones empresariales, sindicatos, empresas y gobierno, en un marco de equidad y derecho al empleo.
Derecho a la Participación Ciudadana	Iniciativa 13 Incluir en la planeación gubernamental el enfoque de juventud mediante mecanismos que fomenten la interculturalidad y promuevan los derechos humanos para la participación de las y los jóvenes en la sociedad.
	Iniciativa 14 Promover la participación de las y los jóvenes a través de la contraloría social.

	<p>Iniciativa 15 Asegurar que las políticas públicas en materia de juventud sean vinculantes, emanadas de análisis contextuales, considerando la diversidad intercultural, el enfoque de género y los derechos humanos para potenciar las capacidades de La juventud.</p>
Derecho a la Salud	<p>Iniciativa 16 Fortalecer la infraestructura y equipamiento médico para ofrecer servicios de salud de calidad a las y los jóvenes en un marco de respeto a su diversidad y derechos humanos.</p>
	<p>Iniciativa 17 Certificar la calidad y permanencia de los servicios de salud a través de capacitación continua y especializada para la atención ética profesional de médicos de las y los jóvenes.</p>
	<p>Iniciativa 18 Diseñar, promover y realizar campañas encabezadas por estudiantes del sector salud que fomenten la cultura de la prevención, tratamiento de enfermedades y acceso a los servicios de salud, con enfoque de género e interculturalidad para las y los jóvenes.</p>

Elaboración propia con base en Agenda Dilo Juventud 2015, Puebla.

Lo que se observa en la tabla de propuestas, son una serie de componentes en común, como: la interculturalidad, la inclusión social, la inserción de los jóvenes en la economía del país, reducir las brechas de desigualdad y la promoción de la cultura en términos de salud.

El primer eje derecho a la cultura propone fomentar y promover el derecho a la participación de la juventud en los espacios públicos y medios de comunicación disponibles; en sus tres iniciativas se incentiva el fortalecimiento de los lazos familiares, el arraigo a las tradiciones poblanas y vuelca la mirada en el redimensionamiento de la identidad étnica.

Debe subrayarse que el papel que desempeñan las instituciones dentro de la sociedad y el gobierno es vinculante. A lo anterior se añade que desde el análisis de desarrollo económico, no se entiende la evolución de una sociedad sin una institucionalización firme, inclusiva y promotora de conocimientos, bajo ese supuesto se acentúa el eje “Derecho a la Educación”, ya que busca crear desde las instituciones educativas, formales y no formales, las condiciones para la formación del capital humano en el estado, adoptando como punto inicial, que es desde la ineficiencia en las instituciones educativas donde se originan las carencias de habilidades y competencias en el individuo.

En el eje Derecho al Empleo y Emprendimiento la agenda propone en relación al eje anterior contar con las condiciones para el desarrollo de capital humano, en la iniciativa 5 suscita un vínculo entre la educación y el mercado laboral. Dentro de este mismo eje se destaca la iniciativa 8, ya que se prioriza en la promoción del autoempleo y la equidad.

Las instituciones educativas, de planeación y gubernamentales, han sufrido ineficiencias por diversas causas, una de ellas es el ensimismamiento institucional. Es decir, se ha dejado de lado la inclusión social, de ahí la importancia del eje Derecho a la participación, más allá de su fin inclusivo, su propuesta suscita a la implementación de políticas públicas vinculantes, que enfatizan en la participación ciudadana desde la interculturalidad, equidad de género y derechos humanos.

Y por último se rescata de la Agenda, el eje derecho a la salud, mismo que se ocupa de la reflexión en cuanto a la cultura de salud juvenil, así como a la importancia de contar con infraestructura adecuada en los servicios de salud y propone una atención segura y de calidad, el eje también posee un enfoque integral.

Un elemento importante de la Agenda Dilo Juventud es su alineación al marco jurídico, así mismo la aportación de la tecnología y el respeto de las costumbres y tradiciones, elementos que dan luz hacia una propuesta de política pública que promueva el desarrollo económico. Si bien los gobiernos neoliberales han acentuado sus bases para reducir la pobreza en el crecimiento económico, es innegable que ambos propósitos van de la mano desarrollo-crecimiento (económico).

Las políticas sociales se ocupan de la pobreza a través de la transferencia de ingresos, sin embargo, dejan de lado ocuparse del problema desde su génesis, a partir de su estructura cultural y social. El potencial de la inversión en la juventud para la creación de acciones, es alto dado que se construye a partir de una experiencia de vida que se traduce a un pensamiento colectivo.

A fin de identificar las iniciativas que se han traducido a acciones programáticas, es preciso hacer un recorrido de algunos programas que se consideran vinculados con la juventud en el Capítulo III. Como se ha descrito a lo largo del Adéndum, la medición multidimensional influye en la creación de programas transversales, por ello se revisaran los programas aplicados a nivel federal y que se colocan como estrategias también en el estado poblano, enfocados a la juventud.

Ad.3 Evaluaciones de los programas sociales enfocados a combatir la Pobreza en la Juventud

Según Weber, la relación entre democracia y burocracia creaba uno de los focos más profundos de tensión del orden social moderno (Giddens, 1995: 30). Bajo esa complejidad social, surgen exigencias y tensiones nuevas.

Ante los desafíos que permean la relación sociedad-gobierno, surge la necesidad de evaluar los programas y estrategias de política social, dado que la participación ciudadana en muchas ocasiones no forma parte de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

La evolución de las instituciones ocurre de manera paralela a los cambios de gobierno y las economías, así se observa en la transición del sistema de evaluación a nivel federal con la creación de CONEVAL. En relación al estado de Puebla, es el Sistema de Evaluación para el Desempeño (SED, 2014), bajo el cual se realiza la evaluación del ejercicio gubernamental, el SED resulta una “estrategia que busca garantizar la asignación de recursos públicos a los sectores prioritarios”, bajo esa visión la Secretaria de Finanzas y Administración desempeña una labor importante, ya que es la estancia encargada de crear la metodología de medición, así como el monitoreo y evaluación de los resultados, dicho organismo realizó la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR-SED).

El proceso de PbR es sistemático y periódico, mismo que se realiza con el fin de retroalimentar las inconsistencias de las políticas públicas. Cabe mencionar que

desde el año 2013 los resultados y las actividades definidas en el Programa Anual de Evaluación (PAE) son mostrados a través del sitio oficial que ha diseñado la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación. Los instrumentos de medición dan cuenta de la eficiencia y eficacia de la implementación de las políticas públicas a través de las secretarías según corresponda por cada eje del PED (2011-2017).

Los elementos que conforman a la evaluación son la correlación entre los objetivos, metas propuestas y los resultados obtenidos en cada eje. Es preciso mencionar que la fragmentación del PED por ejes, permite discernir las prioridades del estado por sector, grupos y población vulnerable, hecho que se transfiere a la fase evaluativa, ya que desde los ejes se desempeña el proceso de monitoreo.

Entre las particularidades con las que se identifica el PED es que cuenta con 73 indicadores (estratégicos y operativos) con el mismo número de metas, integrado por 17 capítulos y 153 objetivos.

Si bien este apartado es equiparable a una radiografía de los resultados del PED, vale la pena subrayar que se observaron aquellas derivaciones que toman posición referente a la juventud y a la educación. Ante las implicaciones expuestas se abordará con mayor detenimiento el eje 2 y sus capítulos respectivos, ya que busca aumentar el nivel de vida de los poblanos, principalmente de aquellas personas pobres y marginadas.

El eje 2 “Igualdad de oportunidades para todos”, en su capítulo, “Determinación: Transformar tu vivienda para reducir la brecha social”, es un programa Sectorial/ Institucional, su medición es bienal a diferencia de otros indicadores, por tanto no aparecen resultados concretados, solo su meta programada de 63.50.

Bajo el análisis del mismo eje, según la SED la “Estrategia para abatir las Carencias Sociales del Estado”, permitió que 67 mil 752 personas lograran superar la condición de pobreza extrema; asimismo, la estrategia fue reconocida por el (CONEVAL) como una mejor práctica a nivel nacional. La SED determinó que Puebla avanzó 25 lugares en el combate a la pobreza extrema, colocándose

en la posición número 7. De 2012 a 2014, cada día 92 personas superaron la condición de pobreza extrema. Sin embargo vale la pena recordar que la disminución de la pobreza extrema fue trasladada a la pobreza moderada y pobreza.

Bajo ese mismo capítulo se creó el programa “Fomento al desarrollo social integral”, su medición también es bienal⁷⁴, para llevar a cabo la implementación es la SEDESOL quien se ocupa de ejecutar el programa, este programa (SED, 2016) apuro a que Puebla obtuviera el primer lugar nacional en tres rubros, el primero es la reducción del número de personas que superaron la inseguridad alimentaria, beneficiando así a 350 mil personas, subsecuentemente en el número de beneficiarios que accedieron a mejores servicios básicos en su vivienda apoyando a 217 mil personas, y por último en número de personas que cuentan con servicios médicos⁷⁵.

En el mismo capítulo se generó la estrategia Educar para Transformar el Futuro de Puebla, se realizó la implantación del programa Sectorial de Educación, para educación media superior⁷⁶, para este programa se estimó mantener como meta el porcentaje de egreso de 73.97%, no obstante, dicha cifra fue superada llegando al 76 %p de alumnos egresados.

Del mismo modo bajo ese eje (SED, 2016: 60)...

...“se otorgaron en los últimos 5 ciclos escolares, más de 2 millones 800 mil becas a igual número de estudiantes de todos los niveles del sistema educativo poblano, dependiendo de las condiciones socioeconómicas del alumno, del grado de estudios y del aprovechamiento académico, con la finalidad de que continúen sus estudios o para incentivar la obtención de un mayor grado escolar”.

Con el programa (SED, 2016), “Por los que se quedan” y “Adelante” se favoreció a 796 alumnos, logrando la incorporación de la becas para alumnos de Educación Media Superior. Bajo la línea de becas s continuo con el programa Béalos en el

⁷⁴ La medición es multidimensional realizada por CONEVAL.

⁷⁵ (Número de carencias sociales cubiertas mediante acciones interinstitucionales/Número de carencias sociales en la metodología de medición de la pobreza)*100.

⁷⁶ (Número de alumnos que egresan de educación media superior del ciclo 2014-2015 / Total de alumnos inscritos a primer grado en educación media superior ciclo escolar 2012-2013)*100.

que se suministraron becas a 500 alumnos de bachilleres y a 200 universitarios provenientes de hogares cuyo ingreso es igual o menor a 4 salarios mínimos con la colaboración de Fundación Televisa. Al mismo tiempo por medio del Programa de Becas en Educación Media Superior (PROBEMS) se benefició a 14 mil 550 estudiantes de 895 planteles.

Según (SED, 2016: 60) se obtuvo el 1er. lugar nacional en el nivel de Educación Media Superior en la Prueba del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en Lenguaje y Comunicación y el segundo lugar en Matemáticas. El programa se plantea a partir de la inferencia que “por medio de la disminución de la carencia en educación, se impacta en la disminución de la reproducción intergeneracional de la pobreza en las familias de la entidad”.

Este indicador mostró un porcentaje de cumplimiento de 101.6 % es decir, la meta de 75.39% de cobertura fue rebasada; esto representa 269 mil 901 alumnos inscritos en alguna institución de nivel medio superior del sistema educativo estatal.

Con respecto a la Educación Superior (SED, 2016) utilizó el indicador estratégico Porcentaje de cobertura en educación Superior con Posgrado, el cual mide la cantidad de alumnos inscritos en instituciones de educación superior (incluyendo licenciaturas, escuelas normales y posgrados) con respecto a la población en edad de estudiar entre los 19 y 24 años, los resultados de esta medición fueron del 100.25 % de cumplimiento, se atendieron a 238 mil 127 alumnos y alumnas en las instituciones de educación superior, incluyendo escuelas normales.

Así mismo en el eje 2 del PED , se analizan los resultados del Programa Sectorial de Educación Indicador del desempeño: Porcentaje de cobertura en educación Superior con Posgrado, obteniendo el 100.25 %⁷⁷, a través de esta línea se otorgaron 77 becas para estudiantes de programas de posgrados de calidad en el extranjero y se brindaron apoyos económicos a favor de la ciencia, la tecnología,

⁷⁷ Método de Cálculo: (Matrícula de Educación Superior incluyendo alumnos que cursan Posgrados / población de 19 a 24 años) * 100 Unidad de Medida: Porcentaje Frecuencia de Medición: Anual.

las humanidades y la innovación a 3 alumnos de Educación Superior, a 3 investigadores de diversos niveles educativos y a 2 instituciones no lucrativas.

Entre las particularidades en educación a nivel superior se destaca el Cuarto Encuentro de Jóvenes Investigadores, mismo que busca fomentar el interés de jóvenes próximos a concluir estudios de licenciatura o ingeniería, del mismo modo se llevó a cabo la incorporación de Mujeres Indígenas a Maestrías del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del CONACYT, con el que se benefició a 20 estudiantes en el proceso de inscripción. El SED (2016), asume que estos programas ha propiciado el incremento de cobertura a nivel superior, pasando de 39.4% en 2014 a un 39.8% para 2015, bajo la visión de oportunidades que señala el eje se ampliaron las oportunidades laborales para los profesionistas docentes y se aumentó el número de programas de estudios de nivel superior⁷⁸.

Los resultados expresados en porcentajes y cifras muestran la compatibilidad de los objetivos con los resultados obtenidos, y dan un acercamiento a la eficiencia de las estrategias, ya que cerca del 90% de los programas implementados en la juventud han dado resultados acertados en las evaluaciones al menos desde la medición del SED.

Sin embargo habría que considerar algunas limitaciones de la medición y resultados del SED, la primera es la ausencia de algunos resultados dadas las características bienales de medición no se mostraron, hecho que limito la percepción de resultados actuales, posteriormente se observó que la evolución mide con base en los indicadores emergentes de cada programa, no desde los resultados en términos de capacidades, capital humano y capital social. Con lo anterior se quiere expresar que los programas y estrategias tratan de cumplir con los parámetros establecidos, pero no subyacen en los efectos en las estructuras sociales micro y macro, dado que los resultados no se vinculan con los datos de pobreza y rezago educativo. Y por último se considera que los programas no se

⁷⁸ Método de Cálculo: (Matrícula de Educación Superior sin incluir alumnos que cursan Posgrados / población de 19 a 24 años) * 100.

abocan al análisis educativo sino al cumplimiento de estándares, en ese sentido se inserta la posibilidad y necesidad de una política pública diferenciada.

Las evidencias, atributos y divergencias que caracterizan la metodología de la evaluación son: se percibe que la evaluación ha generado un replanteamiento en el diseño de los programas, alienándose a las metas, con ello se retroalimentan y producen cambios positivos. Por otra parte las debilidades, se reflejan en tiempo y en la actuación de los agentes, es decir los monitoreo anuales tensan el desarrollo del programa.

Consideraciones finales

Este apartado ha planteado algunas reflexiones que habría que seguir a profundidad, sin embargo por las características del análisis se tocaron los elementos más esenciales, poniendo en el centro del debate a la juventud como fuente de esperanza a la transición de un sociedad altamente desigual a una más equitativa.

Como se pudo observar, para el desarrollo de estrategias públicas se llevan a cabo a través del PED, cumpliendo con el marco jurídico, al tiempo que se restringe en su autonomía como agente tomador de decisiones. Dentro de sus características es la alineación a los tres órdenes de gobierno así como incentivar la participación ciudadana, se destaca la inclusión y la perspectiva de género, como lo establece la ley.

Existen múltiples razones, que destacan la importancia de implementar estrategias que cambien el panorama de la población poblana, al tiempo que es forma parte de los estados con mayor número de población joven, lo que se traslada a un incremento en la demanda laboral, escolar y de servicios básicos como: salud, vivienda, alimentación, servicios públicos, etc.

La prospectiva es una actividad esencial para la creación de programas y estrategias, tomando en consideración que las instituciones no son estáticas, se incrementa la complejidad entre la agenda y la evaluación.

Se observó que desde la agenda hasta la evaluación, aún no existe una cultura de participación, inclusión y medición en la ciudadanía y en el aparato gubernamental, es decir aún no se asume la idea que las funciones de planeación, diagnóstico y evaluación no solo le corresponde al gobierno, sino también forma parte de los intereses individuales.

Un punto coincidente entre las iniciativas, las acciones programáticas y las evaluaciones es la alineación transversal, ya que realza la importancia de la participación de los diferentes actores y de los diferentes órdenes de gobierno. Así mismo se recalca la réplica de diversos fines dentro de las estrategias como: interculturalidad, inclusión, equidad, participación, aprendizaje, etc. En esencia, el pensamiento planteado en la norma es coincidente en diversos puntos, pero divergente en sus resultados esperados.

Tras los resultados, se puede inferir que existe una descomposición del tejido social y ante ello la enorme lista de desafíos que enfrente la sociedad, la juventud y el gobierno. Dentro de esos retos emergentes se encuentra la propuesta de estrategias que considere:

- Las asimetrías institucionales, sociales y globales, como la revisión de los planes educativos, mismos que deberán estar enfocados a satisfacer la demanda en términos de habilidades y del mercado laboral,
- Considerar a los jóvenes como población clave de cambio no vulnerable, es decir con políticas de prevención, no de contención,
- Las propuestas deben incentivar el incremento de capacidades y habilidades que conducen al incremento del capital humano que se traducirá en capital social.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, Miriam (Coord), (2015), *Juventudes na escola, sentidos e buscas: Por que frequentam?* / Miriam Abramovay, Mary Garcia Castro, Júlio Jacobo Waiselfisz, Flacso, OEI, MEC, Brasil, Disponible en <[2015http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36501-livro-juventudes-escola-sentidos-buscas-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36501-livro-juventudes-escola-sentidos-buscas-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192)> [1 de Junio de 2016].

Agenda Dilo Juventud, Agenda de políticas públicas 2015, IMPLAN, *Agenda Dilo Juventud*, Instituto de Planeación Puebla, Disponible en: <<http://implanpuebla.gob.mx/sitio/wp-content/uploads/2015/11/APP.pdf>> [8 de enero de 2017].

Aguilar Astorga y Lima Facio, (2009), *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre, Disponible en: <www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm> [10 de enero de 2016].

Aguilar Villanueva, Luis F (Comp), (2010), *Política pública*, Siglo XXI, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp), (1992, 2b,), *La hechura de las Políticas*, 2da antología, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp), (1992,1a), *El estudio de las Políticas Públicas*, antologías, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Alarcón García, G. y Guirao Mirón, C. (2013) El enfoque de las capacidades y las competencias transversales en el EEES. *Historia y Comunicación Social*. Vol. 18. N° Especial Diciembre, pp. 145-157.

Alavés Ruiz, Aleida (2014), *Interculturalidad: concepto, alcances y derecho*, Mesa Directa, Cámara de Diputados, México.

Almond Gabriel y G, B Powell (1978), *Política Comparada/ una concepción evaluativa*, 2da ed, Paris, Buenos Aires, p, 54-97

Álvarez Díaz, Ángel Eduardo (1992), *Análisis de políticas públicas*, CLAD, serie de temas de coyuntura en gestión pública, Caracas Venezuela.

Álvarez Gayou, Jurgenson Juan Luis. (2003), *Cómo hacer investigación cualitativa*, <Fundamentos y metodología, Paidós, México, Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/como-hacer-investigacion-cualitativa.pdf>>, [27 de Febrero de 2015].

Arias Pineda Andrés (2008), “El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización” *Revista Gestión & Región* Número.6, México.

Arretche, Marta (org), (2015) *Trajetórias das desigualdades, Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, Centro de estudos da metrópoli, UNESP, Brasil.

Arrieta Alfaro, Elvira Guadalupe (2012), Tesina: *Construcción de la juventud como categoría de edad vulnerable a la discriminación en algunos sectores de la sociedad mexicana*, UNAM, México.

Asociación Mexicana de Inteligencia de Mercado y opinión (AMAI) e Índice de Niveles Socio Económicos (NSE), (2017), Niveles Socioeconómicos, Disponible en: <<http://nse.amai.org/nseamai2/>> [22 de abril de 2017].

Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social, Disponible en: <http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Presentaci%C3%B3n%20Gonzalo%20Hern%C3%A1ndez%20Licona%208%20nov%202012_0.pdf> [10 de febrero de 2017].

Bacelar Tania (2003), *As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios*, In: Santos Junior, et al, (org). *Políticas Públicas e Gerestão Local:*

programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. FASE, Rio de Janeiro, Brasil.

Banco Mundial (2014), *Temas, Definiciones*, México, Disponible en: <<http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm>> [1 de Junio de 2016].

Banco Mundial (2015), *Estimaciones económicas*, Disponible en: <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>, [27 de Diciembre de 2016].

Banco Mundial (2016), *Temas, Definiciones*, México, Disponible en: <<http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm>> [1 de Junio de 2016].

Banco Mundial (2016), *Public Data*, México, Disponible en : <http://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=income_distribution&fdim_y=income_bracket:2&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=country&idim=country: BRA: MEX&ifdim=country&hl=es&dl=es&ind=false> [1 de Junio de 2016].

Banco Mundial (2018), Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador>>, [2 de Enero de 2018].

Bandala, Fonseca Omar (2012), *Sistema político mexicano*, Red tercer milenio, México.

Bartolomé, Margarita (Coord), (2002), *Identidad y Ciudadanía, Un reto a la educación intercultural*, Narcea, Madrid, España.

Bello Sánchez, Rene y Luque Brazan José Carlos (2013), *Entre lo que se dijo y se hizo. Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales de México 1988-2004*, En: Arzate Salgado, Jorge, Maigon Thais y Alvarado Chacín Neritza, (Coord.), (2013), *Políticas sociales en Iberoamérica, Entre*

la precariedad y el cambio social, RIEPS, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

Beltrán Bravo, Rodolfo Luis (2012), *Jóvenes rurales, mapa de actores y oportunidades Brasil*, Corporación PROCASUR, Brasil, <://juventudruralemprendedora.procasur.org/wp content/uploads/2013/08/Mapaactoresbrasil.pdf> [15 de abril de 2017].

Benson, J. K. (1983), *Interorganizational networks and policy sectors*. In: Rogers, David; Whetter, David (Eds.), *Interorganizational coordination*, Iowa University Press. Iowa E.UA.

Bielschowsky, Ricardo “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *REVISTA CEPAL 97* • ABRIL 2009, Brasilia, Brasil, Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/35860/rve97bielschowsky.pdf>>, [6 de Junio de 2016].

Bobbio, Norberto (1989), trad de Fernández Santillán José, *Liberalismo y democracia*, FCE, México.

Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola, et al. (2002), *Diccionario de Política*, s.XXI, México, p. 1234.

Bochner, Stephen (ed.) (1982), *Cultures in Contact: Studies in Cross-Cultural Interaction*, New, EUA.

Boltvinik, Julio (2004), Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El PROGRESA/OPORTUNIDADES, En: Boltvinik Julio y Damián Araceli, (Coord), (2004), *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos.*, Siglo XXI, México.

Boltvinik, Julio (2004), *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México, el Progres/Oportunidades*, en Julio Boltvinik y A. Damián (coords), *La pobreza en México y el Mundo: Realidades y Desafíos*, México, Siglo XXI,

Disponible

En:

<http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/capitulos/libro_pobreza_mex_mundo-politicas_focalizadas_combate_pobreza_mexico.pdf> [8 de octubre de 2016].

Boltvinik, Julio (2005), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente Doctorado en Ciencias Sociales, (CIESAS), México.

Bonilla López, Ignacio (Coord), (2014), *Catálogo de programas Federales*, Secretaría de Gobernación, Asistencia Técnica y Desarrollo Regional, México.

Brasil (1993), Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n 8.742/93). Brasília, Brasil.

Brasil (2004), Política Nacional de Assistência Social. MDS, Brasília,

Brasil sin Miseria (2015), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), Gobierno Federal, FAO, Brasil, <<https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/BSM-espanhol.pdf>> [20 marzo de 2017].

Canto Chac, Manuel (2002), *Introducción a las políticas públicas*, en: Castro (coord), (2002), *Participación Ciudadana y políticas públicas en el Municipio*. MCD, México.

CapacitaSUAS, (2006) *Assistência Social: Política de Direitos à seguridade social/Ministério do Desenvolvimento Social e combate a Fome*, CEDPE/PUC. SP. MDS, Brasilia, Brasil.

Cárdenas Enrique (1996), *La política Económica en México, 1950-1994*, FCE, México, en Soto Reyes Cesar Augusto, (2013), *Tesis: Análisis del fracaso Neoliberal en México*, UNAM, México.

- Cardozo Brum, Myriam (2013), "Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación", *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 21, enero-abril, pp. 39-59, UNAM, México.
- Carrión, Antonio, (1897), *Historia de la Ciudad de la Puebla de los Ángeles*, Tomo I, Universidad Autónoma de Nuevo Loen, México.
- Casar María Amparo (2010), *Sistema Político Mexicano*, OXFORD University, EUA.
- Casar, María Amparo (2010), *Sistema político Mexicano*, Oxford, México, pp. 2-48 y 167-223.
- Castellanos Xavier Jonathan y Jiménez Andrés Eduardo, (2013) Tesis: *Heterogeneidad productiva y su impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza: Estudio regional en colombiana de ingeniería 'Julio Garavito'* Programa de Economía Bogotá, Disponible en: <<http://repositorio.escuelaing.edu.co/bitstream/001/62/1/tesis%20final.pdf>>, [7 de Junio de 2016].
- Cedujó Ramírez, Guillermo Miguel, *et al*, (2015), "Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas: el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela. No. 63, Octubre, Disponible en: <[http://siare.clad.org/wwwsiare/wwwi32.exe/\[in=mfn.in\]?Dbase^t5001=biblo&mfn^t5090=10&cipar^t5015=biblo.par&Logo^t5010](http://siare.clad.org/wwwsiare/wwwi32.exe/[in=mfn.in]?Dbase^t5001=biblo&mfn^t5090=10&cipar^t5015=biblo.par&Logo^t5010)> [3 de noviembre de 2016].
- Celso Furtado (1987), *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*, FCE, México, p. 9.
- CEPAL (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Vigésimoctavo período de sesiones. México, D.F. 3 al 7 de abril. LC/G. 2071(SES.28/3). Capítulo 2. (Versión pdf), Disponible

en:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf?sequence=2>, [9 de Junio de 2016]

CEPAL, (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157 (SES.29/3)), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

CEPAL, (2007), *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Disponible en:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1227/S0700764_es.pdf?sequence=>, [8 de junio de 2016].

Coats, D y Passmoore, E (2008): *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: *The Work Foundation*, En: Conejero, Enrique, *Fomentando gobiernos responsables a través de la creación de valor público*, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015 1, Disponible en:

<[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8A2F28119AA4C58E0525803B005E9437/\\$FILE/conejpaz.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8A2F28119AA4C58E0525803B005E9437/$FILE/conejpaz.pdf)> [10 de octubre de 2016].

CONAPO e IMJUVE (2013), Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud, Diagnóstico de la situación de los jóvenes en México, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), México. Disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Diagnostico_Sobre_Jovenes_En_Mexico.pdf> [10 de abril 2017].

Conejero Paz, Enrique, “Valor público: una aproximación conceptual”, *Área de Innovación y Desarrollo* vol3-N°1, febrero-mayo 2014, México. Disponible en:

<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARCE.pdf> [10 de octubre de 2016].

CONEVAL, (2014), *Pobreza 2014, Puebla, Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENICH 2010, 2012 y 2014*, México. <<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/Puebla%20Pobreza%202014.pdf>> [14 de abril 2017].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, DF: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2012), *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012*. México, D.F. CONEVAL, Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%2020102012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Puebla.pdf>, [17 de marzo de 2017].

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (2017), Congreso Puebla, Disponible en <www.congresopuebla.gob.mx> [8 de enero de 2017].

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla 2 de Octubre de (2017), Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Cordera Rolando, (2000), *La pobreza no es noticia*, Colección Biblioteca Issste, México, Df.

Cortes Fernández, et al (2008), *Método científico: a propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales*, El COLMEX, Centro de estudios sociológicos, México, DF.

Cortés, Miguel José Luis, (2012), Tesis: *Bases para el diseño de políticas de juventud con enfoque de género en el Gobierno Federal Mexicano*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., México.

Crespo, Eduardo y Ghibaudi, Javier, (2013), "Las contradicciones del capitalismo Brasileño y el mito de la Burguesía Nacional", *Revista Entrelíneas de Política Económica* n°35 año 6 (pp.24-26). Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina Disponible en: <http://www.ciepyc.org/images/stories/Revista/PDFs%20completos/Ciepyc_n36.pdf>, [10 de Noviembre de 2010].

Cuervo, Jorge Iván, Salazar Carlos, et al, 2007, *Ensayos sobre políticas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Cunill, Grau Nuria, (2004), "*Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*", En: Ziccardi, Alicia, (coord.), (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Indesol, Comecso, México, Disponible en: <ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/iis/4420/1/participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf> [14 de diciembre de 2016].

Da Frota Carleial, Liana Maria, (2015) "Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff", *Estudos avançados*, Número 29, Universidade Federal do Paraná, Brasil, Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n85/0103-4014-ea-29-85-00201.pdf>> [1 de Diciembre de 2017].

Da Silva, José Graziano, Del Grossi José, Mauro Eduardo y Galvão de França Caio, Coord, (2012), *Fome Zero (programa hambre cero), experiencia brasileña*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasilia, Brasil.

Delorme Prado, Luiz Carlos, Weller Leonardo, (2003), *La agenda implícita de una reforma patrimonial conservadora*, Control Ciudadano / 92, Brasil.

Draibe Sonia Miriam y Arretche Marta Teresa (Coord), (1995), *Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil*, In: Dagmar Raczynski, (1995), *Estrategias para combatir la pobreza en America Latina: Instituciones y Recursos*, BID, CIEPLAN, Chile, Disponible en: <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/21/Capitulo_3.pdf> [20 de Junio de 2016].

Easton, David, (1965), *A Systems analysis of Political Life*, Wiley y Sons, New York, EUA. p, 198.

El Informe Presidencial (2004), Secretaria de Gobernación, México, Disponible en: <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=8236>> [10 de Septiembre de 2016].

Encuesta Nacional de Juventud (ENJ), (2010), Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), Disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Presentacion_ENJ_2010_Dr_Tuiran_V4am.pdf> [1 de marzo de 2016].

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), (2012), *Población de 15 años y más de edad*, INEGI, México. <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/accesomicrodatos/encuestas/hogares/regulares/enoe/15/>> [20 de enero 2016].

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), (2012), Reporte metodológico, IPSOS, México, <<http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/65/1/images/Reporte-Metodologico-Quinta-ENCUP-2012.pdf>>, [21 de abril de 2017].

Fernández, Fernández Antonio (s/f), *El concepto de responsabilidad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3835/9.pdf>> [28 febrero de 2017].

Fondo Monetario Internacional, (2016), *Estudios económicos y financieros, Perspectivas económicas, Las Américas administrando transiciones y riesgos*, Fondo Monetario Internacional, E.U.A, Disponible en: <<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2016/whd/pdf/wreo0416s.pdf>> [29 de Diciembre de 2016].

Furtado, Celso (1984), *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Editora Paz e Terra, Brasil, p. 105.

Gallardo, Gómez Luis y Osorio, Goicoechea Joaquín (Coord), (2001), *Los rostros de la pobreza, El debate*, Tomo II, Limusa, ITESO, Iberoamericana, México, p 308.

García Canclini Néstor (2004), *Diferentes, desiguales y desconectados, Mapas de la interculturalidad*, Gedisa, España.

García, Roca Joaquín y Mondaza Canal Guillermo (2002), *Jóvenes, Universidad y compromiso social*, Narcea, Universidad de Santiago de Compostela, España.

Gentili, Pablo (2016), *Brasil: estado de excepción en: Golpe en Brasil: genealogía de una farsa / Perry Anderson ... [et al.]; coordinación general de Pablo Gentili; Víctor Santa María ; Nicolás Trotta*. Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Buenos Aires : Fundación Octubre ; UMET, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160624045419/GolpeEnBrasil.pdf>> [1 de Julio de 2016].

Gerónimo Castillo, Fabián Alejandro (2015), “Capital social y políticas públicas: una exploración para su puesta en marcha en el ámbito municipal”, en Jesús Antonio Madera Pacheco (2015), *Estrategias organizativas y de reproducción social para el desarrollo local*, UAN, Juan Pablos Editor, México.

Giddens, Anthony (1995), *Política, Sociología y teoría social, reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*, PAIDOS, Barcelona Buenos Aires.

Gómez De león cruces José, *Programa de Educación, Salud y Alimentación, La reforma del Estado en el ámbito municipal, Mesas de trabajo*, Disponible en: <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/3/1397/39.pdf>> [Consultado el 2 de Julio de 2016].

Gómez, Navarro Miguel Ángel, (2013), “Ética del desarrollo humano según, el enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum”, *Phainomeno*, Vol 12 n°1 ene. - dic, México. 120 – 123.

Guilherme Mota, Carlos, López Adriana y Santos Pérez José Manuel Santos Pérez, (2009), trad Santos Pérez José Manuel, *Historia de Brasil: una interpretación*, Ediciones Universidad Salamanca, España.

Guillen Arturo (1976), “Adam Smith y la Teoría del valor-trabajo”, *Problemas del desarrollo Revistas UNAM*, N° 25, año VI, Febrero-Abril, México.

Guillén Romo, Héctor, (2016), “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”, *Comercio Exterior*, Vol 57, Núm. 4, Abril, 294-315, Disponible en: <http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311553320.HG_ROMO1.pdf> [18 de Junio de 2016].

Habermas, Jürgen y Rawl Jhon, (1998), *Debate sobre el liberalismo político. Reconciliación mediante el uso público de la razón*, Paidós, I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona Buenos Aires, Argentina.

Habermas, Jürgen, (1973) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Catedra Teorema, Madrid.

Habermas, Jürgen, (1998), *Facticidad y validez, sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.

Hernández, Gustavo, (1999), “El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia”, *Historia de las Ciencias Sociales en Colombia (II)*, *Revista de Estudios Sociales*, Agosto, 80-91, Disponible en: <<http://res.uniandes.edu.co/view.php/100/view.php>> [11 de diciembre de 2017].

Hintze, Jorge, (2005), “¿Es posible medir el valor público?”, *Gestión Pública*, Biblioteca virtual TOP, Chile, Disponible en: <<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%20Jorge%20-%20Es%20posible%20medir%20el%20valor%20publico.pdf>> [5 de abril de 2017].

Hintze, Jorge, (2005), *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile, pp. 20-21. Disponible en: <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Hintze-%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf> [8 de marzo 2017].

Hirst, Mónica (1981), “La época de Vargas: 1930/1945”, *Crítica & Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Núm 5, Rio de Janeiro, Brasil, Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro5/Hirst.pdf>> [3 de Agosto de 2016].

Hochman, G, Arretche, M, Marques, E. (orgs.), (2007), *Políticas Públicas no Brasil*, FIOCRUZ. Rio de Janeiro, Brasil.

Ibarra, Antonio, (2014) *Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC. CASO BRASIL*, En: Seminario Regional de: “Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones

para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas”, Guatemala.

Informe de 2015, (2015), *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York, Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf> [14 de Julio de 2016].

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2008), *Equipo Técnico-GT3, Medición de la Pobreza en los Países del Mercosur: Una propuesta de armonización, Proyecto de Cooperación CE-MERCOSUR en Materia Estadística II Unión Europea*, Mercosur, Argentina. <http://www.ibge.gov.br/mercosur/2008/gt3_medicion_pobreza_paises_una_propuesta_armonizacion.pdf> [8 de abril de 2017].

Instituto Mexicano de la Juventud (2013), *Diagnóstico de la situación de los jóvenes en México*, Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud, Disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Diagnostico_Sobre_Jovenes_En_Mexico.pdf> [16 de Septiembre de 2016].

Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), (2013), *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*, México, <http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=565> [2 de agosto de 2016].

Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), (2015), Estadísticas a propósito del... Día Internacional de la Juventud (12 de agosto), INEGI, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México. Disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Diagnostico_Sobre_Jovenes_En_Mexico.pdf> [20 de abril de 2016].

Instituto Nacional Electoral (INE), (2012), *Valor público: Una reflexión institucional*, Elaborado por el Centro para el Desarrollo Democrático, Disponible en:

<<http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDDestructura/DOCS/estudiovalorpublicoenelIFE.pdf>> [12 de marzo de 2017].

Instituto Nacional Electoral (INEGI), (2015), "Cuéntame", *información por entidad*, Puebla, México, Disponible en: <<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/default.aspx?tema=me&e=21>> [15 de febrero de 2017].

Jiménez Cabrera Edgar (1998), *Enfoques teóricos para el análisis político*, Cuadernos de orientación metodológica, Instituto Federal Electoral, México.

Jolíás, Lucas y Reina, Augusto M (2009), *Universidad Nacional de Quilmes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*, Disponible en: <<http://works.bepress.com/lucasjolias/3/>> [27 de Abril de 2016].

Lahera, Parada Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, FCE, México.

Lasswell, D, Harold, (1971), *El futuro de la Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

Laswell, D, Harold (1951), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, EUA, pp. 3-15.

Ley de la Juventud para el Estado de Puebla, (2017), Gobierno del Estado de Puebla Secretaría General de Gobierno Orden Jurídico Poblano, Secretaria General de gobierno Disponible en: <<http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-la-juventud-para-el-estado-de-puebla>> [2 de abril de 2017].

Ley de Planeación del Estado de Puebla, (LPEP), (2005), Gobierno del Estado de Puebla, México, <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96649.pdf>> [14 de abril de 2017].

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, (2015), *Cámara de Diputados*, México, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf> [15 de enero 2017].

Lijphart, Arend (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3. (Septiembre) pp. 682-693.

Lindblom, Charles (1959), "The science of muddling through", *Public Administration Review*, vol. 19, Washington, EUA.

Lindblom, Charles (1991) *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Porrúa, México.

Lüchmann, Hahn Lígia Helena, (2008) *participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo*, Caderno CRH, vol 21 num52 Abril, Salvador, pp 87-97.

Majone, Giandomenico, (1989), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y FCE, México.

March, James, Olsen Johan (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.*, FCE, México.

MCEntee, Eileen (1998), *Comunicación intercultural Bases para la comunicación efectiva en el mundo actual*, McGraw-Hill, México.

MDS (2015), Beneficiario, Disponible en: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/setembro/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-tem-se-mantido-estavel>> [9 de Noviembre de 2016].

Melo, Marcus, (1998), *As sete vidas da agenda pública Brasileira*, In: Rico, Elizabeth Melo (org.), (1998), *Avaliação de Política Sociais: Uma Questão em Debate*, Cortez: IEE ,São Paulo, Brasil. p .11 - 30.

Mendible Zurita, Alejandro, (2011), "Brasil: su original independencia nacional y particular evolución dentro del contexto latinoamericano", *Procesos Históricos*, núm. 20, julio-diciembre, pp. 115-131, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20019154010>> [8 de Noviembre de 2016].

Mény y Thoenig(1992), *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, España.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), (2004) Secretaria Nacional de Assistência Social, *Política Nacional de Assistência social*, Brasil, 2004, Disponible en: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Pol%C3%ADtica-Nacional.pdf> > [19 de Noviembre de 2016].

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), (2012), Serviços de Vigilância Social, Departamento de Gestão do SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social, MDS, Disponible en: <[http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia socioassistencial%20/encontro-nacional-de-monitoramento-e-vigilancia socioassistencial-do-suas-2012/ Mesa-1-apresentacao.pdf](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/encontro-nacional-de-monitoramento-e-vigilancia-socioassistencial-do-suas-2012/ Mesa-1-apresentacao.pdf)> [10 de Noviembre de 2016].

Ministério do desenvolvimento social e combate à fome secretaria nacional de assistência social MDSCF, (2005), Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Norma Operacional Básica, NOB/SUAS, construindo as bases para a implantação do sistema único de assistência social, Brasil, Disponible en: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>> [11 de Noviembre de 2016].

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, (MPOG), IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/08052002tabulacao.shtm>> [8 de Noviembre de 2016].

Molinar Horcasitas, Juan (1993), Escuelas de interpretación del sistema político mexicano, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 55, N°2, Abril- Junio, UNAM, México, pp 3-56.

Moore, Mark H (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, EUA.

Moore, Mark H (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, España.

Moreno Ortiz, Roberto (1997), *Neoinstitucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia Pública*, Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Guadalajara, México.

Muller, Pierre (1998), "Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas: INNOVAR", *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*. Universidad Nacional, Numero 11 Enero-Junio.

North Douglas, (1990), *Instituciones cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Nussbaum, Martha (2002), *Las mujeres y el desarrollo humano, El enfoque de las capacidades*, Herder, Barcelona, España.

Olvera, J Alberto (2006) "La heterogeneidad de la Sociedad Civil y del Estado en América Latina y sus efectos sobre la innovación democrática", *II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* 4 a 6 de Septiembre de 2006, Campinas- São Paulo, Brasil.

Ornelas, Juan (2006), La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005, Papeles de Población, vol. 12, núm. 47, enero - marzo, 2006, Universidad Autónoma del Estado de México, Disponible en:< <http://www.redalyc.org/pdf/112/11204705.pdf>> [01 de marzo de 2016].

Parellada, Ricardo (2008), “Necesidades, capacidades y valores”, *Papeles, especial*, Núm 102, México, <http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/102/Necesidades_capacidades_valores.pdf> [20 de diciembre de 2016].

Pelayo Pérez, Mariana Betzabeth (2012) *Capital social y competencias profesionales: Factores condicionantes para la inserción laboral*, Eumed edición electrónica, México. Disponible en <<http://www.eumed.net/>> [25 de diciembre de 2016].

Pérez Caldentey Esteban, Sunkel, Osvaldo, Torres Olivos Miguel,(2013) *Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*, “Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI”, iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Consultado el 4 de Junio de 2016, Disponible en <<http://prebisch.cepal.org/es/publicaciones/2013>> [3 de Agosto de 2016].

Pérez Luna, Enrique y Sánchez Carreño José (2005), “La educación comunitaria: Una concepción desde la Pedagogía de la Esperanza de Paulo Freire”, *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, vol. 9, Núm. 2, diciembre, Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Cabimas, Venezuela.

Pierre, Furter, (1996), *Educación y vida*, Magisterio del Rio de la Plata, Argentina.

Pierre, Lévy, trad. Martínez Álvarez, Felino, (2004), *Inteligencia colectiva*, biblioteca virtual em saúde, OMS, Washington, DC, EUA, Disponible en: <[http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligencia Colectiva.pdf](http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligencia%20Colectiva.pdf)> [01 de octubre de 2016].

Plan Estatal de Desarrollo, (PED), (2011), *PED 2011-2017*, Gobierno del Estado de Puebla, Comité de planeación para el desarrollo del estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado de Puebla, Tomo CDXXXIV, Núm 4, Disponible en:

<http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3897&Itemid=751> [15 de Abril de 2017].

Plan Municipal de Desarrollo (PMD), (2014), Puebla, México, Disponible en: <<http://implanpuebla.gob.mx/sitio/wpcontent/uploads/2015/03/PMD2014-2018.pdf>> [18 de noviembre de 2016].

Powell, Walter y Dimaggio, Paul, (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, FCE, México D.F.

Pressman, J y Wildawsky, A (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y FCE, México.

Programa Bolsa familia, (BF), (2016), Brasil, Disponible en: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>> [4 de Julio de 2016].

República de México. 2001. Resumen de *Discurso del Presidente de México*. En ocasión de la presentación del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 - 2006, Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/009/y5030s/y5030s0j.htm>> [6 de Diciembre de 2016].

Rivas, José Antonio, (2003), “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, vol. 5, núm. 9, junio, 2003, Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia, Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000903>> [6 de Diciembre de 2016].

Rivera Ríos Miguel Ángel (2009), *Desarrollo económico y cambio institucional, Una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*, UNAM, México.

Rocha Andrade da Silva Enid, Uihôa Botelho Rosana, (Org), (2016), *Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas*, Ipea, Brasília, Brasil,
<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>> [20 de junio de 2016].

Romero, Ricardo (2009), “Rol histórico del Partido dos Trabalhadores y perspectivas de la era poslula”, *Observatorio Política Brasileira*, Mayo, Brasil.

Ros Jaime, Introducción a “Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones”, *Economía UNAM* vol. 10 núm. 30, 2013, México, Disponible en:
<<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/30/01ros.pdf>> [4 de Junio de 2016].

Rosanvallon, Pierre, (2007), *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*, 4ta reimpresión, Manantial, Buenos Aires, Argentina.

Roth, Andre, (2006), *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Aurora, Bogotá.

Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*, Núm 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91, Bogotá, Colombia.

Salazar Vargas, Carlos, (2011), *Políticas públicas*, Mariel, México.

Salazar Vargas, Carlos, (2012), *Cuatro lecturas y complementos clave sobre políticas públicas*, Mariel, México.

- Sánchez, Espinoza, Francisco (2015), *Estadística con aplicaciones a Ciencias Políticas*, Piso 15, México.
- Sandoval Manríquez Mario, (2007), “Sociología de los valores y la juventud”, Última Década N°27, CIDPA Valparaíso, diciembre 2007, pp. 95-118 Chile, <<http://www.scielo.cl/pdf/udecada/v15n27/art06.pdf>> [19 de septiembre de 2016].
- Saravia Enrique e Ferrarezi, Elisabeth (org), (2006), *Políticas públicas; coletânea*, ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, Brasil.
- Sartori, Giovanni. (1984) *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, FCE, México.
- Sawaya, Ruben (2014), “Poder econômico, desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil”, *Revista da sociedade brasileira de economia politica*, Octubre, Brasil.
- Secretaría de Gobernación, (2016), *PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México, Disponible en: <<http://www.gob.mx/prospera/que-hacemos>> [25 de Agosto de 2016].
- Secretaría Nacional de Juventude, (SNJ), (2014), *cidadania e justiça*, (IBGE), <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/07/juventude-e-tema-do-dia-mundial-da-populacao-2014> [8 de abril de 2017].
- Secretaría Nacional de Juventude, (SNJ), (2014), *Programas da Juventude*, Portal da Juventude, Brasil, Disponible en: <http://juventude.gov.br/juventude/programas#.WOaVjEU1_IV> [30 de Marzo de 2017].
- Sen, Amartya K, (1992), “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Comercio Exterior*, vol. 42, Núm. 4, pp.313 318, México.
- Sen, Amartya K, (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, España.

Seymour Martin Lipset, "Análisis comparado de los requisitos sociales de la democracia", en: Kyoong-Ryung Seong, John Charles Torres, "La sociología política comparativa Democracia, nacionalismo, regímenes de tercer mundo la clase dirigente", *Revista internacional de ciencias sociales*, Núm 136 UNESCO, México.

Síntesis de Indicadores Sociais IBGE, (2015), Em: Cobo Soares Barbara, (Coord.), (2015), *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015 / IBGE*, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, IBGE, Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, Brasil. <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>> [5 de abril de 2017].

Sistema de Evaluación para el Desempeño (SED), (2016), Gobierno del Estado de Puebla Disponible en: <<http://www.evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/resultadosevaluaciones>> [25 de abril de 2017].

Sojo Garza, Aldape, Eduardo (2006), *Políticas públicas en democracia*, FCE, México.

Solís, Leopoldo, (2000), *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, FCE, Colegio Nacional, 3ªed, México.

Soto Reyes Cesar Augusto, (2013), *Tesis: Análisis del fracaso Neoliberal en México*, UNAM, México.

Sposati el tal. Capacita SUAS. *CapacitaSUAS Caderno 1 (2013) Assistência Social: Política de Direitos à seguridade social/Ministério do Desenvolvimento Social e combate a Fome, CEDPE/PUC. SP. MDS, Brasília, Brasil.*

Stanley, L, Brue (1945) trad Panteado Luciana (2006), *Historia do Pensamiento económico*, Thomson Learning, 6ª edición, Brasil.

Tonella Celene, (Org), (2015), *Política e sociedade em cidade de porto médio*, Eduem-UEM, Maringá-PR, Brasil.

Tonella, Celene (2015) Cultura política, dimensões do exercício da cidadania e participação na vida pública, In: Tonella Celene, (Org), (2015), *Política e sociedade em cidade de porto médio*, Eduem-UEM, Maringá-PR, Brasil.

Unda Gutiérrez, Mónica y Román Morales, Luis Ignacio (1997) *Del dicho al hecho y un resultado maltrecho: planes, políticas y resultado de dos décadas de liberación económica*, Informe Final, CASA MEXICO, México, en Pérez Castañeda Juan Carlos (2007). *La Planeación y el desarrollo rural*, mc editores, México.

Urteaga, Eguzki, (2013), “La teoría del capital social de Robert Putnam: Originalidad y carencias” *Reflexión Política*, vol. 15, Núm. 29, junio, 2013, pp. 44-60 Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. <<http://www.redalyc.org/pdf/110/11028415005.pdf> 31 de marzo 2017> [3 de marzo 2017].

Vidal Luciana De Fatima (2015), *Aspectos da representação conselhistas no conselho Municipal dos direitos da criança e dos adolescente de Maringá-PR*, In: Tonella Celene, (Org), (2015), *Política e sociedade em cidade de porto médio*, Eduem-UEM, Maringá-PR, Brasil.

Villalobos Monroy, Guadalupe; Pedroza Flores, René (2009), “Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico” *Tiempo de Educar*, vol. 10, núm. 20, julio-diciembre, 2009, pp. 273-306 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México <<http://www.redalyc.org/pdf/311/31112987002.pdf>> [18 de abril de 2017].

Von Bülow, Marisa y Lassance, Antonio (2012), “Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo?”, *revista de ciencia política*, volumen 32, Núm 1, 2012, 49 – 64, Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v32n1/art03.pdf>> [22 de Diciembre de 2016].

Weber, Max (1973), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Argentina.

Zapata Francisco, (2005), *Tiempos neoliberales en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México.

Ziccardi, Alicia, (coord.), (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Indesol, Comecso, México, Disponible en: <ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/iis/4420/1/participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf> [15 de diciembre de 2016].

ANEXOS

ANEXO 1

Tabla A.1. Programas alineados al marco jurídico enfocadas a la juventud en Brasil

PROGRAMA	OBJETIVO	DEPENDENCIA RESPONSABLE
ID Joven	Fomenta la cultura: a través de eventos artísticos, culturales y deportivos, reservando lugares para los jóvenes con bajos ingresos económicos en los sistemas de transporte colectivo interestatal.	SNJ Ministério de la Cultura (MC)
ID Joven Programa Estación Juventud	Promover la inclusión y la emancipación de los jóvenes. Generar espacios para la participación juvenil en la creación de políticas públicas	SNJ
Plano juventud viva	Promueve la igualdad racial, con el fin de disminuir la muerte de jóvenes por asesinato, ya que el homicidio es la principal causa de muerte de personas entre 15 y 29 años en Brasil.	SNJ Secretaría de políticas de Promoción y de la Igualdad Racial (Seppir)
Juventud Rural	Este programa también es nombrado Programa de Fortalecimiento de la Autonomía Económica y Social de la Juventud Rural (Pajur). Su fin es empoderar a la juventud rural, incentivando su formación, generando estímulos para la generación de ingresos y facilitando el acceso a políticas públicas, tecnológicas y sociales.	Secretaría de políticas de Promoción y de la Igualdad Racial (Seppir)
Observatorio Participativo de la Juventud	Es un ambiente virtual interactivo con el objetivo de producir conocimiento sobre, para y por la juventud brasileira y la participación y movilización social.	SNJ
Vale-Cultura	Su fin es beneficiar prioritariamente a los trabajadores que reciben hasta cinco salarios mínimos en gastos cultura por ejemplo en la compra de boletos de teatro, cinema, museos, espectáculos, shows, circo, CDs, DVDs, libros, revistas y periódicos entre otros.	Ministerio de la Cultura (MC)

Centros de Artes y Deportes Unificados, (CEUs)	<p>Se centra en la prevención de la violencia e incentiva la inclusión digital, para promover la ciudadanía en territorios de alta vulnerabilidad social de las ciudades brasileiras.</p> <p>El programa prevé la instalación de equipamientos sociales de salud, educación, cultura y seguridad pública en todos los estados.</p>	<p>Ministerio de Salud (MS)</p> <p>Ministerio del Deporte</p>
Centros de Cuotas en Educación Superior	<p>Los institutos y universidades federales reservan el 25 % es decir una cuarta parte de los lugares para los alumnos de escuelas públicas y en tres años será el 50 %. De estos lugares reservados, la mitad será destinada para estudiantes con un ingreso familiar hasta un salario mínimo y medio.</p>	<p>Ministerio de Educación (MEC)</p>
Ciencia sin fronteras, (Ciência sem Fronteiras)	<p>Proporciona oportunidades de acceso a otras culturas, a través de la movilidad estudiantil, principalmente en nivel superior. Además de incentivar el estudio en otras lenguas, al mismo tiempo recibe a profesores extranjeros en Brasil.</p>	<p>Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCT&I) y el Ministerio de Educación (MEC)</p>
Programa de Financiamiento Estudiantil, (FIES)	<p>Financiar la conclusión de la educación en nivel superior en la educación matriculados en escuelas no gratuitas, siempre y cuando cumplan con los procesos del Ministerio de Educación.</p>	<p>Ministerio de Educación (MEC)</p>
Programa de Universidad para todos (PROUNI)	<p>Otorga becas de estudio total y parcial, en grados de licenciatura.</p> <p>Su fin es incrementar el índice de acceso a la educación en Brasil</p>	<p>Ministerio de Educación (MEC)</p>
Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y el Empleo, (PRONATEC)	<p>El objetivo es ampliar las oportunidades y la formación profesional de los jóvenes, de los trabajadores y beneficiarios de programas de transferencia de ingreso.</p> <p>Fortalece los vínculos entre la educación profesional y tecnológica.</p> <p>Busca estimular la difusión de recursos pedagógicos.</p> <p>Estimula la articulación entre la política de educación profesional y tecnológica y las políticas de generación de trabajo, empleo e ingresos.</p>	<p>Ministerio de Educación (MEC)</p> <p>Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE)</p> <p>Brasil Sin Miseria (MDS)</p> <p>SNJ</p>

Proyecto Rondon	Busca la integración social que envuelve la participación voluntaria de los estudiantes universitarios, en la búsqueda de soluciones que contribuyan al desarrollo sustentable de comunidades carentes y amplíen el bienestar de la población.	Ministerio de Defensa SNJ
Pronacampo	Son una serie de acciones articuladas que aseguran la mejoría de educación en las redes existentes, así como la formación de los profesores, la producción de material didáctico específico, acceso y recuperación de la infraestructura en el campo en todas sus etapas y modalidades	Ministerio de Educación (MEC) SNJ
Projovem Urbano	Su fin es elevar la escolaridad de los jóvenes con edad de 18 a 29 años, que sepan leer y escribir y que no tengan concluido el nivel básico. Cuenta con la modalidad de educación de jóvenes y adultos, fomenta la profesionalización y acciones comunitarias, promoviendo el ejercicio de la ciudadanía	Secretaría Executiva (SE) SNJ Ministerio de Educación (MEC)
Projovem trabajador	Proporciona alternativas generadoras de ingresos, pueden ser beneficiarios quienes cuenten con edad de 18 a 29 años y que sean miembros de una familia con ingresos per cápita de hasta un salario mínimo.	SNJ Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE)

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de: SNJ (2017), MDS, (2017), MT, (2017), MDA, (2017), MTE, (2017), ME, (2017), Forum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude, Secretaria dos Direitos Humanos (SDH), (2017), SEPIR, (2017), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), (2017), MS, (2017), SG, (2017), MEC, (2017), MRE, (2017), MinC, (2017), MCT&I, (2017)

ANEXO. 2

Tabla A.2. Programas alineados al marco jurídico enfocadas a la juventud en México

PROGRAMA	OBJETIVO	DEPENDENCIA RESPONSABLE
Programa Nacional de Salud	Aumentar la esperanza de vida, disminución de tasas de mortalidad por diferentes enfermedades, y prevalencia de desnutrición	Secretaría de Salud
Seguro Popular	Otorgar servicios de salud a personas con bajos recursos que carecen de empleo o que trabajan por cuenta propia y no son afiliados de las instituciones de seguridad social. Así mismo opera el Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) y la Estrategia Embarazo Saludable.	Secretaría de Salud
Estrategia contra el sobrepeso o y obesidad	Mejorar la salud de México realizando la campaña de mejora en la salud.	Secretaría de Salud
Campaña nacional de información Nueva Vida	Realiza acciones de prevención para evitar el consumo de sustancias adictivas.	Secretaría de Salud
Programa Sectorial de Educación	Otorgar becas a través del programa de desarrollo humano <i>Prospera</i> en beneficio de estudiantes cuyas edades oscilan entre 8 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada a partir del tercer grado de primaria y hasta el tercer grado de educación media superior.	Secretaría de Educación Pública
3x1 para migrantes	Desarrollo de obras para el desarrollo de comunidades nativas de los trabajadores, como: escuelas, agua potable, drenaje, electrificación, conservación de los recursos naturales, pavimentación de calles, construcción de centros de salud, vivienda, comunicaciones, proyectos agrícolas, mejoramiento urbano, obras de corte deportivo, cultural y recreativo, entre otros.	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Opciones Productivas	Mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en municipios de alta y muy alta marginación, a través de incentivos económicos para establecer un negocio familiar, proyecto de crianza de ganado o talleres.	Secretaría de Desarrollo Social

Programa de Desarrollo Humano Prospera	Apoyos de renta a las familias en pobreza extrema y mediante acciones en educación, salud y nutrición.	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Abasto Social de Leche	Abasto de leche a precio subsidiado que incluye a población juvenil, así como personas con discapacidad mayores de 12 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años y en periodo de gestación o lactancia	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Empleo Temporal (PET)	Colocar en un empleo de forma temporal a personas sin trabajo mayores de 16 años, a fin de reducir el desempleo, otorgando apoyos en efectivo equivalente a 99% del salario mínimo general diario vigente en la zona en que se desarrolla el proyecto, con una duración máxima de 132 jornales por beneficiario CNH	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"	Beneficiar a la población en pobreza patrimonial a través de un subsidio para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda, con un apoyo máximo hasta por 53 mil pesos.	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de emprendedores juveniles	Incentivar a la juventud fomentando la responsabilidad social, la cultura de productividad entre las y los jóvenes mexicanos, mediante la entrega de apoyos económicos a los mejores proyectos productivos, para la creación de empresas sustentables.	Secretaría de Gobernación
Espacios poder joven (EPJ)	Brindar atención, prevención y formación dirigida a la población juvenil, sustentada en la coordinación interinstitucional y la participación de los tres niveles de gobierno.	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Gobernación
Red, jóvenes moviendo a México	Fomentar la participación juvenil a través de la vinculación sociedad-gobierno, siendo la juventud la que impulse, ejecute la política pública de juventud.	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Gobernación
Programa nacional de becas (PNB)	Otorgar becas y estímulos a estudiantes y profesores de instituciones públicas de cualquier tipo educativo o rama de profesionalización.	Secretaría de Educación Pública (SEP). Secretaría de Gobernación
Programa para madres jóvenes	Contribuir a la reducción del rezago educativo de las niñas y las jóvenes en situación y contexto de vulnerabilidad tras embarazos tempranos.	Secretaría de Educación Pública (SEP). Secretaría de Gobernación

Beca contra el abandono escolar en educación media superior	Otorgar becas a alumnos de instituciones públicas de educación media superior (IPEMS) que cursen estudios de educación media superior (EMS) en la modalidad escolarizada, y que sean postulados por el Comité Institucional de Becas como potenciales beneficiarios (as), por encontrarse en una situación de riesgo de abandonar sus estudios de EMS.	Secretaría de Educación Pública (SEP). Secretaría de Gobernación
--	--	---

Elaboración propia con base en página web de: Seguro Popular, Secretaría de Salud (SALUD), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Gobernación (SG).

ANEXO 3

Operacionalización: Selección empírica de variables. (Preguntas)

- CI= Capacidades en el espacio individual

Calidad de vida, oportunidades de desarrollo intelectual, social y personal

CI1) P55. En su opinión, durante los últimos 10 años, los mexicanos ¿han tenido más o menos oportunidades para salir adelante en su vida? (Leer opciones 1 a 3)

1=1 Ha tenido más oportunidades
2=1 Ha tenido menos oportunidades
98=0 No se
99=0 No contesta

CI2) P82. Usted o los que estudian en su familia, ¿van a escuelas públicas o privadas? (Leer opciones 1 a 4)

1=1 Públicas
2=1 Privadas
3=1 Ambas
4=0 Ninguno estudia
98=0
99=0

CI3) P83. En su hogar, ¿gastan o no en cursos que complementen la educación escolar de usted o su familia?

1=1 si
2=0 no
98=0
99=0

CI4) D.1 ¿Hasta qué año escolar estudió usted (grado máximo)?

1=0 Nada
2= 0 Primaria incompleta
3=0 Primaria completa
4=0 Secundaria incompleta
5=0 Secundaria completa
6=1 Preparatoria incompleta
7=1 Preparatoria completa
8=1 Carrera técnica incompleta
9=1 Carrera técnica completa

10=1 Licenciatura incompleta

11=1 Licenciatura completa

12=0 No sé

98=0

99=0 No contesta

Integridad física (libertad, seguridad, defensa ante la violencia, autonomía en las decisiones sexuales, reproductivas y laborales)

CI5) P15. En su opinión ¿México vive o no vive en democracia?

1=1 si

2=1 si en parte

3=0 no

4= 0 otra

98= No se

99= 0 No contesta

CI6) P30-10. En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en sus vecinos?

1=0

2= 0

3=0

4=0

5=0

6=1

7=1

8=1

9=1

10=1

98=0

99=0 No contesta

CI7) P30-11. En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en su familia?

1=0

2= 0

3=0

4=0

5=0

6=1

7=1

8=1

9=1
10=1
98=0
99=0 No contesta

Sentidos, imaginación y pensamiento (Imaginación y fantasía traducido en poesía y empatía, humanización en la educación)

CI8) P34. En general, ¿diría usted qué se puede confiar en la mayoría de las personas? (Leer opciones)

1= 1 si
2= 0 no
98 No sé
99 No contesta

CI9) P81. ¿Qué tan orgulloso está usted de ser mexicano?

1=1 muy orgulloso
2=1 orgulloso
3=1 Algo orgulloso
4=0 Nada orgulloso
98= 0

Emociones (capacidad de relacionarse sentimentalmente)

CI10) P59-1. ¿Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones?

Ha donado sangre

1=1
2=0
98=0
99=0

CI11) P59-3. ¿Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones?

Ha donado alimentos, medicina, ropa en caso de un desastre

1=1
2=0
98=0
99=0

CI12) P59-5. ¿Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones?

Ha auxiliado a algún desconocido

1=1
2=0
98=0
99=0

CI13) P59-9 ¿Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones?

Ha participado en actos de apoyo a alguna causa

1=1
2=0
98=0
99=0

CI14) P59-11 ¿Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones?

Ha hecho donativos o prestado ayuda alguna organización social (agrupación de ciudadanos)

1=1
2=0
98=0
99=0

Razón práctica (reflexión libertad, conciencia)

CI15) P71. ¿Qué tan interesado está usted en los problemas de su comunidad?

1= 1 mucho
2=1 Poco
3=0 Nada
98=0
99=0

CI16) P72. Cuando se ha presentado algún problema que le afecta a usted y a su comunidad, ¿Ha participado en la solución del problema?

1= 1 si
2=0 no
98=0
99=0

CI17) P74. Cuando es necesario ir a ver a las autoridades para resolver un problema que les afecta a usted y a toda su colonia, ¿qué es preferible hacer?

1=1 Que vayan todos juntos
2=1 Que nombren una comisión
3= 1 Que vaya el líder del grupo

4=0 Que vaya el que más sabe

5=0 Otra respuesta

98=0

99=0

Afiliación (Vivir con y para otro con: empatía, imaginación y protección al otro, que se den las bases sociales del auto respeto y la no humillación, recibir un trato con dignidad, sin discriminación, respeto en: orientación sexual, etnia, religión, casta, clase, etc.).

CI18) P73. ¿Qué tan seguido participa usted en la solución de los problemas relacionados con su comunidad?

1= 1 frecuentemente

2=1 algunas veces

3=0 rara vez

4=0 Nunca

98=0

99=0

CI19) P66-1. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona con creencias religiosas distintas a las suyas

1=1 si

2=0 no

98=0

99=0

CI20) P66-2. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona homosexual

1=1

2=0

98=0

99=0

CI21) P66-3. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Un indígena

1=1

2=0

98=0

99=0

CI22) P66-4. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona con preferencias políticas diferentes a las suyas

1=1

2=0

98=0

99=0

CI23) P66-5. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona discapacitada

1=1

2=0

98=0

99=0

CI24) P66-6. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona con problemas de adicciones

1=1

2=0

98=0

99=0

CI25) P66-7. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona enferma de SIDA

1=1

2=0

98=0

99=0

CI26) P66-8 Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Un anciano

1=1
2=0
98=0
99=0

CI27) P66-9. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona de clase social distinta a la de usted

1=1
2=0
98=0
99=0

CI28) P66-10. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Un extranjero

1=1 si
2=0 no
98=0
99=0

CI29) P66-11. Imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no que viviera en su casa?

Una persona con tatuajes

1=1 si
2=0 no
98=0
99=0

Otras especies (respeto ecológico)

CI30) P69-14 Usted es o ha sido miembro de alguna de las siguientes organizaciones que le voy a mencionar (Deportiva)

1=1 si
2=0 no
98=0
99=0

CI31) P69-15 Usted es o ha sido miembro de alguna de las siguientes organizaciones que le voy a mencionar (Defensa del medio ambiente)

1=1 si
2=0 no
98=0
99=0

Control sobre el propio entorno (político: participación ciudadana, libertad de expresión y asociación y Material: audición de bienes, trabajo digno).

CI32) P33. En general usted diría que la mayoría de la gente... (Leer opciones

1=1 Frecuentemente ayuda a los demás
2= 0 Solo se preocupa por si misma
98= 0 no se
99= 0 No contesta

CI33) P51. Dígame por favor, ¿Qué significa para usted ser un ciudadano? (Leer opciones 1 a 6)

1=0 Tener educación política
2=0 Poder votar
3=0 Tener responsabilidades
4=0 Pertenecer a un país
5=0 Haber cumplido 18 años
6=1 Tener derechos y obligaciones
7=0 Otros
8=0 Ninguno
9=0 Todos
98=0
99=0

CI34) P26-A. A cambio de vivir sin presiones económicas, estaría usted dispuesto a sacrificar su...Libertad de expresión

1=0 Si estaría dispuesto
2=0 Si en parte
3=1 No estaría dispuesto
4=0 Depende
5=0 otra respuesta
98=0
99=0

CI35) P26-B. A cambio de vivir sin presiones económicas, estaría usted dispuesto a sacrificar su... Libertad de asociación

1=0 Si estaría dispuesto

2=0 Si en parte
3=1 No estaría dispuesto
4=0 Depende
5=0 otra respuesta
98=0
99=0

CI36) P26-C. A cambio de vivir sin presiones económicas, estaría usted dispuesto a sacrificar su... Libertad de organización

1=0 Si estaría dispuesto
2=0 Si en parte
3=1 No estaría dispuesto
4=0 Depende
5=0 otra respuesta
98=0
99=0

CI37) P26-D. A cambio de vivir sin presiones económicas, estaría usted dispuesto a sacrificar su... Libertad de creencias

1=0 Si estaría dispuesto
2=0 Si en parte
3=1 No estaría dispuesto
4=0 Depende
5=0 otra respuesta
98=0
99=0

- IP= Interculturalidad en el ámbito privado

Tolerancia

IP1) P64. Cuando alguien está diciendo algo que va en contra de su manera de pensar, ¿Qué hace usted? (Leer opciones 1 a 5)

1=1 Guarda silencio
2= 0 Se marcha
3=1 Discute
4= 0 Lo ignora
5=0 otra cosa
98=0 No se
99=0 No contesta

IP2) P65-1 ¿Cree usted que en México hay discriminación por edad?

1= 0 si
2=1 no
98=0
99=0

IP3) P65-2 ¿Cree usted que en México hay discriminación por clase social?

1= 0 si
2=1 no
98=0
99=0

IP4) P65-3 ¿Cree usted que en México hay discriminación por color de piel?

1= 0 si
2=1 no
98=0
99=0

IP5) P65-4 ¿Cree usted que en México hay discriminación por preferencias sexuales?

1= 0 si
2=1 no
98=0
99=0

IP6) P65-5 ¿Cree usted que en México hay discriminación por preferencias políticas?

1= 0 si
2=1 no
98=0
99=0

IP7) P65-6 ¿Cree usted que en México hay discriminación por creencias religiosas?

1= 0 si
2=1 no
98=0
99=0

IP8) P65-7 ¿Cree usted que en México hay discriminación por apariencia?

1= 0 si

2=1 no

98=0

99=0

IP9) P68. En nuestro país existen personas que piensan con ideas diferentes a la mayoría de la población, en su opinión esas personas deben....

1= 0 Obedecer la voluntad de la mayoría, dejando de lado sus ideas

2= 1 Pueden tener sus ideas, pero que no intenten convencer a los demás

3= 0 Pueden tener sus ideas e intentar convencer a los demás

98=0

99=0

IP10) P70. ¿Qué tan fácil o difícil cree usted que es organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común?

1= 1 muy fácil

2=1 fácil

3=0

4=0

5=0

98=0

99=0

Multiculturalismo

IP11) P84-1. ¿Puede usted comunicarse en otra lengua indígena?

1=1 si

2=0 no

98=0

99=0

IP12) P84-2 ¿Puede usted comunicarse en otra lengua extranjera?

1=1 si

2=0 no

98=0

99=0

IP13) P36. ¿A quién elegiría usted para presidente municipal (o jefe delegacional, en el caso del D.F)?

1= 1 El que respete y reconozca las tradiciones de la comunidad

2=1 Al que conozca y aplique siempre las leyes
3=0 Al que dé resultados, aunque no siga las leyes, ni las tradiciones
4=0 Al que consulte y convenza aunque no siempre de resultados
5=0 Todas
6=0 Ninguna
98=0 No sabe
99=0 No contesta

Pluralismo democrático

IP14) P13. De las siguientes frases que le voy a mencionar ¿cuál es la que se acerca más a su manera pensar?

1=1 La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno
2=0 En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
3= 0 A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario
98=0 no se
99= No contesta

IP15) P24. ¿Qué cree usted que es mejor para el país?

1= 1 Una democracia que respete los derechos de todas las personas, aunque no asegure el avance económico
2=0 Una dictadura que asegure el avance económico aunque no respete los derechos de todas las personas
3=0
4=0 Ninguna
98=0 No sé
99=0 No contesta

IP16) P18. ¿Usted cree que la democracia es indispensable o no para llegar a ser un país desarrollado? (Leer opciones)

1=1 Es indispensable
2=0 No es indispensable
98=0 no se
99= No contesta

- RSP= Responsabilidad social en la esfera pública

Responsabilidad social, ciudadana y publica: agencia, corresponsabilidad entre actores, solidaridad, participación ciudadana.

RSP1) P17. Si tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico, ¿Qué consideraría más importante?

- 1=1 El desarrollo económico
- 2.=1 La democracia
- 3.=1 Ambos aspectos son igualmente importantes
- 4=0 Me da lo mismo
- 99=0 No contesta

RSP2) P30-7 En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en los maestros?

- 1=0
- 2=0
- 3=0
- 4=0
- 5=0
- 6=1
- 7=1|
- 8=1
- 9=1
- 10=1
- 98=0
- 99=0

RSP3) P30-12 En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en el gobierno?

- 1=0
- 2=0
- 3=0
- 4=0
- 5=0
- 6=1
- 7=1|
- 8=1
- 9=1
- 10=1
- 98=0
- 99=0

RSP4) P30-16 En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en la Comisión de Derechos Humanos?

1=0
2=0
3=0
4=0
5=0
6=1
7=1|
8=1
9=1
10=1
98=0
99=0

RSP5) P30-27 En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en las organizaciones indígenas y campesinas?

1=0
2=0
3=0
4=0
5=0
6=1
7=1|
8=1
9=1
10=1
98=0
99=0

RSP6) P51. Dígame por favor, ¿Qué significa para usted ser un ciudadano?

1=0 Tener educación política
2=0 Poder votar
3=0 Tener responsabilidades
4=0 Pertenecer a un país
5=0 Haber cumplido 18 años
6=1 Tener derechos y obligaciones
7=0 Otros
8=0 Ninguno
9=0 Todos
98=0
99=0

Participación

RSP7) P37. En general ¿qué tan interesado está usted en la política?

1= 1 Mucho

2=0 Poco

3=0 Nada

98=0 No se

99=0 Nada

RSP8) P57-4 Durante el último año, ¿asistió a alguna reunión de agrupación u organización de ciudadanos?

1=1 si

2=0 no

98=0

99=0

RSP9) P57. 5 Durante el último año, ¿asistió a alguna reunión de asambleas de la comunidad?

1=1 si

2=0 no

98=0

99=0

RSP10) P2. C Está de acuerdo o no con cada una de las siguientes frases: Los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y gobierno.

1=1

2=0

3=0

98=0

99=0

ANEXO. 4

Tabla. A.1 índice de valor público en la educación por entidad federativa

	INDICE DE VALOR PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN			Total
	BAJO	MEDIO	ALTO	
1	0	108469	21591	130060
2	0	365166	21735	386901
3	0	43470	0	43470
4	0	19890	0	19890
5	0	168312	211812	380124
6	0	104329	61474	165803
7	0	598490	73600	672090
8	0	303058	21263	324321
9	0	452265	365179	817444
10	0	129742	21735	151477
11	0	592130	189559	781689
12	0	277751	80274	358025
13	0	164722	142405	307127
14	0	490812	318053	808865
15	0	1099391	262867	1362258
16	0	244209	61601	305810
17	0	353262	19978	373240
18	0	193918	62482	256400
19	0	353092	42093	395185
20	0	329545	40867	370412
21	0	279626	42675	322301
22	0	167850	21426	189276
23	0	79918	38690	118608
24	0	317121	41669	358790
25	0	62908	43428	106336
26	0	258207	42444	300651
27	0	117635	75797	193432
28	0	211135	64321	275456
29	0	106602	21192	127794
30	19505	431034	217417	667956
31	0	20572	59285	79857
32	0	40601	41773	82374
Total	19505	8485232	2728685	11233422

Fuente: Elaboración propia en SPSS a través del IVPE, con base en ENCUP (2012).