



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Área Académica de Ciencias de la Educación
Doctorado en Ciencias de la Educación

Análisis de diseño de Política Educativa

El caso del programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación educación superior-empresa

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

PRESENTA

FERNANDO GONZÁLEZ FIGUEROA

DIRECTOR DE TESIS

DR. FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Pachuca de Soto, Hidalgo, Junio de 2014

*Para Aida, Adriana, Oscar Fernando y Jael
Mi amor y mi cariño para ustedes por siempre.*

©Todos los derechos reservados, se permite la reproducción parcial del documento siempre que se cite la fuente como se sugiere a continuación:

GONZÁLEZ, Figueroa Fernando (2014). *Análisis de diseño de política educativa: el caso del programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación educación superior-empresa*. Área Académica de Ciencias de la Educación, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, UAEH.

Agradecimientos

Al Dr. Francisco Miranda López, por aceptar dirigir esta investigación, por su exigencia atinada, por haber sido la piedra angular en el área de la especialización de políticas públicas educativas, por su sabiduría y por su amplia disposición, muchas gracias.

A la Dra. Lourdes Teresa Cuevas Ramírez, quien como docente y como Coordinadora del Programa siempre me impulsó y me dio ánimo en continuar con la investigación, por sus precisas recomendaciones, muchas gracias.

Al Dr. Jorge Gamaliel Arenas Basurto, por sus contribuciones en el área del pensamiento sociológico, porque como docente y Coordinador siempre estuvo dispuesto a compartir ideas de elevada contribución académica y por ser uno de mis guías principales en el desarrollo de la investigación, muchas gracias.

A todos los profesores del Área del Programa del Doctorado en Ciencias de la Educación, quienes me permitieron ver a la docencia de manera multidisciplinar y, sobre todo, que la práctica docente puede mejorarse a través del acercamiento y acompañamiento de los estudiantes, a todos muchas gracias.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por haberme brindado la oportunidad de estudiar un posgrado de excelencia y de calidad.

A la Universidad La Salle Pachuca, por ser parte de este logro.

Junio de 2014.

Contenido

Índice de Gráficas.....	5
Índice de Tablas	5
Índice de Figuras	5
TABLA DE ACRÓNIMOS	7
INTRODUCCIÓN.....	10
Consideraciones sobre la definición temática de la investigación.....	15
Planteamiento del problema	19
PRESENTACIÓN	23
CAPÍTULO I LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS EGRESADOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	26
1.1 Aspectos socioeconómicos y estructurales de la inserción laboral	26
1.2 La dinámica del mercado de trabajo.....	28
1.3 El contexto de la inserción laboral	32
1.4 La inserción laboral de los egresados de educación superior.....	39
CAPÍTULO II TEORÍA DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	48
2.1 El campo de estudio de las políticas públicas.....	48
2.2 El concepto de política y de política pública.....	54
2.3 El ciclo de la política	61
2.4 Problemas públicos y construcción de la agenda gubernamental.....	70
2.4.1 Los problemas públicos	71
2.4.2 La agenda pública y la agenda de gobierno.....	78
2.5 Factores clave para el diseño de políticas públicas	86
2.6 Formulación de las alternativas de política.....	90
2.7 Factibilidad de la política	94
2.8 Formulación y programación de la política	97
2.9 Corolario sobre teoría del diseño	101
Apéndice capítulo II El proceso de implementación de las políticas públicas	102
CAPÍTULO III LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	116
3.1 La educación superior en México.....	116
3.2 La matrícula en la educación superior.....	123
3.3 Los jóvenes en el mercado de trabajo.....	126

3.4 Política de educación superior, globalización y reproducción	133
3.4.1 Política educativa y reproducción social	133
3.4.2 Política educativa y globalización	134
3.4.3 La política de educación superior en México	138
3.5 Programas de apoyo a la vinculación e inserción laboral	144
3.6 Corolario sobre la política de educación en México	153
CAPÍTULO IV METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE DISEÑO	154
4.1 La Planeación	155
4.2 La racionalidad del diseño	157
4.3 La pertinencia del diseño	161
4.4 La coherencia interna y externa del diseño	162
4.4.1 Coherencia interna	163
4.4.2 Coherencia externa	169
4.5 La matriz de marco lógico	170
CAPÍTULO V ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y PROYECTO DE FUNDACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR EMPRESA.	177
5.1 Características de la FESE	177
5.2 Consistencia teórica del programa	182
5.3 Consistencia formal de la política	189
5.3.1 Consistencia de la justificación y diagnóstico del problema	189
5.3.2 Consistencia en la definición de la población objetivo	191
5.3.3 Coherencia externa	196
5.3.4 Consistencia formal de la MML del PFESE	198
5.4 Consistencia social de la política	209
Apéndice 5A Enfoques teóricos asociados a la lógica interna del programa de vinculación	212
Apéndice 5B Pertinencia de los objetivos del programa	222
CONCLUSIONES	226
RECOMENDACIONES	233
BIBLIOGRAFÍA	236
ANEXO 1	246

Índice de Gráficas

	Pág.
Gráfica 1.1 América Latina. Tasa de desempleo en 9 países seleccionados, 2008-2011	31
Gráfica 3.1 Matricula de educación superior en México, 1970-2010.	123
Gráfica 3.2 México. Tasa de desocupación de profesionistas por edad.	132

Índice de Tablas

	Pág.
Tabla 2.1 Factibilidad de la política	95
Tabla 2.2 Matriz de marco lógico	99
Tabla A2.1 Tratabilidad del problema público	103
Tabla A2.2 Teorema de la hipótesis causal	107
Tabla 3.1 Estadística de educación superior	125
Tabla 3.2 México. Población ocupada de 14 años y más por sexo, según sector de actividad económica.	128
Tabla 3.3 México. Programas de fomento empresarial y vinculación 2010	149
Tabla 3.4 México. Programas de fomento empresarial y vinculación 2011	150
Tabla 3.5 México. Programas de fomento empresarial y vinculación 2012	150

Índice de Figuras

	Pág.
Figura 2.1 El ciclo de vida de las políticas públicas según Parsons	63
Figura 2.2 El ciclo de vida de las políticas públicas según Subirats	64

Figura 2.3	Modelo secuencial de Jones	66
Figura 2.4	El modelo de relevancia de los asuntos de Cook y Skogan	82
Figura 2.5	Etapas del diagnóstico	89
Figura 2.6	Árbol del problema del desempleo de egresados de educación superior	92
Figura 2.7	Árbol de jerarquías	98
Figura 3.1	Vínculo entre los sistemas educativo, económico y político	122
Figura 4.1	Evaluación conceptual de diseño	157
Figura 4.2	Árbol de efectos	164
Figura 4.3	Árbol de causas	164
Figura 4.4	Árbol del problema	165
Figura 4.5	Árbol de objetivos	166
Figura 4.6	Árbol de objetivos y acciones	168
Figura 4.7	Matriz de marco lógico	172
Figura 5.1	Árbol de efectos del programa de vinculación de la FESE	182
Figura 5.2	Árbol de causas del programa de vinculación de la FESE	184
Figura 5.3	Árbol del problema del programa de vinculación de la FESE	185
Figura 5.4	Árbol de objetivos del programa de vinculación de la FESE	189
Figura 5.5	Relación jerarquía de objetivos y supuestos: MIR-PFESE, 2011	200
Figura 5.A1	Sistema de vinculación institucional	215
Figura 5.A2	Barreras que inhiben la vinculación	219

TABLA DE ACRÓNIMOS

ADIAT	Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y el desarrollo Tecnológico.
AL	América Latina
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIEES	Comités interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CONACyT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
COPARMEX	Cámara Patronal de la República Mexicana
DOF	Diario Oficial de la Federación
EES	Egresados de Educación Superior
ENEP	Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales
ENJ	Encuesta Nacional de la Juventud
FESE	Fundación Educación Superior Empresa
FCCT	Foro Consultivo Científico y Tecnológico
FUE	Fundación Universidad Empresa de España
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (<i>por sus siglas en inglés</i>)
ICATHI	Instituto de capacitación para el trabajo del estado de Hidalgo
IES	Instituciones de Educación Superior
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de España
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico
NINIS	Ni estudia, ni trabaja
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PADES	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAFP	Programa de Apoyo a la Formación Profesional
PEA	Población económicamente activa
PFESE	Programa de Fundación Educación Superior Empresa
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIFOP	Programa Integral de Fortalecimiento al Posgrado
PISA	Programme for International Student Assessment
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNP	Programa Nacional de Posgrado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMEP	Programa de Mejoramiento al Profesorado
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
RAE	Real Academia Española
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNE	Servicio Nacional de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SUPERA	Programa Nacional de Superación Académica
TD	Tasa de desempleo
TIC	Tecnologías de información y comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TOPD	Tasa de ocupación parcial y desocupación
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture, Organizations

INTRODUCCIÓN

En nuestros días, el análisis de políticas públicas se ha convertido en una parte importante de las acciones de los gobiernos. Las condiciones económicas y de desarrollo social, científico y tecnológico, abren hoy nuevos retos; por lo que la actuación gubernamental basada en la verticalidad, la imposición y el paternalismo, ya no tienen cabida en sociedades que buscan una gobernabilidad, basada en políticas públicas. En este sentido, el avance hacia una sociedad que demanda mayores espacios democráticos hace necesaria la construcción de gobiernos, cuya actuación se sustente en la legalidad y la legitimidad. Desafortunadamente, hoy día este sigue siendo un escenario deseable para muchas sociedades.

En efecto y pese al avance de las políticas públicas, los problemas por resolver son múltiples: sean estos viejos o nuevos, estructurales o coyunturales, profundos o superficiales, de baja o alta intensidad. En fin, hay una constelación de problemáticas a las que el gobierno debe dar respuesta de manera clara y ordenada, con acciones que se traduzcan en mayores y mejores beneficios sociales. Sin duda este es el gran objeto del estudio de las políticas públicas.

En México, la introducción de las políticas públicas fue en la década de los ochenta del siglo XX; entre sus principales exponentes podemos mencionar a Luis F. Aguilar Villanueva; sin demeritar por supuesto a otros como Enrique Cabrero, Mauricio Merino, José Luis Méndez, Mario Ojeda y Carlos Salazar Vargas, entre otros.

La lapidaria crisis estructural que experimentó México a principios de los ochenta, producto no sólo de la misma situación económica; sino también por los amplios y grandes desaciertos del gobierno, propició y generó las condiciones para la introducción de la política pública al ámbito gubernamental; complementando con ello, las clásicas políticas de Estado y de gobierno.

A partir de entonces, el campo de esta área del conocimiento inauguraría en las universidades, espacios específicos para la formación de capital humano. En

efecto, los años noventa su ascenso en América Latina y México, como parte fundamental de la política gubernamental. No obstante, es preciso señalar que sólo los gobiernos federales y con algunas excepciones otros niveles de gobierno, han contado con los recursos técnicos y humanos, para diseñar, formular e implementar políticas públicas. En aquellos casos, cuando se carece de profundidad en su campo de estudio, se corre el riesgo de incurrir en una simulación.

Es preciso señalar que el estudio de las políticas públicas se compone de una serie etapas, las cuales difícilmente pueden verse por separado. Su conocimiento y aplicación supone, no sólo hacer uso de un sentido científico y racional, sino también hacer gala de una buena dosis de ingenio y creatividad; especialmente porque una política no se diseña para atender problemas de manera general; sino problemas específicos. Esto significa que cada problema aunque posea similitud con otros, es diferente en su esencia y en la forma de manifestarse. Por lo tanto, una política pública que haya sido exitosa en otro tiempo y espacio, es muy probable que hoy pierda viabilidad, aunque vaya dirigida a atender un problema idéntico. De ahí que los diseñadores sean cuidadosos en contemplar estas situaciones que forman parte del estudio de las políticas.

Del otro lado se encuentran los implementadores de la política pública, quienes son los encargados de ponerla en práctica. En esta etapa, los analistas deben poner especial atención en estudiar a los actores y factores que influyen en el desarrollo de la misma, tanto de forma positiva, pero particularmente de aquellos que obstaculizan su ejecución. Una vez que la política se ha implementado y, después de un tiempo prudente se obtienen los primeros resultados; esta debe ser sometida evaluación. Lógicamente este formato obedece al curso normal del modelo secuencial de las políticas públicas. Lo cierto es que hoy, con el avance interdisciplinario en esta área del conocimiento; es posible hacer evaluaciones periódicas, ex-ante, durante y ex-post de una política. Esto nos da una idea de lo avanzado y segmentado que se encuentra hoy día el estudio de las políticas públicas.

En lo particular, la presente investigación se centra en el área del diseño de políticas públicas, pero no propiamente en su diseño *per se*, tampoco en la evaluación de diseño de una política; sino al análisis de diseño de un programa, cuyo objeto fue la solución de una problemática social y después elevada al ámbito de lo público. En este sentido, se trata de un programa ya implementado y consecuentemente evaluado, cuyo nombre es: *Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa*.

El interés de la investigación consiste en analizar la coherencia lógica interna y externa de la política; así como su consistencia formal e identificar la existencia de vacíos de la misma; es decir, aspectos que debieron haber sido considerados pero que, sin embargo, se dejaron de lado. Otros temas de interés en la investigación son: el análisis de la consistencia teórica y de la consistencia social; en el primer caso se trata de identificar la teoría que respalda a la política o, bajo qué marco de análisis fue estructurada. En el caso de la consistencia social, se busca ver en qué medida la política responde a la problemática social detectada y si esta contribuye con su solución.

La investigación se compone de cinco capítulos. En el capítulo uno se muestra la construcción y contexto social del problema que da sentido al surgimiento del programa de política, cuyo fenómeno es la inserción laboral.

El capítulo dos se concentra en la parte teórica de la investigación con énfasis en la teoría del diseño de políticas públicas. Los temas que se abordan son: el campo de estudio de las políticas públicas, el concepto de políticas públicas, el ciclo de las políticas públicas, la construcción de la agenda pública y los aspectos relacionados con el diseño y la formulación de las políticas públicas.

El capítulo tres plantea las principales características de la educación superior en México, en el cual se muestran cifras que evidencian, no sólo la situación adversa que experimenta el país en este rubro; sino también su desvinculación con el mercado de trabajo, lo que representa una construcción más específica del problema. Así mismo, también se presentan dos argumentos teóricos que ayudan

a comprender la actual política educativa del país. La parte final del capítulo está dedicada a mostrar las políticas de apoyo a la vinculación e inserción laboral en México.

El capítulo cuatro presenta la metodología utilizada en el análisis de consistencia en materia de diseño políticas públicas, la cual está basada en las siguientes herramientas: el árbol del problema, el árbol de objetivos y la Matriz de Marco Lógico.

Por su parte, en el capítulo cinco se lleva a cabo el análisis de diseño de la política, el cual inicia con las características del *programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación educación superior empresa*; en seguida se aborda la consistencia teórica del programa, en la cual se identificó a la teoría sistémica como aquella que se sustenta la hipótesis causal y la hipótesis de implementación de la política. Se aclara que esto fue por deducción con base a los materiales revisados, toda vez que explícitamente el programa no cuenta con enfoques o paradigmas que permitan argumentar la hipótesis causal de la política

En la parte del análisis de consistencia formal de la política, uno de los principales hallazgos fue el problema de identificación y cuantificación de la población objetiva, debida a que la población beneficiada son estudiantes recién egresados; en tanto que la unidad de análisis del PFESE son las IES.

Otro hallazgo fue la falta coherencia en la lógica vertical de los objetivos: actividades, componentes, propósitos y fines. Así mismo, se encontró que el propósito de la MIR no está diseñado como un logro de corto plazo que pueda reflejar el resultado del programa, lo cual es muestra de inconsistencia y debilidad. También se detectó en el análisis de la lógica horizontal, que varios de los indicadores son irrelevantes para contribuir con el logro de los objetivos, y en esta misma lógica, ninguno de los medios de verificación de los indicadores cumplen con la característica de accesibilidad al público, además de que algunos de ellos son innecesarios para la estimación de los indicadores.

Como nota adicional, vale la pena señalar que los capítulos dos y cinco cuentan con apéndices, los cuales contienen información complementaria de los mismos.

En la parte final de la investigación se presentan las conclusiones y las recomendaciones, así como la bibliografía y un anexo.

En definitiva, el análisis de consistencia social mostró que no hay elementos suficientes que permitan conocer, el efecto del programa por incidir o atenuar el problema que le dio surgimiento.

Sin duda, la experiencia que nos deja esta investigación, fue de sumo interesante y novedosa, más allá de los múltiples escollos por los que se atravesó; pero esto abre una ventana de oportunidad para ampliar la formación y especialización en esta importante área del conocimiento, muy necesaria en una sociedad que hoy demanda gobernar con políticas públicas, particularmente en gobiernos locales que requieren del apoyo de los analistas de políticas públicas. Cabe agregar que los errores y limitaciones de la investigación son de responsabilidad exclusiva del autor.

Pachuca, Hidalgo, Junio de 2014

Consideraciones sobre la definición temática de la investigación

Es necesario precisar y aclarar las múltiples problemáticas que debieron superarse para llegar a la presentación final de la investigación. En principio, la primera idea era desarrollar una investigación sobre el mercado de educación superior de los docentes; de hecho esta fue la propuesta del proyecto, misma que surgió a partir del interés por los estudios sobre los mercados de trabajo. Posteriormente, a partir de los primeros seminarios tomados dentro del programa de formación doctoral, particularmente en el área en ciencias de la educación, la investigación se colocó en la parte angular de la inserción laboral. De hecho, un acontecimiento que contribuyó apuntalar la investigación hacia esta problemática fue la investigación sobre la paradoja del mercado laboral, que Peter A. Diamond, Dale T. Mortensen y Christopher A. Pissarides, desarrollaron y con la cual fueron galardonados con el Premio Nobel de Economía, 2010.

Cabe aclarar que el desarrollo de este proyecto de investigación recibió el apoyo y la asesoría del Dr. Francisco Miranda, así como de los Doctores Lourdes Teresa Cuevas Ramírez y Jorge Arenas Basurto, quienes en conjunto sugirieron que el objeto de estudio de la tesis se abocará al análisis de políticas públicas. Al principio y como suele suceder había muchas confusiones, especialmente porque el área de especialización en políticas públicas es sumamente amplia; por lo que primero hubo la necesidad de compenetrarse con los paradigmas teóricos y vincularlos con la problemática, motivo de preocupación de la investigación. A fines de 2011, se decide que la investigación versará sobre la inserción laboral de los egresados de educación superior en la zona metropolitana de Pachuca, Hidalgo. Cabe aclarar que hasta aquí aún no se tenía claro cómo se vincularía la política pública con la preocupación social que orientaba la investigación; primero porque se pensaba en un estudio de campo que comparara la situación de los egresados de tres de las instituciones de educación superior más representativas de la región, incluso se llegó a considerar la posibilidad de incorporar en el estudio a otras instituciones de presencia mediana.

Al iniciar la última parte de la formación académica en el doctorado, la investigación vuelve a cambiar, y ahora se centró en el interés de realizar un análisis de las políticas de apoyo a la inserción laboral, sin definir todavía el tipo de análisis. En principio, el programa que se eligió fue el Programa de Vinculación Educación Superior Empresa, mismo que tenía bajo su responsabilidad y coordinación la STPS. Este programa fue uno de los que impulsó la administración de Felipe Calderón, con el objeto de contribuir y mejorar la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. Recordemos que durante su campaña, Calderón se autotituló como el “Presidente del Empleo”. Para ello se crearon comisiones estatales de vinculación, mismas que estarían representadas por las Delegaciones Federales del Trabajo. Al tener como herramienta de apoyo el Internet, se procedió a la búsqueda de información electrónica con relativos resultados. Se encontró que sólo algunas entidades federativas habían integrado sus Comisiones de Vinculación; entre ellas, el DF, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León.

Junto al desarrollo de estas actividades, desde principio de 2012 se visitó la Delegación Federal del Trabajo en Pachuca, obteniendo una entrevista con el encargado de la Comisión Estatal de Vinculación. Después de tres visitas, lo único que se obtuvo fueron las reglas de operación del programa y los lineamientos para la conformación de la Comisión en el estado de Hidalgo, así como un listado de las instituciones que la conformarían.

La experiencia con la Delegación Federal del Trabajo en Hidalgo derivó en que, realmente no tenían datos sobre la aplicación del programa de vinculación laboral que impulsaba a nivel nacional la STPS. De manera que en Hidalgo no se tenían avances sobre la implementación del programa; en consecuencia, los esfuerzos por haber elegido a este programa para el análisis de políticas públicas, habían sido en vano.

Para el año 2012, la investigación necesariamente se reorientó; ahora el programa elegido que también estaba relacionado con el apoyo a la vinculación e inserción laboral de los egresados fue el “Programa de Apoyo al Empleo” (PAE), particularmente el subprograma Bécate. Este programa también de carácter

federal, ha sido impulsado por la STPS en coordinación con la misma Secretaría del gobierno del estado de Hidalgo. De hecho fue con la STPS del estado de Hidalgo con quien se hizo el contacto; se enviaron oficios de solicitud de información y en principio, todo parecía indicar que la información sería proporcionada para llevar a cabo la investigación. Lo que se logró conseguir en esta dependencia fueron las reglas de operación del subprograma, mismas que están disponibles en Internet, así como algunos datos del número de beneficiados con el subprograma en Pachuca, sin tener la referencia de la población objetivo.

Cuando se les preguntó si disponían de evaluaciones finalizadas o parciales, el personal de la Secretaría del Trabajo de gobierno del Estado, notificó que no estaban en posibilidad de revelar esa información, por lo que también existía la posibilidad de que el programa no estuviera evaluado. En esencia, la disposición del documento de evaluación del programa era clave en el desarrollo de la investigación. Cabe agregar que en este mismo año se llegó a considerar la posibilidad de realizar una evaluación de impacto; para ello se aprovechó la oportunidad de asistir a un Congreso internacional de evaluación de políticas públicas, con la idea de conocer experiencias y resultados de investigaciones que expertos en la materia desarrollan en la actualidad sobre el tema.

Finalmente y dadas las dificultades en el acceso a la información, sobre todo por lo peculiar del estudio; se recomendó realizar un análisis de diseño en políticas públicas, teniendo el cuidado de elegir un programa ya evaluado y que estuviera disponible. Es así como se eligió al *proyecto de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación educación superior empresa*, cuyas instituciones responsables de operar el programa son: la ANUIES y la FESE. Dicho programa fue evaluado en 2012 y 2013 por el CONEVAL y el documento se encuentra disponible.

Con el panorama anterior, se llega a 2013 ya con una ruta más clara sobre el objeto de estudio y la estructura del proyecto de investigación. A principio de ese año se inició el contacto con la FESE, la cual nos proporcionó algunos materiales específicos, como son el manual para la vinculación laboral, así como las

memorias de las reuniones que se han llevado cabo entre los actores participantes interesados en la promoción de la vinculación laboral. Dicho programa cuenta con dos subprogramas, por un lado, el que promueve el apoyo a la educación superior y es coordinado por la ANUIES y, por otro lado, el que promueve la vinculación laboral coordinado por la FESE. Ambos subprogramas se encuentran integrados y tienen funciones y responsabilidades, constituidas en lo que se conoce como: Sistema de Vinculación Institucional, con la presencia de los tres sectores: el educativo, el empresarial y el gubernamental. Aclaración importante merece el hecho de que buena parte del análisis de la presente investigación se hizo con base a la evaluación realizada en 2012 por el CONEVAL, así como manuales e informes sobre los resultados de la implementación del programa de interés. Cabe agregar que la investigación fue complementada con entrevistas realizadas al director general de la Fundación.

Planteamiento del problema

Justificación

Dado que la investigación se circunscribe al área de las políticas públicas educativas, el eje del análisis se centró en la educación superior, particularmente en las políticas que promueven la vinculación e inserción laboral de los egresados. En un inicio esta fue una etapa complicada, toda vez que la idea original buscaba hacer un estudio de diagnóstico sobre el proceso de inserción laboral de los egresados en la región de influencia de la ciudad de Pachuca y, posteriormente a esto, estar en posibilidad de hacer una propuesta de política pública. No obstante, en primera instancia se consideró necesario comprender, no sólo el significado del análisis de políticas públicas; sino también conocer cómo se hace el análisis de políticas públicas. Al respecto se encontró que en la actualidad, esta área del conocimiento, no sólo se encuentra muy avanzada; sino también segmentada; de esta manera hoy los expertos y consultores se especializan en: análisis de diseño, análisis de implementación y análisis de evaluación de políticas públicas; incluso esta última se encuentra aún más especializada, según el tipo de evaluación de interés.

Por lo anterior se tomó la decisión de orientar la investigación hacia el análisis de diseño de políticas públicas,¹ toda vez que elevar el estudio hacia un análisis completo de una política pública resultaría muy amplio. De esta manera, el programa de política elegido para el análisis de diseño fue el *programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación, educación superior-empresa*, toda vez que como se verá en el capítulo uno de la investigación, la inserción de los egresados de educación superior al mercado de trabajo, es un problema estructural que no es privativo de la sociedad mexicana y que, en la actualidad se ha agudizado. Son varios los aspectos que caracterizan a este fenómeno; Por

¹ Esta decisión se derivó después de una exploración sobre los distintos niveles que ofrece el análisis de políticas públicas, incluso dentro de los temas de interés estaba realizar una evaluación de impacto, pero se tuvo que renunciar a ella, porque implicaba involucrar y movilizar una serie de recursos que seguramente no estarían disponibles durante el curso de la investigación.

ejemplo, el remanente de egresados que no encuentran oportunidades de empleo, particularmente en el ramo de su profesión, o profesionistas sobrecalificados con ocupaciones y remuneraciones de bajo perfil, entre otros que se abordan a lo largo de la investigación.

Con base a lo anterior, entre las principales preocupaciones que surgieron y que sirvieron de base para el planteamiento del problema, se destacan las siguientes:

¿Cuáles son las inconsistencias o vacíos que presenta el programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación, educación superior-empresa, o más específicamente el programa de apoyo a la vinculación laboral de la fundación educación superior empresa?

De manera particular, las preguntas de investigación a las que se pretende dar respuesta son:

Preguntas de investigación

1. ¿Qué tipo de vacíos lógicos formales presenta la política de apoyo a la vinculación laboral en su proceso de diseño?
2. ¿Cuál es el sustento teórico de la política; es decir, cuáles son los paradigmas que permiten establecer si el programa tiene consistencia teórica?
3. ¿Cuál es la consistencia social de la política; es decir, en qué medida sus resultados son consistentes con el problema público identificado que dio surgimiento al programa de apoyo a la vinculación laboral?
4. ¿En qué medida el programa de apoyo a la vinculación laboral de la fundación educación superior empresa, está diseñado para promover la vinculación e inserción laboral de los egresados de educación superior?

Objetivos

General

Analizar las inconsistencias o vacíos que presenta el programa de apoyo a la vinculación laboral de la fundación educación superior empresa, con el objeto de determinar si sus resultados son consistentes con los objetos y fines de la política.

Específicos

1. Analizar la consistencia lógica, formal interna y externa del programa con los resultados obtenidos, con el propósito de detectar vacíos o fortalezas en su proceso.
2. Analizar si el programa tiene consistencia teórica; es decir, si el diseño está sustentado en uno de los paradigmas del campo de estudio de las políticas públicas.
3. Identificar si los resultados del programa tienen consistencia social; es decir, en qué medida sus resultados son consistentes con el problema público identificado que dio surgimiento al programa de apoyo a la vinculación laboral.
4. Analizar si el programa está diseñado para promover la vinculación e inserción laboral de los egresados de educación superior.
5. Reconstruir el árbol del problema y el árbol de objetivos del programa, así como su Matriz de Marco Lógico.

Hipótesis

- El programa de vinculación educación empresa presenta vacíos en su proceso de diseño, particularmente en la articulación entre sus propósitos y las acciones que realiza para conseguirlos, de ahí que no cumple con sus objetivos propuestos porque es inconsistente en su diseño lógico formal.

- El programa de vinculación educación superior empresa no cuenta con un marco analítico teórico que debe incluir el diseño de una política pública.
- El programa no es consistente socialmente, toda vez que el fenómeno al que pretende atender es un problema estructural que afecta un amplio sector de la sociedad, de la economía y de la educación.
- El programa de apoyo a la vinculación si ha sido diseñado para atender, gestionar y promover la vinculación laboral de los egresados de educación superior; sin embargo, su capacidad de cobertura es limitada, no sólo por la escasez de recursos; sino también por sus debilidades en la parte de su estructura formal en su diseño.

PRESENTACIÓN

La inserción laboral se ha convertido en la actualidad en un problema de agenda porque ha atraído el interés del gobierno, toda vez que se trata de un fenómeno adherido al problema del desempleo, particularmente el desempleo juvenil. Los más recientes informes (OIT, 2013) señalan que la población en edad de trabajar, particularmente jóvenes,² presentan dificultades para incorporarse al mercado de trabajo y los egresados de educación superior no son la excepción. Esta situación se torna paradójica, si tomamos en cuenta que este segmento de población cuenta hoy, con más grados de escolaridad de los que se tenían hace tres o cuatro décadas; derivado de esto, cuentan también con mayores conocimientos en el uso y manejo de tic, así como otras habilidades están siendo derivadas a partir de la implementación de un nuevo modelo educativo denominado constructivista, cuyo eje aprendizaje está centrado en el estudiante. Además, en términos generales, la población cuenta hoy con una mayor esperanza de vida, lo cual, significa un incremento no sólo de la vida laboral; sino también de una sociedad que potencialmente puede ser más productiva.

Lo anterior significa que la economía ya no es la misma de hace veinte o cincuenta años; hoy hablamos de una nueva economía que responde a las transformaciones socioeconómicas estructurales, tanto en materia de avances y desarrollos tecnológicos, como en materia de hábitos y patrones de consumo. A fines del Siglo XIX, la introducción de los ferrocarriles y del teléfono, fue una novedad que revolucionó, no sólo la productividad de las empresas, sino también modificó esencialmente la forma de vida de la población. El automóvil de Henry Ford de principios del Siglo XX, fue otro de los grandes descubrimientos que impactó la vida económica de la sociedad.

De esto siguieron una serie de desarrollos y descubrimientos, tanto en materia productiva, como también en materia espacial; hasta llegar a la era del Internet; con lo cual haría su aparición la llamada “nueva economía”. Sin duda, todos estos

² Sólo por cuestiones de facilidad en el uso del lenguaje, en esta investigación se usa el término “jóvenes” en un sentido genérico, por lo que más que significar exclusión, implica una inclusión de los y las jóvenes.

cambios, no sólo han modificado las estructuras del mercado; sino también las estructuras productivas, donde una considerable proporción de la riqueza se genera en nuevos sectores como el financiero, el mercado cambiario y ahora el mercado electrónico.

Lógicamente, los desarrollos tecnológicos y las telecomunicaciones son factores que históricamente, han estado relacionados con la implementación de los modelos económicos; situación que impacta directamente en los procedimientos de la organización de la producción. Por ejemplo, después de la Gran Depresión de los 30 del Siglo XX y hasta la década de los setenta del mismo Siglo, la organización de la producción se caracterizó por ser rígida, con poca movilidad productiva y también laboral. Fue la época de auge y desarrollo del sindicalismo que, en aras de la defensa de los derechos de los trabajadores, tenía una fuerte influencia en el resultado de las decisiones productivas.

Otro aspecto que identificaba al aparato productivo era la especialización y la producción en masa. Eran los tiempos del Fordismo y del Taylorismo, donde cada trabajador tenía una actividad específica asignada, misma que era controlada a través de un sistema llamado “tiempos y movimientos”. Además las empresas, en su mayoría tenían el control de todas las etapas del proceso productivo.

En materia de empleo, las fluctuaciones y discrepancias entre la oferta y demanda de trabajo, no eran drásticas, pues los sectores productivos aún tenían la capacidad para absorber la mano de obra. Es decir, las fluctuaciones del mercado eran explicadas principalmente por el desempleo friccional.

En la actualidad, el panorama ha cambiado notablemente, pues ahora nos encontramos ante la presencia de mercados productivos segmentados y altamente especializados. Lo que ya no requiere de una completa especialización es el trabajo industrial y algunas o varias actividades profesionales. Las modernas tecnologías de información y comunicación vinieron a revolucionar la tendencia de los mercados productivos y laborales. Ahora las empresas requieren de trabajadores polifuncionales; es decir, que desempeñen distintas actividades a lo largo del proceso productivo.

En el caso de los trabajadores profesionales, y derivado de las características del nuevo modelo educativo; pero también de las exigencias del mercado, los egresados ahora pueden desempeñar actividades no necesariamente relacionadas el eje central de su área de formación. Por ejemplo, un administrador de empresas turísticas que trabaja en una tienda departamental. En buena medida esto explica por qué hoy varios egresados se desempeñan en actividades distintas a las de su formación profesional, aunado a las dificultades que hoy enfrentan para insertarse al mercado.

En este contexto es como se surge el interés, no sólo de mostrar la desarticulación existente entre el sector educativo y el mercado de trabajo; aunque este es sólo el pretexto para entrar al objeto de estudio de la presente investigación; es decir, el análisis del proceso de diseño de uno de los programas que en la actualidad trata de responder al problema de la vinculación e inserción laboral.

CAPÍTULO I LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS EGRESADOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

1.1 Aspectos socioeconómicos y estructurales de la inserción laboral

Derivado de las grandes transformaciones que en las últimas décadas, ha experimentado la economía mundial, especialmente con el incremento de las redes de comunicación y la tecnología; los mercados de trabajo también se han transformado, y ahora, no sólo han cambiado los procedimientos para la contratación de mano de obra; sino también las actividades se han multiplicado y los buscadores de empleo presentan dificultades para encontrar una actividad, acorde a su formación y expectativas de empleo. Esto ha ocasionado que hoy, las universidades revisen con mayor frecuencia, el perfil de sus planes y programas de estudio, con el objeto de adaptar su oferta educativa a las necesidades del mercado laboral. No obstante, es preciso mencionar que educación y mercado son dos variables de difícil articulación, particularmente por sus lógicas de reproducción y funcionamiento, cuyos ritmos y tiempos son distintos (Martuscelli y Martínez, 2002).

Como en todo sistema, la economía se encuentra organizada en categorías, estructuras y procesos, que determinan la lógica de su funcionamiento. Así por ejemplo, los distintos mercados que la componen se reproducen con arreglo a una “sinergia”, donde el comportamiento de uno, condiciona la conducta de otro. Esto es lo que sucede entre el mercado laboral y el mercado de bienes y servicios.

Es en este sentido como la conducta del mercado de bienes y servicios permea la dirección y ritmo del mercado laboral; es decir, es el primero, y particularmente ahora el mercado financiero, el que más influye en las características del perfil de la mano de obra contratada por las empresas, para responder a sus necesidades de producción. Por ejemplo, hasta la década de los ochenta los mercados eran más estables y tenían la capacidad para absorber la producción generada. Era común ver en las empresas, sobre todo las grandes, un stock de producto

terminado, del cual podrían echar mano cuando el mercado lo requiera. En consecuencia, el empleo era más estable y en la mayoría de los casos, vitalicio.³ La crisis que en esa década experimentaron varios países, especialmente los de A.L., incrementó las tasas de desempleo, se debilitaron los sindicatos y comenzaron a cambiar las relaciones laborales al interior de las empresas. El capital se encontraba en franco proceso de reestructuración y requería buscar nuevas formas de reproducción, con estrategias que aseguraran su rentabilidad y permanencia como sistema de producción dominante.

Esto significó la finalización de un largo periodo de estabilidad laboral, particularmente de relaciones laborales basadas en contratos colectivos de trabajo y marcó la transición hacia la flexibilización del mercado de trabajo, donde la polivalencia del trabajador sustentada en competencias y habilidades, la duración de la jornada de trabajo, el perfil de contratación, entre varios aspectos, se convirtieron en los nuevos mecanismos que hoy utilizan las empresas en el proceso de contratación de mano de obra (De la Garza, 2000; Ruesga y Murayama, 2000; Coello, 2009).

Se entiende que estos cambios responden a una lógica sistémica de reestructuración del sistema capitalista, con nuevas rutas de acumulación, basadas particularmente en la especialización flexible, el *outsourcing* y el trabajo a tiempo parcial, entre otros.

De esta manera, es comprensible la interrelación entre el mercado de bienes y servicios y el mercado laboral; así también este último se encuentra estrechamente vinculado con el mercado educativo; en el cual IES trabajan en el diseño de los perfiles que deben cubrir los egresados de las carreras técnicas y profesionales. Lógicamente, dichos perfiles deben estar adecuados a las necesidades del mercado de trabajo. Sin embargo, como lo indican Martuscelli y Martínez hoy se observa un ensanchamiento de la brecha entre la oferta de mano

³ Incluso en las empresas privadas, especialmente industriales cuando a un trabajador le otorgaban su base, esta era definitiva y, uno de los requisitos era su adscripción al sindicato.

de obra profesional y la demanda de trabajo; lo que ha representado, por un lado, un incremento de las tasas de desempleo, y por otro lado, una mayor ocupación en actividades no relacionadas con la carrera profesional. Este panorama nos muestra lo complicado que es hoy el acceso al trabajo, lo cual es una muestra de insatisfacción, no sólo para la sociedad; sino también para los gobiernos.

No obstante de este escenario, hoy el Estado le dedica mayor atención a esta problemática, y ahora se trabaja en el diseño de políticas públicas, cuyo propósito es atender la desarticulación entre el mercado de trabajo y la oferta profesional de egresados. A continuación se presenta el panorama que guarda actualmente el contexto de la inserción laboral, problema agudo que no es privativo de México.

1.2 La dinámica del mercado de trabajo

El más reciente informe sobre la situación del trabajo en el mundo 2012, publicado por la OIT, señala que las condiciones del mercado de trabajo mundial están empeorando en países como Japón, Estados Unidos y Australia, así como en países de África y Europa. En este último, la situación se ha agravado más, derivado de la crisis por la que atraviesan países como Grecia, Francia y España. Tan solo en Estados Unidos, las tasas de participación laboral han disminuido después de la crisis de 2009; el número de trabajadores que buscaban empleo y ahora no lo hacen, ha aumentado considerablemente, lo cual nos habla de una duración prolongada del desempleo; por consiguiente las habilidades de estos trabajadores se deprecian toda vez que no están ocupados. En la crisis de 2009, casi 3 de cada 10 desempleados en EEUU estuvieron sin trabajo por más de un año (OIT, 2012; ONU, 2012).

Como se verá más adelante, tanto el informe de la ONU y de la OIT coinciden al señalar que los menos golpeados por la crisis han sido los países del Sudeste Asiático y los de América Latina, donde las tasas de desempleo se habrían comportado, si no por debajo de las tasas observadas antes de la crisis, al menos al mismo nivel. Sin embargo, habría que “tomar con pinzas” estas aseveraciones,

toda vez que en estos países la tasa de desempleo abierto (TDA),⁴ se minimiza por el alto nivel de subempleo de los trabajadores, donde los bajos salarios, las prestaciones escasas, los contratos temporales e incluso empleo “verbal” son, entre otros, los factores que ocultan la verdadera cara de la situación del empleo en estos países.

El informe de la OIT confirma lo que ya se avistaba; es decir, la existencia de una crisis mundial del empleo, pues el desempleo por el que atraviesan las economías, particularmente la europea, no sólo es friccional, sino también estructural. Esto significa la existencia de un sector de desempleados que no encontrarán empleo en los próximos años, aunque la economía se recupere. Por su parte, las condiciones para los trabajadores empleados no son del todo favorables, toda vez que tanto el trabajo a tiempo parcial como el empleo temporal, ambos involuntarios, han aumentado significativamente; lo cual plantea una situación de precarización del trabajo.⁵

Por otro lado, el trabajo informal como proporción de la PEA aún es alto: la cifra significa poco más del 40% en economías emergentes y en similares proporciones se presenta en las economías avanzadas.⁶ Con este panorama son las mujeres y los jóvenes los más afectados por la crisis mundial del empleo: las mujeres porque desafortunadamente en varios países aún son objeto de discriminación, a pesar de su mayor escolaridad y mayor participación en los mercado de trabajo. En el caso de los jóvenes, incluidas mujeres jóvenes, el mercado de trabajo en el que se desenvuelven es de alta movilidad, volátil, de baja duración del empleo y con salarios son bajos.

En la reciente crisis económica, particularmente entre 2007 y 2011, la tasa de desempleo juvenil mundial aumentó de 13% a 18%. En 2012 el mismo indicador

⁴ Recordemos que el concepto de desempleo aceptado internacionalmente por la OIT, se refiere a toda persona que a la semana de referencia en que se levantó a la información: no tenía trabajo, manifestó estar disponible para trabajar y además estuvo buscando empleo.

⁵ En otras condiciones, si tanto el trabajo a tiempo parcial como temporal fueran voluntarios, el trabajador tendría mejores oportunidades de desarrollo.

⁶ La información pertenece a los países para los cuales la OIT dispone de datos.

alcanzó cerca del 80% en las economías desarrolladas y poco más del 60% en las economías en desarrollo. De las economías desarrolladas, España ha sido una de las más castigadas donde 40% de sus jóvenes no tienen empleo (OIT, 2012; ONU, 2012).

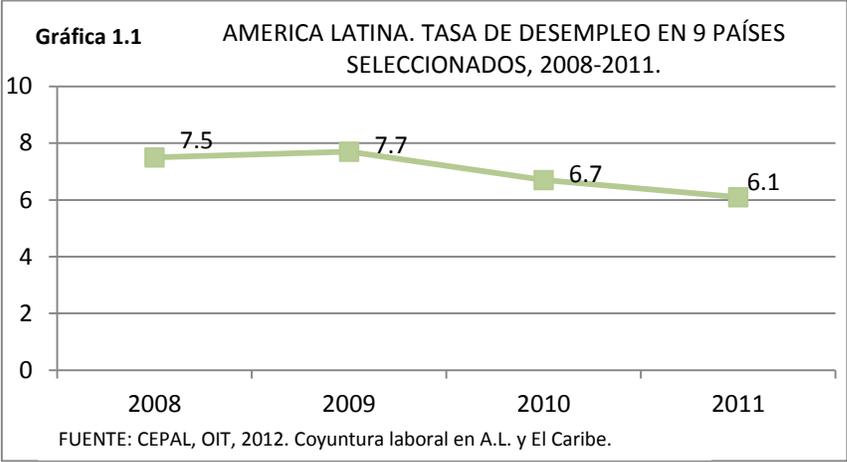
El informe 2012 de la ONU, sobre la situación del empleo mundial, se muestra que hasta 2011 había un déficit mundial de 64 millones de empleos y que este, lejos de reducirse, podría incrementarse a 71 millones en 2013, de los cuales 17 millones se encontrarán en las economías desarrolladas.

Este desequilibrio del mercado de trabajo, y en consecuencia su inestabilidad y persistencia, representa no sólo un efecto negativo para el trabajador y su familia; sino también un desaprovechamiento de las competencias del trabajador y, en consecuencia una baja en la productividad.⁷ Pero además, en varios países las altas tasas de desempleo han dejado de ser un problema económico y se han convertido en problema social, así lo reflejan los conflictos y revueltas armadas en el Norte de África y Medio Oriente (La Nación, 2011, 26 de Mayo).

Por otra parte, la situación del empleo en América Latina muestra un comportamiento diferente al de las economías desarrolladas, la cual está asociada a las características peculiares de la región como son, la predominancia de actividades tradicionales, una aparato productivo conformado por una alta proporción de pequeñas empresas y microempresas; así como un alto porcentaje de unidades económicas de origen familiar. Las cifras muestran que las tasas desempleo han bajado en los últimos años, derivado un incremento en el crecimiento económico de la Región, lo cual se ha reflejado en un incremento de la ocupación urbana. El reporte de coyuntura urbana de la CEPAL-OIT, 2012, muestra que la tasa de desempleo en 9 países de América Latina seleccionados, descendió de 7.5% en 2008 a 6.1% en 2011 (Gráfica 1.1).

⁷ Principalmente los trabajadores de países del centro, un alto porcentaje de ellos cuentan con estudios de educación superior, de ahí que la no aplicación de sus conocimientos se traduzcan en competencias desaprovechadas cuando no encuentran empleo, o cuando se ocupan en actividades de baja calificación.

El mismo reporte de la CEPAL-OIT muestra que a nivel país la TDA más alta entre 2010 y 2011 se registró en Jamaica con 12.4% y 12.6%; seguido de Colombia con 12.4% y 11.5%; le siguió Barbados con 10.8% y 11.2%. En las economías más grandes de la Región el comportamiento fue de 6.7% y 6.0% para Brasil; de 6.4% y 6.0% para México; de 7.7% y 7.2% para Argentina; y de 8.2% y 7.1% para Chile. Así mismo, en las economías donde la TDA disminuyó más en el período de referencia fueron: Panamá 2.3%, Ecuador 1.6%, Chile 1.6% y Colombia 0.9% (CEPAL, OIT, 2012).



No obstante de las características similares en la región, las razones de la disminución de la TDA en estos países obedecen a circunstancias diferentes. Por ejemplo, destaca el caso de Panamá donde la disminución del desempleo obedeció a un crecimiento de la ocupación superior al de la oferta laboral. En el caso de Brasil, Paraguay y Venezuela, la disminución del desempleo se debió a un incremento de la ocupación en una situación de estancamiento de la oferta de trabajo; es decir, de una escasa variabilidad en el monto de la población en edad de trabajar. En el caso de Ecuador, la disminución del desempleo se debió a una disminución de la oferta de trabajo, superior a la de la demanda de trabajo, lo cual se tradujo en una relativa escasez de mano de obra.

Por su parte, el comportamiento de la TDA por sexo de la Región, ha seguido la misma pauta de la TDA agregada, con excepción de algunos países como el caso

de la República Dominicana donde la TDA masculina en 2011 fue de 4.4% y la femenina de 8.2%, alcanzado con ello la brecha más alta por género. En el otro extremo se encontró México, cuyo mercado de trabajo prácticamente no mostró diferencias significativas por sexo.

En el caso particular de los jóvenes, la TDA ha mostrado un comportamiento diferenciado. Por ejemplo en países como Brasil, Chile, Colombia, Argentina y Venezuela, el desempleo disminuyó; en tanto que en México, Perú y la República Dominicana aumentó. La economía con mayor tasa de desempleo juvenil en 2011 fue Jamaica con 30.1%, seguido de Colombia con 21.4% y, Argentina y Uruguay con 18.2%. Por su parte, el promedio de la región se situó en 14.4%, duplicando la tasa general de la región y triplicando la tasa de desempleo de los adultos. En ese año México registró una tasa de 9.7% (CEPAL-OIT, 2012, OIT, 2013).

El escenario que plantea estas cifras es un claro desafío para los gobiernos en materia de política laboral, tanto para las economías desarrolladas como para las de Latinoamérica. En el caso de estas últimas, el impacto económico y social ha generado una tendencia hacia la volatilización de las actividades, especialmente de los jóvenes, pues el tiempo de permanencia entre una actividad y otra, es cada vez menor.

1.3 El contexto de la inserción laboral

La inserción laboral es el proceso que toda individuo experimenta cuando se incorpora al mercado de trabajo y todo parece indicar que en la actualidad, dicho proceso no fluye en las mejores condiciones, incluso en países como el nuestro, donde como se verá más adelante la situación parece haber empeorado. Entre los factores de mayor efecto en este fenómeno destacan los siguientes [CEPAL, 2006a]:

- a) El incremento relativo de la oferta de trabajo⁸

⁸ Por ejemplo en el caso de México, la oferta de trabajo particularmente de jóvenes entre 15 y 29 años, pasó de 27, 221,012 en el año 2000 a 29,706560 en el año 2010 (INEGI, 2010b).

- b) El cambio demográfico
- c) La expansión de los sistemas educativos
- d) Los cambios en la demanda de trabajo
- e) La reestructuración sectorial del trabajo

Respecto al cambio demográfico el CONAPO [2008, p1] señala que “México se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica y poco a poco se aproxima al final de ese proceso. El escenario demográfico de México hoy en día dista mucho del que prevalecía en el momento en que se inició la nueva política de población”, particularmente en la década de los setenta.⁹

Lógicamente estos cambios impactan al mercado de trabajo. Por ejemplo los jóvenes de 15 a 29 años en edad de trabajar pasaron de 23.9% a 28.1%, entre 1990 y 2009, como proporción de la PEA. A pesar de este incremento, su participación como proporción de la población total, disminuyó de 29.4% a 26.2% en el mismo periodo, lo cual marca una tendencia decreciente de las cohortes de jóvenes que cada año ingresan al mercado de trabajo [INEGI, 2010a].

Por su parte, la expansión de la educación ha permitido, la cual consiste no sólo en el crecimiento de la matrícula; sino también en la ampliación de la cobertura y diversificación de las carreras profesionales; ha influido en el comportamiento de la oferta de trabajo de egresados; así como también en el proceso de inserción de estos jóvenes que buscan su primer empleo profesional. Por un lado, la expansión de la educación retiene más a los jóvenes en edad de trabajar en las aulas y, por otro lado, los jóvenes que egresan de las IES cuentan ahora con mayores competencias, lo cual potencia las condiciones en que ingresan al

⁹ En 2008 la población de México fue de 106.7 millones de habitantes, 9 millones más que en 2000, cuya población fue de 97.4 millones de habitantes. A pesar de que en términos absolutos la población continua en aumento, la tasa de crecimiento ha disminuido; esta pasó de 2.4% entre 1970 y 1980, a 1.8% entre 1990 y 2000, y a 1.1% entre 2000 y 2008. En parte, esto se explica por el descenso en la tasa de natalidad que era de 28 nacimientos por cada mil habitantes en 1990 y en 2008 fue de 19 nacimientos por cada mil habitantes. La tasa global de fecundidad también ha descendido, hoy las mujeres tienen en promedio 2.1 hijos, lo cual nos habla de una población en franco proceso de envejecimiento, pues también la esperanza de vida ha aumentado [CONAPO, 2008; INEGI, 2010b].

mercado de trabajo. Lo anterior con base a las características del nuevo modelo educativo, cuyo eje de formación se centra en el aprendizaje y la formación de competencias del estudiante. Sin embargo, como se verá más adelante, las cifras muestran que una proporción de egresados de educación superior, no encuentran empleo o en el mejor de los casos, están subempleados.

Con relación a los cambios que en la actualidad presenta la demanda de trabajo, estos tienen que ver con una mayor preferencia por la contratación de personal calificado. Situación que está en función del equipamiento y disposición de equipo tecnológico. Este fenómeno deriva en dos aspectos; por un lado, la automatización de los procesos productivos genera desempleo al desplazar a los trabajadores, cuyas competencias no son aptas para operar con una tecnología más avanzada y, segundo, además de atraer a los más calificados en el perfil productivo, se favorece a quienes han desarrollado otras competencias complementarias, que muchas veces no se adquieren en un curso de capacitación. Lógicamente este escenario aún no es el que se presenta en los mercados de trabajo de América Latina, pues el mercado de la región, aún se caracteriza por una buena proporción de trabajadores no calificados o de escasa calificación.

En el caso de los trabajadores calificados, ellos tienen mejores posibilidades para adaptarse a las condiciones de la nueva economía. No obstante, a pesar de que el cambio tecnológico ha sido un proceso permanente, en el caso de nuestro país ha sido lento, particularmente porque las empresas mexicanas se caracterizan por ser, en su mayoría pequeñas y unipersonales. Tal situación dificulta el proceso de innovación tecnológica o en su defecto la adquisición de tecnología; en consecuencia estas empresas suelen contratar personal poco calificado e incluso, en no pocos casos con nula calificación.

La otra variable que influye en la inserción laboral es la reestructuración sectorial del trabajo. Esta alude a la concentración de trabajadores ocupados por sector productivo, misma que ha cambiado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, hasta las primeras décadas del siglo XX, la mayor parte de la PEA se concentraba en el sector agropecuario, después la mayor concentración de trabajadores la ejerció el

sector industrial y desde la década de los ochenta del siglo XX, es el sector servicios donde se ha concentrado la mayor parte de trabajadores. Así mismo, no sólo ha cambiado la configuración del aparato productivo; sino también han cambiado las tasas de participación ocupacional por género. Ahora hay una mayor presencia de las mujeres, especialmente en actividades vinculadas al sector servicios.

En otro estudio llevado a cabo entre 2003 y 2005, coordinado por la CEPAL [2006b] se analizó el proceso de integración de los jóvenes al mercado laboral, con el objeto de estudiar dicho proceso en un conjunto de cinco países de Centro y Sudamérica.¹⁰ Las áreas de enfoque fueron tres: la primera consistió en conocer las expectativas y experiencias de los jóvenes y adultos jóvenes en el mercado laboral, así como los obstáculos y las estrategias que implementan para enfrentarlos. La segunda mostró los requisitos utilizados por las empresas para contratar al personal, así como las prácticas de capacitación que emplean. La última área se enfocó a analizar las características de rotación, movilidad y trayectorias laborales de los jóvenes.

Entre los hallazgos, este trabajo confirma la tendencia hacia el descenso de la proporción de jóvenes en la fuerza de trabajo, lo cual se explica por dos razones, primero por el descenso en la tasa de crecimiento poblacional y segundo por una mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. También se confirma un descenso en la tasa de participación de los hombres; por ejemplo, en aquellos con menos de tres años de escolaridad, la tasa pasó de 76.5% en 1990 a 54.4% en 2002. En el caso de los que tenían 13 años de escolaridad la tasa pasó de 66.6% a 50.4% en los mismos años.

En el caso de las mujeres las tasas, fueron 29.4% en 1990 y 30.5% en 2002 para quienes tenían menos de tres años de escolaridad, y de 33.5% y 36.4% en los mismo años para quienes tenían más de trece años de escolaridad. No obstante, pese al incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, a

¹⁰ Estos países fueron Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú.

principios de la primera década del siglo XXI, una de cada cinco mujeres aún se ocupaba en labores domésticas y, hasta 2014, este dato parece haber disminuido pero sólo marginalmente.

En el caso de los hombres estos datos indican una contradicción, toda vez que, en ambos años la tasa de ocupación de los más educados fue menor. En tanto que en las mujeres, no sólo se registró un incremento en la tasa de participación; sino también un mejoramiento de las mujeres más educadas [CEPAL, 2006b].

El trabajo también confirmó que las cohortes de los más jóvenes son los más propensos al desempleo. Por ejemplo, en 2002 la tasa de desempleo fue de 19.8% para hombres de 15 a 19 años y de 27.1% para las mujeres en el mismo rango de edad. En el caso de los ingresos, esta variable también mantiene una diferencia a favor de los adultos, debido principalmente al factor experiencia.¹¹

En el mismo sentido, un dato interesante de comparación de las tasas de participación de los jóvenes en el mercado, es su relación con los años de escolaridad. En una muestra de 17 países de América Latina a jóvenes de 15 a 29 años, realizada por la CEPAL (2006b) para 1990 y 2002; se encontró una relación inversa entre los años de escolaridad y la tasa de participación laboral, particularmente en hombres. Por ejemplo, para los jóvenes que contaban con 3 o menos años de escolaridad, la tasa de participación masculina en 1990 fue de 76.5% y en 2002 de 76.2%; esto significa que, en promedio siete de cada diez hombres con 3 o menos años de estudio, se encontraban ocupados. En el caso de las mujeres con 3 o menos años de estudio, las tasas de participación fue de: 29.4% y 30.5% respectivamente. ¹²

¹¹ Por ejemplo, en esta muestra de países, en 2002 un joven de entre 15 a 19 años ganaba en promedio, un tercio de los ingresos que percibía un adulto.

¹² En una región como la de América Latina, marcada por la pobreza pero también por la desigualdad social, así como por culturas misóginas y machistas, es explicable como históricamente el papel de la mujer había sido reducido a las labores domésticas y al cuidado de los hijos y, en consecuencia escasa vinculación con la educación escolarizada y con el mercado de trabajo.

Por su parte, para los jóvenes que contaban entre 7 y 9 años de estudio, la tasa de participación masculina bajó drásticamente a 56.4% en 1990 y a 55.8% en 2002. En el caso de las mujeres, la reducción prácticamente fue dos puntos porcentuales, respecto a las que contaban con menos de 3 años de escolaridad, por lo que el cambio no fue significativo. En los niveles subsecuentes de años de estudio, de 10 a 12 años de escolaridad y más de 13 años; las tasas de participación repuntan en ambos años, pero apenas alcanzan el 60% promedio en el caso de los hombres y, en el caso de las mujeres sí hay un incremento notable que alcanza el 51.5% de participación laboral en 2002; es decir, se registra un incremento en la tasa de participación femenina de 20 puntos porcentuales con respecto a las mujeres con 3 o menos años de escolaridad (CEPAL, 2006b).

Aunque el comportamiento de estos datos pone en entredicho a la teoría del capital humano; esto se explica por dos cosas. Por un lado, los jóvenes que no continúan sus estudios, se ven obligados a insertarse al mercado de trabajo generalmente en actividades de baja calificación y por ende, de baja remuneración comparado con el resto de los trabajadores; esto explica las altas tasas de participación en jóvenes hombres con menos de 3 años de estudio. Por otro lado, el descenso de las tasas de participación laboral en jóvenes hombres de entre 7 y 9 años de estudio, obedece a que pasan más tiempo en los planteles educativos. Sin embargo, en jóvenes con más de 13 años de estudio, cuya tasa de participación vuelve a aumentar, pero es menor respecto a los que tienen 3 años de estudio o menos; es un escenario que plantea un desaprovechamiento de recursos humanos calificados, pues sólo 6 de cada 10 con más de 13 años de estudio, se encontraban ocupados en estos años de estudio.

En el caso de las mujeres, el comportamiento es inverso respecto a los hombres, ya que 5.5 mujeres con más de 13 años de escolaridad encontraban ocupación, dato superior al 3.5 mujeres ocupadas con 3 o menos años de estudio.

Los datos presentados también guardan una correlación positiva con el dinamismo de los sectores productivos. Por ejemplo, en la misma muestra de 17 países que realizó la CEPAL (2006b) fueron los sectores tradicionales con predominancia de

mano de obra no calificada o de baja calificación, los que experimentaron un mayor crecimiento en los años 1990 y 2002. Por el contrario, fueron los sectores con ocupación de mano de obra calificada los de menor crecimiento, caracterizados por una disminución en la demanda de trabajo.

Este panorama muestra el bajo dinamismo económico observado en la región en este tiempo, y los datos, confirman que son los jóvenes con menos años de estudio quienes tienen una mayor probabilidad de encontrar empleo, en contraparte de quienes poseen mayores años de estudio, lo cual como se ha señalado, nos habla de un desaprovechamiento de recursos humanos calificados.

Por otra parte, no obstante de las tasas de participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, hay una serie de factores que influyen y permean el proceso de inserción al mercado; entre ellos (Gómez, 2006; CEPAL, 2006b De Vries, Cabrera y Anderson, 2008):

1. El desarrollo de la tecnología que obliga a las empresas a contratar personal más calificado.
2. El perfil de la plaza o vacante no cumple con las expectativas del individuo, especialmente por los bajos salarios, ambientes de trabajo inesperados e incluso acoso y malos tratos.
3. El desconocimiento de cómo funciona el mercado, especialmente desconocimiento de los derechos y obligaciones.
4. La crisis económica que ha permeado en varios países de la región dificulta el acceso de los individuos al mercado, especialmente a los jóvenes. Son ellos los más vulnerables y especialmente las mujeres, aún más las madres solteras.
5. El tiempo de espera en la formación educativa es largo con relación a los beneficios que obtienen los jóvenes del mercado de trabajo.

6. La falta de experiencia. Buena parte de los jóvenes carece de ella, pues varios planteles educativos aún no cuentan con estrategias que acerque a los estudiantes al mercado de trabajo.¹³
7. El discurso meritocrático basado en el individualismo que premia a los más capacitados, lo cual por consecuencia genera exclusión laboral en aquellos que no cuentan con el capital social requerido por las empresas.
8. El origen cultural, la etnia, las preferencias sexuales, e incluso la idiosincrasia inhibe en la mayoría de los casos, el proceso de inserción laboral en varios jóvenes.

Lógicamente estos factores no son privativos de los jóvenes, pero son ellos los más proclives a exponerse de acuerdo con las características del mercado laboral en el que se insertan. Junto a esto, cabe agregar que son los jóvenes los de mayor movilidad laboral como lo confirman varios estudios realizados en América Latina. Por ejemplo Enríquez y Uribe-Echevarría (2003), citado por CEPAL (2006b), en un estudio realizado en el mercado de trabajo chileno, encontraron en promedio, que 2.3 de cada 10 jóvenes estuvieron siempre ocupados desde su ingreso al mercado de trabajo; 3.4 tuvo más de una ocupación; es decir, manifestaron haber cambiado de empleo en más de una ocasión; y 4.4 tuvieron al menos una ocupación en el mercado. Sin duda hay más cosas que decir acerca de la participación de los jóvenes de América Latina en el mercado de trabajo; no obstante ahora se trata de enfocarse más a las características de los jóvenes pero de egresados de educación superior.

1.4 La inserción laboral de los egresados de educación superior

En la actualidad y derivado de la situación económica, particularmente del mercado laboral; es reconocida la necesidad de hacer estudios de seguimiento que muestren, no sólo las características que identifican el proceso de inserción

¹³ Como se verá en el capítulo tres, en la actualidad ya hay una mayor difusión sobre el trabajo de vinculación laboral que deben realizar las IES con el mercado de trabajo. No obstante a pesar de las experiencias documentadas, las cifras del mercado revelan que la gestión, difusión y apoyo aún es insuficiente para vincular a los egresados de educación superior con oportunidades de empleo.

laboral; sino también aportar propuestas en materia de política pública que contribuyan con el mejoramiento del proceso de incorporación de egresados al mercado de trabajo.

En México es en la década de los noventa cuando se visualiza una mayor preocupación por parte de las instituciones educativas como la SEP y la ANUIES, por implementar programas de seguimiento de egresados. Fue en 1998 cuando la ANUIES publicó una metodología a la que tituló “esquema básico para estudios de egresados de educación superior”, la cual pretendía ser una referencia para que las universidades del país conocieran más acerca de sus egresados y, al mismo tiempo la información generada, fuera de utilidad para tomar decisiones en materia de política educativa y laboral. Hasta la primera década del Siglo XXI, parece ser que la situación de los egresados no ha mejorado, con sus excepciones, como se muestra en los siguientes trabajos revisados.

De Vries, *et al* [2008], llevaron a cabo un trabajo sobre “Satisfacción laboral de los egresados en México”. En esta investigación los autores analizaron la incongruencia entre las políticas de fomento al empleo y la demanda del mercado laboral. Dicha investigación fue un estudio de caso para egresados de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla [BUAP].¹⁴

En este trabajo los autores exploran la satisfacción que tienen los egresados con su empleo, así como la relación entre la actividad desempeñada con la formación profesional recibida en la universidad.

En cuanto a su participación en el mercado laboral, ellos encontraron que la mayoría de los egresados trabajan como profesionales empleados en las empresas con menos de 100 trabajadores. El salario mensual que percibían

¹⁴ Los datos se sustentaron en la información proporcionada por 3,050 alumnos egresados de la BUAP, pertenecientes a las generaciones que estuvieron matriculados en 1997, 1998 y 1999. La información de la encuesta aplicada a los ex alumnos se derivó de entrevistas personales llevadas a cabo durante 2005 y 2006. Los ex alumnos fueron seleccionados al azar por cohortes principales y los datos fueron comparados con registros de la universidad.

oscilaba entre \$3,000 y \$5,000 pesos, lo cual es muy bajo en comparación con la inversión que representa los estudios universitarios. La mayoría de los alumnos encuestados, el 61.5% reveló que su empleo era totalmente congruente con sus estudios y, así mismo, el 80.6% manifestó estar satisfechos con su trabajo.

Una de las principales conclusiones a las que llegan De Vries, *et al* [2008], es que los egresados de carreras tradicionales mostraron un bajo desempeño en el mercado laboral pero se sentían satisfechos con la actividad que realizaban. Por el contrario, los egresados de carreras nuevas o de reciente creación, orientadas a las TIC y áreas dinámicas, mostraron un alto desempeño en el trabajo pero bajo nivel de satisfacción.

En cuanto al desempleo, este fue menor en los egresados de carreras tradicionales y mayor en los egresados de carreras de nueva creación enfocadas a las TIC. En estos últimos, en el mejor de los casos se encontraban subempleados. Otro de los resultados de esta investigación señala que las características propias del trabajador como edad, género, cultura, etnia, entre otras, influían más en la satisfacción laboral que las propias condiciones de trabajo [De Vries, *et al*, 2008].

Los autores también hacen ver que las políticas públicas instrumentadas por el gobierno para fomentar el empleo no han funcionado o han sido inadecuadas para favorecer el proceso de inserción de los egresados de educación superior al mercado de trabajo. De acuerdo con ellos, esto ha ocurrido principalmente porque las políticas de fomento al empleo fueron creadas para orientar la formación profesional hacia las necesidades de la nueva economía; es decir, carreras enfocadas a la electrónica, al comercio exterior, a la robótica, a las comunicaciones, a las lenguas extranjeras, etc. El argumento seguramente se basó en que la economía mundial ya había cambiado y nuestro país no sería la excepción.

Los resultados del estudio, contradicen el discurso de las políticas diseñadas para modificar el comportamiento de los egresados en el mercado laboral; ya que este

último aún se encuentra dominado por empresas que no han adoptado nuevas tecnologías. Otra explicación del fracaso de las políticas se debe a que las plazas disponibles en el mercado han sido insuficientes para satisfacer al número de egresados de carreras de reciente creación. En suma, los autores concluyen que las políticas educativas han sido diseñadas para el mercado nacional y por tanto, no cumplen con las expectativas de los mercados regionales y/o locales.

En otro estudio sobre inserción laboral en Hidalgo, realizado por Rodríguez (2003), él encontró que la mayoría de los EES se encontraban parcialmente empleados y que un bajo porcentaje de ellos, se encontraban plenamente empleados en actividades relacionadas con lo que estudiaron. Destaca que en Hidalgo, en el año 2000 entre un 57% y 66% de los egresados de arquitectura, ciencias de la salud e ingenierías, ejercían su profesión. En la situación inversa se encontraron los egresados de disciplinas artísticas, educación, biología y meteorología, cuyos porcentajes de ocupación fluctuaban entre 32.5% y 28.5%; es decir, que de estos últimos, en promedio, sólo tres de cada diez se encontraban ocupados en la profesión que estudiaron. Rodríguez agrega que estudiar una determinada carrera, no necesariamente conduce al éxito o al desempleo, ejemplo de ello es la carrera de educación, cuya tasa de desempleo es bastante baja (0.4%), pero paradójicamente el nivel de subempleo es muy elevado. Para el año 2000, la proporción de personas del área de la educación que laboraban menos de 35 horas a la semana fue de 55%, lo cual nos habla de una precarización de las condiciones de trabajo¹⁵.

Otro aspecto que analiza Rodríguez en su estudio son los ingresos de los egresados. Él encuentra que en Hidalgo, en el año 2000, trabajar en actividades no profesionales significaba en términos de ingreso entre 45% y 85% de lo que obtendrían si trabajaran en su profesión. En el caso inverso se encontraban los

¹⁵ El asunto de la precarización de las condiciones de trabajo tiene que ver con aquellos trabajadores que operan en condiciones inferiores a las reglas institucionales vigentes; en este caso la Ley Federal del Trabajo para el caso de México.

sobrecalificados, quienes ganaban el doble y hasta el triple de lo que recibían otros trabajadores con menos educación.

Lo anterior revela la importancia de la educación en su relación con el mercado laboral, pues eleva la probabilidad de encontrar empleos mejor remunerados. No obstante, esto no necesariamente es así pues hay casos en que los individuos con mayor coeficiente intelectual o con mejores notas académicas no necesariamente son los más productivos (Gómez, 2006).

Es importante señalar que en el mercado laboral profesional, la educación tradicionalmente ha estado en función de los títulos académicos obtenidos y recientemente se han incorporado los cursos de capacitación como uno de los requisitos de contratación; incluso cada vez, en más carreras ya se pide la certificación. Lógicamente con estos cambios que experimenta el mercado, el título universitario tiende a ser sólo un referente, pues ahora es común encontrar universitarios empleados en actividades no relacionadas con su carrera y, peor aún, es posible que se encuentren subempleados y si están plenamente empleados, es probable que lo hagan en actividades no calificadas (Rodríguez, 2003).

En otro estudio sobre inserción laboral en Pachuca realizado por Islas [2010]¹⁶ a un total de 20 encuestados, ella encontró que todos ellos se emplearon al salir de la universidad: diecinueve lo hizo en el sector educativo y sólo uno lo hizo en el sector comercio.¹⁷ Cabe agregar que los empleos que consiguieron, 16 de ellos fueron contratos temporales y sólo 4 fueron contratos de base. Islas destaca la precariedad e inseguridad a la que estuvieron expuestos los egresados al insertarse al mercado.

¹⁶ Este es un trabajo de maestría titulado “inserción laboral y oportunidades de movilidad social” de los egresados en la UAEH.

¹⁷ De los egresados que se incorporaron al sector educativo, 14 de ellos lo hizo como profesor de enseñanza básica.

Entre otras características, destaca que 2 de ellos han tenido hasta seis empleos y 8 ha tenido un promedio de tres empleos. Esta movilidad laboral se explica porque la mayoría se ha empleado en el sector educativo privado, además de que tales cambios, de acuerdo con lo revelado por los encuestados, responden a la búsqueda de mejores salarios.¹⁸ Así también, el estudio reveló que 7 de los 20 encuestados se encontraban plenamente empleados al momento del levantamiento, 12 estaban subempleados y sólo uno desempleado voluntario.¹⁹

El elevado subempleo de los egresados Islas lo explica por el lento crecimiento que ha tenido el mercado laboral en comparación con la rápida expansión del sistema de educación superior, lo cual en el caso de este estudio, también ha generado un proceso de precarización de las condiciones de trabajo en los egresados; donde poseer un título profesional no garantiza la obtención de un empleo acorde con el perfil de egreso. En esta postura coinciden los trabajos revisados sobre el fenómeno de la inserción laboral.

En cuanto a la movilidad educativa, Islas identificó que 18 de los 20 encuestados experimentaron movilidad ascendente intergeneracional. En efecto, esto originó mejores oportunidades en aquellos que provenían de familias en condiciones de exclusión social y educativa. Sin embargo, sólo 8 de los encuestados lograron ascender a una mejor posición en el trabajo. Finalmente un aspecto interesante que destaca la autora, es la importancia de las redes sociales que combinadas con la posesión del título, fueron un recurso y una fuente de apoyo en la obtención del empleo.

Otro estudio sobre el mismo fenómeno realizado por Rodríguez y Ubaldo [2003], con datos de la Encuesta Nacional de La Juventud [ENJ] del año 2000, encontraron que alrededor de 23% de la población nacional entre 20 y 24 años

¹⁸ Islas [2010] asegura que el mercado de trabajo en el sector educativo público, está vetado para los egresados de la licenciatura de la UAEH, puesto que se encuentra controlado por los normalistas.

¹⁹ Particularmente estos datos contradicen la primera postura de la investigación cuando sostiene que todos los egresados encontraron empleo, una vez que concluyeron sus estudios.

que ya no estudian, abandonó la escuela por falta de recursos económicos, lo cual los obligó a incorporarse al mercado de trabajo. 21% declaró que dejó la escuela porque simplemente no les gustaba estudiar.

Rodríguez y Ubaldo agregan que el mercado laboral se ha vuelto cada vez más estrecho, toda vez que, además de las competencias básicas, se exigen aptitudes y habilidades complementarias. En buena medida los resultados del trabajo coinciden con el proyecto de la CEPAL [2006b], con la postura de Rodríguez [2003], y De Vries *et al*, al señalar que existen filtros en el proceso de inserción, inseguridad laboral y bajos salarios,²⁰ así como un ascenso en el porcentaje de trabajadores que no recibe prestaciones sociales.²¹ Así mismo, con los datos de la misma ENJ [2000], 46% de los que se incorporaron al mercado de trabajo llevaban entre uno y más de dos años sin empleo; lo cual los deja fuera de la PEA.

Como se observa, los trabajos consultados coinciden en que el proceso de inserción laboral se ha complicado y, cada vez hay más obstáculos que condiciones adecuadas para la obtención de un empleo. Tal situación hace suponer que las políticas públicas orientadas a generar empleos, no han dado los resultados esperados, debido que estas responden a las “recomendaciones” de organismos internacionales, especialmente del Banco Mundial y parece ser que los mercados de trabajo, regionales y locales funcionan y se organizan de manera diferente a la lógica del capitalismo dominante.

Lo anterior significa que el sistema educativo está formando egresados para un mercado de trabajo, cada vez más competitivo, donde los mejores puestos están destinados a ser ocupados por individuos con los mejores perfiles; es decir, aquellos capaces de demostrar actitudes favorables para la empresa, además de

²⁰ Por ejemplo 4 de cada 10 trabajadores percibía menos de \$1,500 pesos mensuales, otros 4 de cada 10 recibían entre \$1,501 y \$3,999 pesos mensuales y sólo 1 de cada 10 percibía entre \$4,000 y \$7,000 pesos mensuales.

²¹ De acuerdo con la ENEU, el porcentaje de trabajadores sin prestaciones sociales aumentó de 14.7% a 16% entre 1990 y 1998, y se anticipa que este porcentaje se ha incrementado en la primera década del siglo XXI.

ser ellos quienes disponen de las mejores opciones de ascenso en el escalafón de las organizaciones.

En otro trabajo sobre pertinencia de la educación superior en el mercado laboral en México, se encontró que hay un fuerte desequilibrio entre las diferentes carreras que ofertan las IES, ya que tan solo las carreras del área de ciencias sociales y administrativas concentraban casi el 50% de la matrícula universitaria nacional en el año 2000. Las carreras del área de ingeniería y tecnología estaban en segundo sitio con 32.45%; en tanto que las ciencias agropecuarias y, las ciencias naturales y exactas, cada una concentró un escaso 2.5% y 2% respectivamente²² (Martuscelli y Martínez, 2002).

Para 2004, los datos no parecen haber cambiado: 47.9% de la matrícula nacional correspondió al área de ciencias sociales y administrativas, 33.7% a las ingenierías y tecnología y, las menos representativas fueron las ciencias agropecuarias con 2.2% y las ciencias naturales y exactas con 1.9% (ANUIES, 2004, citado por Camarena y Velarde, 2010).

El desequilibrio se presenta cuando se compara la matrícula con la distribución de la PEA. Mientras que el sector agropecuario absorbe el 22.6% de la mano de obra disponible en el país, el sector industrial absorbe el 27% y el comercio y servicios el 48%; las IES atienden al 2%, 21% y 72% de la matrícula universitaria en esos mismos sectores. Llama la atención el hecho de que poco más de la quinta parte de la PEA, aún se ocupe en actividades agropecuarias y que las IES sólo atiendan al 2% de los estudiantes que prefieren una carrera relacionada con el sector primario. Tal situación probablemente explique por qué muchos de los egresados se desempeñan en actividades no relacionadas con su carrera; contrario a lo que toda persona, después de haberse formado en una carrera profesional, aspira a encontrar un empleo bien remunerado en el mercado de trabajo.

²² Los datos corresponde al anuario estadístico de la ANUIES, 2000.

Como se ha visto, las cifras no hacen más que confirmar algo que en la práctica se observa como mayor frecuencia. Jóvenes con títulos universitarios desempeñando actividades diferentes a la de su perfil. Esta situación se presenta con mayor fuerza en el sector servicios, donde actualmente se encuentra ocupada la mayor parte de la PEA. A pesar de que los programas de seguimiento hacen esfuerzos por generar adecuados procesos de inserción laboral, es el mercado el que, con sus mecanismos de autorregulación, mal-emplea o subemplea a los egresados. En efecto, el segmento de la población que encuentra oportunidades exitosas en el mercado es muy reducido, y la tendencia hacia un desequilibrio persistente parece que no se revertirá en los próximos años.

CAPÍTULO II TEORÍA DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo se presenta una revisión sobre los fundamentos teóricos de la teoría del diseño de políticas públicas; también se discuten algunas posturas que se encuentran en la mesa de debate de la teoría del diseño en la actualidad. En este sentido, cuatro son los propósitos de este capítulo; primero, plantear brevemente cómo surgen los estudios de las *políticas públicas*, segundo, abordar el concepto de *políticas públicas*, tercero, describir el ciclo de la elaboración y producción de las políticas y cuarto, abordar los principales aportes sobre la teoría del diseño de las *políticas públicas*, particularmente en la identificación de problema y cómo este se convierte en un problema público, cómo se construye la agenda pública del problema y, cómo pasa a formar parte de la agenda gubernamental. Otros aspectos que se abordan en la parte del diseño son: la consistencia formal del problema público y el marco lógico del programa público.

2.1 El campo de estudio de las políticas públicas

Hasta antes de la década de los cincuenta del Siglo XX, la política no era considerada como una ciencia, los primeros estudios tuvieron como origen, por un lado a la investigación de operaciones y por otro lado, a los aportes de la ciencia económica. Eran tiempos en que los estudios sobre política no contaban con un paradigma específico. Por ejemplo, en la década de los treinta del mismo Siglo, las ideas del célebre economista británico John Maynard Keynes fueron de tal impacto que, las decisiones de los gobiernos se hacían con un enfoque más economicista que político. Sería Harold Lasswell quien a través de encabezar un proyecto sobre “el conocimiento *del* proceso de la política y *en* el proceso de la política” utilizó por primera vez el concepto de *políticas públicas*, lo cual permitió integrar los distintos conocimientos, que hasta ese momento, se encontraban

dispersos. A la postre esto resultaría de gran utilidad para el gobierno en la toma de decisiones.²³

Como bien señala Parsons (2007), los primeros estudios de Lasweell datan de la década de los treinta del Siglo pasado, cuando la Escuela de Chicago se interesaba por estudiar a la política desde un enfoque multidisciplinario. Otro de los pioneros que contribuyeron con la fundación de los estudios de las ciencias de políticas fue Herbert Simon, cuyo principal interés se abocó a la toma de decisiones, particularmente a la idea de que el individuo actúa siempre con base a una racionalidad “limitada”, pero lo hace con el objeto de mejorar.²⁴ Popper fue otro de los grandes científicos que apoyó la teoría de Simon, al criticar duramente la visión inductiva del conocimiento. Para Popper los fenómenos son procesos en constante construcción, en los cuales no hay una verdad absoluta, por lo que los enunciados sobre la posible ocurrencia de un evento, siempre son refutables o falsables. En ese sentido, ni los fines, ni los medios de una política poseen validez absoluta.²⁵

En oposición a la postura de Simon, Charles Lindblom desarrolló una teoría conocida por los analistas como “la ciencia de salir del paso”. Dicha obra fue dada a conocer a fines de la década de los 50, en cuyo contenido Lindblom expone los principios básicos del incrementalismo. Este enfoque considera que la política, más allá de sus etapas o relaciones funcionales, es un proceso “interactivo”,

²³ En un contexto donde los países recién acababan de salir de la II Guerra Mundial, junto a la creciente presencia del socialismo, los gobiernos estaban urgidos de encontrar nuevos mecanismos que les permitiera reorientar la política, justamente a través de un mejor proceso de sistematización de las ideas, donde el principio de racionalidad sería uno de los ejes rectores de la formulación de políticas.

²⁴ Simon mostró que la racionalidad del individuo resulta en la práctica, una misión imposible de lograr, debido a los límites naturales del proceso cognoscitivo (Aguilar, 1992).

²⁵ Mientras Simon destacaba los límites de la racionalidad, Popper profundizó en su carácter progresivo, la cual, más allá de eliminarla, sólo se podía corregir. De esta forma, la formulación e implementación de políticas por parte del gobierno, estaban más cercanas de fracasar que de acertar en sus objetivos.

donde cada uno de sus componentes se relaciona de manera integral, por lo que es difícil establecer un principio y un fin.²⁶

Otro científico referente importante en el desarrollo de las ciencias de políticas es David Easton, él se hizo famoso por su modelo de la “caja negra”, publicado a mediados de la década de los sesenta; el cual consideraba una serie de variables, mediante las cuales se realizaba el proceso de creación de una política pública. La esencia de este modelo se caracterizó por un *input* y por un *output*; es decir, las entradas y las salidas o resultados del proceso de ejecución de la política (Parsons, 2007).²⁷

De acuerdo con Lasswell (1948), citado por Parsons (2007, p.52) “el uso del término ‘*políticas públicas*’ es útil para indicar la necesidad de aclarar los fines sociales a los que debe servir determinada asignación (incluida la autodesignación) de energía científica”.

En efecto, Lasswell, citado por Aguilar (1992), señaló que el análisis de las políticas habría de considerar una doble dimensión; por un lado la búsqueda del desarrollo de la política como ciencia, apoyada en métodos de investigación particularmente de la sociología y la psicología. Por otro lado, aquella orientada al mejoramiento, no sólo de la información de que disponen los diseñadores de la

²⁶ El método del incrementalismo de Lindblom consistía en una actuación “por las ramas” en lugar de “ir a la raíz”; es decir, dada la amplia presencia de actores que toman parte en los problemas públicos, lo cual limita la autonomía del gobierno; lo más conveniente es actuar por áreas específicas en lugar de hacer grandes cambios en la política nacional. Para Lindblom hacer pequeños cambios y ajustes en la política resultaba menos costoso y, en consecuencia, las modificaciones podían ser absorbidas en menor tiempo, particularmente por los grupos de interés afectados. En síntesis “el incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de problemas públicos (Aguilar, 1992, p. 52).

²⁷ Fue justamente en la década de los sesenta, cuando por parte del gobierno de los EEUU y de otros países, se elevó la necesidad de contar con estudios cada vez más específicos, principalmente en materia de educación, salud, transporte y urbanismo, entre otros. El crecimiento de las ciudades incrementó la demanda de servicios públicos, situación que combinada con el desarrollo científico y tecnológico, contribuirían a generar las condiciones para la conformación de las ciencias de políticas como área del conocimiento.

política; sino también del carácter de su interpretación; misma que iría más allá de la frontera de las ciencias sociales.

Lo anterior no significó en modo alguno, una acción limitativa de las ciencias sociales; sino por el contrario, suponía que estas otorgaran un espacio propicio para el estudio sistemático de la elaboración e implementación de la política; de manera que contribuirían a la solución de problemas públicos.

En este sentido, resulta importante comprender que el papel central de las ciencias de políticas como las llama Lasswell, consiste en el estudio del proceso de elaboración y ejecución de la política, a partir del cual se debe tomar en cuenta el contexto²⁸ social y económico en que surge el problema público y, al que se pretende dar solución. Particularmente las conceptualiza como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (Lasswell, 1951, citado por Aguilar, 1992, p. 47).

Con base a este concepto, el estudio de las políticas dedica especial atención, no sólo al proceso de elaboración y ejecución; sino también a la interpretación de los resultados de la política. En este sentido, el estudio de las ciencias de políticas, entre otras cosas también se propone, mejorar el estado del conocimiento que permea la toma de decisiones y, desde un inicio quedó dividida en dos áreas: el *Knowledge of* y el *Knowledge in*; es decir, en *conocimiento de* la política y *conocimiento en* la política.

Por un lado **el conocimiento de la política**, se refiere a la parte positiva del estudio de la misma. Describe cómo es el proceso de elaboración e implementación de la política, cuáles son los factores, eventos y actores que intervienen en dicho proceso; define y explica cada uno de los conceptos que

²⁸ En el estudio del contexto se debe considerar no sólo los eventos pasados y presentes; sino también algunos aspectos que pueden marcar el comportamiento tendencial de algunos aspectos que afecten el desempeño de la política.

toman parte en el ciclo de la política. También busca saber cómo un problema trivial o cotidiano se puede convertir en un problema público y cómo puede llegar a ser incluido en la agenda pública o al revés; por qué un problema intrascendente desde el punto de vista social, puede ser elevado a un problema público y ser considerado en la agenda de gobierno. Además, se cuestiona por qué, invariablemente la política se desvía de sus objetivos y propósitos propuestos; y cómo selecciona los instrumentos y dispositivos que usa para la implementación de la política. Al final, el resultado de esta área de estudio detectará si es que existen patrones de reproducción de la política que implementan los gobiernos para el logro de sus objetivos.

Por otro lado, **el conocimiento en la política**. Alude a la parte normativa del estudio de la política y tiene su fundamento en los aspectos científicos del bienestar; es decir, se encarga de estudiar el conjunto de valores éticos y morales que ayudan a mejorar la toma de decisiones deliberadas. Para ello ofrece las bondades del método científico, a través de métodos analíticos con el objeto de potenciar las decisiones racionales. Esta área de estudio se propone, a partir de conocer los enunciados causales de la política, identificar cuál debe ser el procedimiento más adecuado, eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos de la política (Aguilar, 1992).²⁹

Junto a Lasswell, Simon, Easton y Lindblom, surgieron otras propuestas o modelos de análisis, basados en el estructuralismo sistémico, uno de ellos fue el de Almond y Deutsch (1966), citado por Parsons (2007). Vickers, de origen británico, fue otro de los teóricos que hizo aportes importantes a las ciencias de políticas; su enfoque se centra en la importancia de las instituciones para decidir, por encima de las decisiones individuales. Señala que las instituciones son condición necesaria para dar lugar a un equilibrio social, la cual se forma a partir de la valoración y juicio de cada individuo. En este sentido no soslaya el

²⁹ Es importante destacar que, ambas áreas del conocimiento son inter y multidisciplinarias y, por consecuencia, complementarias. Como ocurre en casi todos los paradigmas teóricos, existen los promotores y los detractores.

individualismo, más bien lo ve como un medio para la conexión de ideas con miras a integrar un modelo de política socialmente aceptable.

A fines de la década de los setenta, las ciencias de políticas se convirtieron en campo de estudio independiente por auspicio de la *American Social Science Research Council*. En 1972 entró en operación la *Policy Studies Organization*, la cual se encargó de los estudios de las *políticas públicas* en los Estados Unidos, cuya estructura quedó conformada por científicos provenientes de distintas áreas del conocimiento; en esa misma década, Aaron Wildavsky contribuiría significativamente con el desarrollo de la ciencia política.³⁰ De hecho los setenta y los ochenta significaron para los estudios de las *políticas públicas* una notable expansión del conocimiento, particularmente con la aparición de agencias de investigación, mejor conocidas en el medio como *think-tanks*³¹ (Parsons, 2007).

Desde los ochenta los estudios de *políticas públicas* se extendieron a otros países y en la actualidad, buena parte de la producción, a parte de los Estados Unidos, se hace en Europa y también Asia y Australia. En este sentido, el trabajo que hoy desempeña un analista en *políticas públicas*, lo hace a partir de una amplia gama de herramientas y modelos que tiene a su disposición con la idea de hacer un análisis más completo. La extensión y profundización de la teoría permite ahora, que los especialistas se concentren en alguna determinada área del proceso de las *políticas públicas*; lo cual no implica, en modo alguno, el desconocimiento de las áreas en que ahora se encuentran segmentadas el estudio de las políticas.

³⁰ Wildavsky en su actividad profesional se desempeñaba en elaboración de presupuestos y la teoría de presupuesto. Una de sus obras más conocidas es: *Política del Proceso Presupuestario*, la cual le valió el reconocimiento por la Sociedad Americana de Administración Pública, como una de las obras más influyentes en la administración pública en el último medio Siglo. Escribió alrededor de 39 libros y muchos artículos académicos, particularmente sobre el proceso presupuestario, el análisis de políticas, la administración pública, la cultura y la política (University of California Berkeley, 2013).

³¹ De hecho estas agencias de investigación fueron un eje fundamental en la orientación que siguieron las *políticas públicas* en la década de los ochenta, toda vez que aportaron los elementos que debían tomarse en cuenta para un análisis más detallado del entorno en que se desarrollaban los problemas relacionados con las políticas.

Vale la pena señalar que dentro del campo de estudios de las *políticas públicas*, surgieron una variedad de marcos y teorías de análisis; entre ellas, la teoría de la elección pública, la teoría de la estructura social, la teoría del procesamiento de la información, la teoría del proceso político, la teoría de estudios comparados, la teoría de la gerencia organizacional y la teoría de la filosofía política, entre otras. No obstante, por el perfil del área del conocimiento, especialistas como Pineda (2007), agrupan al conjunto de teorías en tres vertientes:

- *Los enfoques y análisis de sistemas con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos.*
- *Las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y a la administración pública y,*
- *La ciencia política principalmente en su rama conductista y con orientación hacia el estudio de las instituciones (p. 3).*

Por su parte, Zahariadis (1995), citado por Pineda (2007), clasifica a los distintos enfoques en tres grupos: los marcos de análisis decisionales (*rational choice*), los marcos de análisis de coaliciones (*advocacy coalition framework*) y el marco de las corrientes múltiples (*multiple streams*). Sin embargo, más allá de las distintas clasificaciones, la mayoría de los estudios coinciden en tomar como referente a EEUU, pues fue ahí donde surgió el análisis de políticas; además de que invariablemente, el análisis de políticas obedece a objetivos institucionales, con la intención de mejorar la intervención del gobierno en los problemas de la sociedad.

2.2 El concepto de política y de política pública

En atención al campo específico de estudio de las políticas, una noción descriptiva sobre el concepto de política indica que se refiere al conjunto de herramientas y dispositivos que emplean los gobiernos para incidir en la corrección o tratamiento de fenómenos o problemas públicos relativos a la sociedad. De ahí que las *políticas públicas* estén referidas al ámbito *societal* o como dice Parsons [2007], están referidas a la dimensión de la actividad humana.

El concepto de política es polisémico y con frecuencia es utilizado para distintos usos, donde cada individuo tiene una noción de su significado, no obstante, es común que genere una serie de imprecisiones. A continuación se presenta una breve revisión descriptiva del concepto.

Etimológicamente, el concepto de política proviene del griego *polis* (*politikós*), el cual pasó al latín como *politia* o *politicus*, y al inglés medieval como *policie*, además también ha sido usado para referirse a los asuntos “de los ciudadanos o del Estado” (Pineda, 2007, Wordpress, 2006). Para Gramsci, la política es todo lo concerniente a las actividades del Estado, a través del cual, la clase dirigente mantiene y extiende su dominio, con la aprobación, *voluntaria* o *no*, de los gobernados (Gramsci, 1975, citado por Meza, 1991).

Cabe aclarar que la política al ser un concepto, no es autodefinible por sí misma; es decir, no es algo lineal, acabado o definido; sino que se construye a partir de una serie de acontecimientos emanados de la experiencia diaria. En este sentido, la política puede ser entendida como “la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir en nuestro tiempo, de un Estado” (Weber, 1984, p.20, citado por Meza, 1991). Para Weber, la política es en consecuencia, la capacidad que tienen los individuos de participar o influir en el poder; tanto en la aspiración a detentarlo como en la distribución del mismo.³²

En otro sentido, Bobbio concibe a la política como "un instrumento necesario para la realización de cualquier forma de convivencia civil", en el que dicho instrumento no se emplea para fines personales; más bien, debe servir a los objetivos deseados por la sociedad (Bobbio, 1993, p. 59).³³

³² Recordemos que en el pensamiento de Weber, el Estado es la única fuente de poder, de dominación y es quien posee la facultad de ejercer la violencia legítima. Son los gobernados los que entregan el poder al Estado para que este, sea quien dicte las normas de mejor conveniencia para la sociedad (Weber, 1984, citado por Meza, 1991).

³³ En efecto, la forma de convivencia civil queda finalmente configurada por las relaciones entre los distintos grupos participantes que, invariablemente no corresponde a la voluntad de la mayoría.

Subirats (1989), citado por Aguilar (1992), se refiere genéricamente a la política como un campo de acción gubernamental, enfocado a distintas áreas como la salud, la educación, el comercio, el empleo, la industria, etc.

Como se observa, existe consenso en señalar que la política está referida a los aspectos institucionales de una sociedad, en cuyos mecanismos determinados, se elige a quienes representarán y ejercerán el poder. Para Aguilar (1992) este proceso define legítimamente a la autoridad, la cual actúa en un campo jurisdiccional con base a un marco normativo.³⁴

En este sentido, la política tiene que ver, ante todo con la acción del Estado, donde también se incluyen las acciones emprendidas por actores sociales, sean estos individuales o colectivos, incluso aquellas acciones que los involucran (Cuéllar y Martínez, 2001). Así mismo, la política al estar respaldada por un marco jurídico, debe responder particularmente, al qué, cómo, para qué y sobre qué se va actuar, a partir de una declaración de intenciones, con metas y objetivos, previamente estructurados, en los cuales se estipulan todas las operaciones que han de llevarse a cabo para impactar, modificar y/o transformar el fenómeno de interés [Aguilar, 1993].³⁵

En consecuencia, “la política es ante todo, un proceso y un curso de acción; es decir, no sólo lo que el gobierno deliberadamente quiere hacer; sino también lo que realmente hace, intencionalmente o no... e involucra todo un conjunto completo de decisores y operadores” (Friedrich, 1963, citado por Aguilar, 1993, p. 25). De ahí que la política entendida como la acción del Estado, es un concepto

³⁴ Para Aguilar el concepto como tal, no es algo definido; más bien aunque es producto de la experiencia, es un proceso que se construye a partir de dos cosas: por un lado las orientaciones teóricas, y por otro lado, a partir de los valores sociales. Al citar a Hecló, añade que “la política no es un fenómeno que se autodefina, más bien es una categoría analítica...La política existe no por intuición, sino por interrogación de los fenómenos políticos” (Hecló, 1972, p.85, citado por Aguilar, 1992).

³⁵ Aguilar agrega dos conceptos adicionales de política: el decisorio y el comportamental, el primero como su nombre lo indica, alude a las decisiones secuenciales con arreglo a elección de medios para lograr ciertos fines, en tanto que el comportamental, se refiere a la acción o inacción; es decir, a la postura que puede tomar una persona ante una decisión política, por ejemplo votar o no votar.

plural más que singular; porque supone la puesta en práctica de un conjunto de acciones intencionales, sistemáticamente organizadas, planeadas, estructuradas, cuyo fin es obtener resultados. Así mismo, el análisis de sus acciones deberá ser integral y vigilado paso a paso; tanto prospectiva como retrospectivamente (Majone, 1997).³⁶

En la perspectiva de Majone, una política debe ser, por consecuencia una actividad comunicativa y persuasiva, y no sólo un conjunto de decisiones estratégicas, orientadas a cumplir determinadas metas. Esto significa que la política implica actividades posdecisionales y retrospectivas, cuyo fin es aportar evidencias que la lleven al consenso (Majone, 1989, citado por Aguilar, 1992). Pero el planteamiento de Majone es un escenario deseable de las condiciones en que debería darse la política. En la práctica, las relaciones políticas se determinan por las expectativas e intereses de los actores sociales que participan en el proceso conductual de los problemas sociales elevados a problemas públicos.

Este planteamiento, cuyo argumento se centra en explicar la intensidad de la participación de los actores, la cual está determinada por los beneficios que esperan obtener de la política, es defendido por la teoría de la *public choice school* o teoría de la elección pública; cuyos máximos representantes son Gordon Tullock y James Buchanan. Este fundamento teórico sostiene que la finalidad principal de los actores es llegar al poder bajo cualquier circunstancia; por lo cual harán todo lo que este de su parte, para aumentar su capacidad de incidencia en los procesos de desarrollo de la política. Tal argumento es retomado por Subirats *et al* (2008), al plantear que son los actores, a partir de su disponibilidad de recursos y debate entre ellos, quienes determinan y configuran el espacio del poder. Por lo tanto, la búsqueda incesante del poder, es el principal incentivo que motiva a los actores a tomar parte en la contienda política, de manera que “a mayores utilidades, mayor

³⁶ Majone sostiene que toda política con pretensiones colectivas debe por necesidad, argumentarse y explicarse sustancialmente, pero también debe ser persuasiva, no sólo en el proceso; sino también en la forma de comunicarse a la sociedad. Cabe agregar que el concepto de política revisado hasta ahora se aleja del concepto histórico que vincula al orden social con el Estado, lo cual nos habla de su carácter evolutivo.

intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas” (Aguilar, 1992, p. 31).

No obstante, de la noción teórica de la política, es importante aclarar que la literatura advierte no incurrir en la confusión de rutina que, pese a los avances de los estudios en esta materia, aún podrían presentarse. Por ejemplo, Cuellar y Martínez (2001), señalan que algunos especialistas usan el concepto política en singular, como idéntico al de *politic's*, y el término políticas en plural, para referirse a la *policy*. De acuerdo con la literatura inglesa, *politic's*, se refiere a la forma de hacer política; es decir, a las acciones espontáneas de los actores sociales, sean estos o no parte del Estado.³⁷ Por su parte, el término *policy*, está reservado para las políticas que se expresan en todas las acciones gubernamentales encaminadas al logro de objetivos específicos; este último es el utilizado para referirse a las *políticas públicas (public policy)*. En el idioma inglés existe otro concepto, el de *polity*, noción utilizada para referirse a las esferas o comunidades de política.

En un sentido genérico, el concepto *policy* alude a una decisión de seleccionar la mejor alternativa para la sociedad y, supone hablar de la racionalidad con que el Estado realiza sus actividades, de ahí que la *policy* cuente con los argumentos suficientes (o no) como para resolver problemas públicos [Orar, 1989, citado por Hernández, 1999]. En este sentido, la *policy* adquiere una connotación plural, que puede ser entendida como “las políticas” y al tratarse de las actividades del Estado, bien puede hablarse de “las *políticas públicas*”.³⁸ De esta manera se identifican una serie de políticas como la social, la económica, la laboral, la

³⁷ El término acciones espontáneas se refiere a todo acto verbal o escrito que vierte una opinión sobre algún programa o política de gobierno, pero que no se encuentra sustentado en lineamientos sistematizados, planeados y debidamente organizados.

³⁸ Lógicamente, el carácter de política pública no se adquiere con la simple formulación e implementación de la política por parte del Estado, pues para ello se requiere de la inclusión de la sociedad en los procesos de construcción de la agenda pública que, de manera consensuada delibere cuáles son los asuntos públicos a los que debe darse prioridad y no los que el Estado decida.

agraria, la educativa, la de salud, entre otras.³⁹ Adicionalmente, el concepto *policy* supone que las acciones de la política están expresadas en un documento normativo; por ello, la literatura distingue entre las políticas como intenciones y las políticas como acciones.⁴⁰

Lo anterior significa que la política como intenciones se refiere al documento de la política que integra a un subconjunto de acciones; en tanto que la política como acción, se expresa particularmente en los programas operativos implementados como parte de las *políticas públicas*, que dan sustento a las acciones gubernamentales; de tal manera que la política está determinada por las políticas [Aguilar, 1992; Pressman y Wildawsky, 1998, citado por Cuéllar y Martínez, 2001].

Sin embargo, se debe tener especial cuidado de no confundir la acción gubernamental con las acciones [de manifestación u opinión] de alguna institución del Estado, e incluso de alguna institución no gubernamental. Esto es así, por dos razones; primero, porque cualquier acción de alguna institución sea o no del Estado no puede ser considerada como política,⁴¹ especialmente sino se encuentra organizada, sistematizada y planeada de acuerdo a criterios normativos. Segundo y derivado de lo anterior, sólo las acciones que son impulsadas por las instituciones de gobierno, pero que cuentan con un sustento normativo y están orientadas a fines específicos, pueden ser consideradas como políticas.

Por la ambigüedad que en nuestro idioma ofrece el concepto de *políticas públicas*, especialistas como Cabrero (2005), prefieren el uso de *acción pública* para referirse a las *políticas públicas*, cuya noción se centra en “la construcción y la

³⁹ En este sentido, Aguilar (1992) señala que no hay una sola política, porque no hay una sola sociedad.

⁴⁰ Esto representó un gran avance respecto a lo que en sus inicios significó las *políticas públicas*: catalogadas como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Jones, 1970, citado por Pineda, 2007), posteriormente Lasswell, citado por Aguilar (1993), se referiría a las *políticas públicas* como quién obtiene qué, cómo y cuándo.

⁴¹ En todo caso sería una forma de hacer política, pero quedaría reducida a una opinión o postura que estaría alejada de la política sistematizada.

calificación de problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos y procesos para su tratamiento” (Thoenig, citado por Cabrero, 2005).

En un sentido similar pero no igual, Cuellar y Martínez usan el concepto de acciones estatales para referirse:

A todas aquellas acciones imputables al Estado o alguna agencia estatal, reservando las etiquetas de política y políticas públicas como términos equivalentes para indicar un cierto conjunto de esas acciones: las que se orientan a cambiar una situación o estado de cosas existente o... a crear un nuevo estado de cosas mediante la intervención activa, sistemática y relativamente duradera de una agencia pública específica (Cuellar y Martínez, 2001, p. 162).

Este concepto de *políticas públicas* es idéntico al de política revisado líneas arriba, en el cual quedarían incluidos los programas de gobierno. Pero más allá de la variedad de nociones y conceptos, los especialistas coinciden en que las políticas públicas no son simples decisiones de escritorio; es decir, involucran una serie de elementos, factores y circunstancias para el logro de fines propuestos (Hernández, 1999).

Para Subirats *et al* (2008), la política expresa un propósito, una situación social y una propuesta, la cual debe ser incluyente de las distintas percepciones de los actores involucrados, directa e indirectamente, sean o no parte de las agencias gubernamentales. De manera que el concepto aunque se escriba en singular denota pluralidad, pero sobre todo expresa un comportamiento limitativo e inacabado. En este sentido, para Lindblon, (1959, p. 86) citado por Aguilar (1993), “la política no es algo que acontece de una vez por todas; es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política –*agrega*- es un proceso de aproximaciones

sucesivas hacia algunos objetivos deseados que cambian a la luz de nuevas consideraciones”.⁴²

Majone (1997) complementa la noción de Lindblon al señalar que la política no se reduce a un estudio racional y sistemáticamente rígido, pues está llena de intersubjetividades. Es importante reconocer los límites de la actuación de la política y estar consciente de que, no siempre lo deseable, es necesariamente factible; por ello, la política debe orientarse a lo socialmente posible (Aguilar, 1993, Majone, 1997).

Como se observa, la política es un concepto polisémico, en el cual uno puede encontrar una variedad de nociones y significados. Seguramente faltaría incluir varios otros autores de renombre como Pressman, Wildavsky, Hofferbert, Sabatier, Rabinovitz, Mazmanian y Rein, entre otros, que no por ello son menos importantes. A continuación y para efectos de ubicar a la investigación en el proceso de la política, se presenta las etapas del ciclo que esta recorre.

2.3 El ciclo de la política⁴³

En este apartado se presenta una breve revisión del ciclo de la política,⁴⁴ conocido en el medio por los analistas como el modelo secuencial de políticas públicas o también llamado “enfoque de libro de texto”. Son varios los autores que han escrito sobre el ciclo de la política, entre ellos Lasswell (1956), citado por Parsons

⁴² Esta es una de las tesis centrales de la teoría incrementalista de Lindblon. Para él el resultado de una política está más en los ajustes, acuerdos y negociaciones que se den entre los actores, más que en elaborados análisis de rigor científico que pueden estar alejados de la arena de la política.

⁴³ Dado que el objetivo de la investigación no se centra en el estudio del modelo secuencial o ciclo de la política, no se profundiza en describir y analizar cada una de las etapas del modelo. Sólo se presentan algunos de los modelos más utilizados por los analistas y se procura mostrar tanto las ventajas, pero también las críticas al modelo.

⁴⁴ Cómo se mencionó en el apartado anterior, el concepto singular de política denota pluralidad, a menos que se indique lo contrario.

(2007); Bardach (1998); Guy Peters (1995); Aguilar (1993 y 2003), Knoepfel *et al* (2008), y muchos otros más, que por no citarlos, no son menos importantes.⁴⁵

En principio, conviene señalar que la política como todo acto desarrollado por los individuos, es un proceso compuesto por un conjunto de etapas, las cuales están determinadas por las relaciones que se entretienen entre los actores que toman parte en ellas. Bajo esta premisa, el modelo secuencial o ciclo de la política es un dispositivo analítico que indica un procedimiento estructurado, el cual permite a los analistas, contar con un marco referencial, en cuyo contenido se identifica cada una de las etapas, por las que generalmente atraviesa una política. No obstante, de ninguna manera, el marco por etapas, reflejará el comportamiento lineal que debe adoptar la política una vez implementada; se trata de un modelo que sirve de guía, pero no significa ver a las etapas como sucesivas e inseparables (Aguilar, 2003; Parsons 2007).

De lo anterior se deriva que la propuesta del marco secuencial de la política se entienda como un orden lógico, más que cronológico; por lo tanto, debe considerarse como un mapa artificial que sirve de guía para describir cada una de las etapas que forman parte del proceso. La referencia de este marco o mapa, obedece a que en la práctica, ninguna política es igual; es decir, todas son únicas e irrepetibles, en consecuencia, cada etapa tendrá sus propias características: podrán ser idénticas pero no iguales (Ejea, 2006; Parsons, 2007).

A lo largo de las últimas décadas del siglo pasado, las etapas del ciclo de la política han cambiado, desde que el ya clásico modelo de Lasswell (1956), citado por Parsons (2007) apareciera como una obra de referencia importante para los analistas de políticas públicas. Entre los elementos que dictaba Lasswell como parte del ciclo de la política, estaban: la inteligencia, la promoción, la prescripción, la invocación, la aplicación, el impacto y la evaluación.

⁴⁵ Otros de los precursores del modelo secuencial son Charles O., Jones, Jame E., Anderson y Nelson Polsby.

A la propuesta de Lasswell se sumaron otras como la de Hogwood y Gunn (1984), citado por Aguilar (2003), quienes consideran que un modelo de análisis debe contener nueve etapas, entre ellas, el establecimiento de la agenda, la definición de la cuestión, el pronóstico, la definición de los objetivos, el monitoreo, el control y la evaluación de la política. No obstante, casi todas las propuestas metodológicas coinciden en que el punto de partida debe ser el planteamiento y definición del problema. Posteriormente el proceso continúa con la identificación de posibles respuestas, soluciones alternativas, la evaluación de opciones, la selección de posibles dispositivos de *políticas públicas*, y finalmente la implementación y la evaluación [Figura 2.1].

Figura 2.1 El ciclo de vida de las *políticas públicas*



Fuente: tomado de Parsons [2007, p. 111].

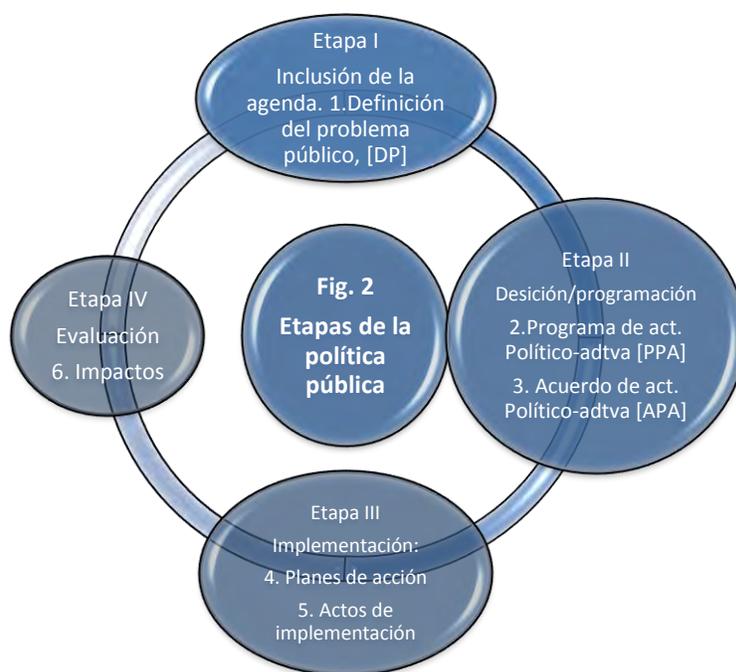
El modelo o mapa de la figura 2.1 presentado por Parsons trata de integrar varias de las propuestas de los modelos influyentes utilizados por los analistas en la década de los setenta y ochenta del siglo pasado. De manera reciente, estos modelos se han actualizado, con algunas modificaciones. Por ejemplo Roth (2008), utiliza cinco etapas para el proceso de análisis de las políticas:

- Identificación e institucionalización del problema
- Formulación de soluciones o acciones

- Toma de decisión
- Implementación y...
- Evaluación

Por su parte, el modelo sugerido por Knoepfel, Larrue y Varone, contiene únicamente cuatro etapas, algunas de ellas segmentadas, tal como se muestra en la figura 2.2.

Figura 2.2 El ciclo de vida de las *políticas públicas*



Fuente: tomado de SUBIRATS, *et al.*, [2008, p.116]

Con referencia a esta propuesta secuencial de la política, Subirats señala que la definición del problema público requiere tomar en cuenta la *delimitación del problema* a resolver [DP], así como los actores públicos que tomarán parte y las distintas formas de intervenir dicho problema. En la etapa dos quedarían incluidas todas las decisiones legislativas o reglamentarias a las cuales Subirats les llama *programa de acción político administrativo* [PPA], así como la designación de actividades o *acuerdo político administrativo* [APA]; es decir, en manos de quien recaerá la toma de decisiones. La etapa tres contempla los planes de acción [PA]

que se ejecutarán, así como los procedimientos de implementación [*outputs*], donde se incluyen las actividades y decisiones administrativas que podrían ser aplicadas. Finalmente el modelo concluye con la etapa de evaluación donde se medirán los alcances de la política implementada. Para ello se debe considerar los cambios experimentados por la población objetivo, a través de los cuales se reflejará los impactos de la política o programa público implementado.⁴⁶

Sin duda las etapas uno y dos, son las que deben contemplarse en el diseño de toda política pública, las cuales son desarrolladas en otro apartado de este capítulo.

Otro de los modelos más utilizados recientemente en el análisis de políticas públicas es el de Bardach (1998) conocido en el medio como los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Este trabajo, más que un manual (como lo refiere el título de la obra), es documento que permite al analista identificar las posibles rutas y actividades que suelen presentarse en y durante el proceso de elaboración, implementación y evaluación de la política. Bardach muestra tanto los problemas teóricos subyacentes en cada una de las etapas, así como los problemas éticos inmersos en el proceso de la política; en este trabajo él advierte que su obra no es la definición del proceso; sino una propuesta metodológica que el analista construye y reconstruye permanentemente a través del ensayo y el error. Los ocho pasos de Bardach son:

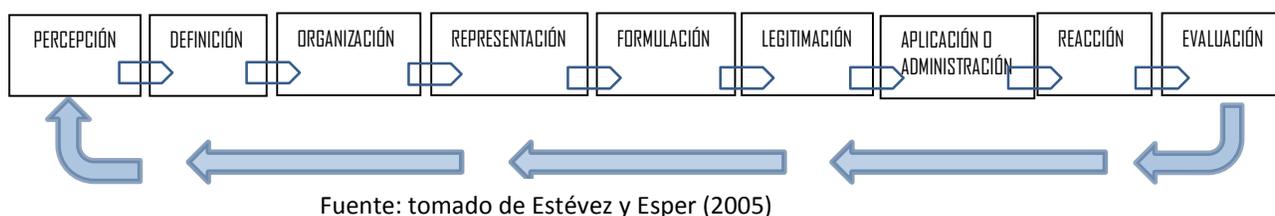
1. Definición del problema
2. Obtención de la información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de resultados
6. Confrontación de costos y beneficios
7. Decida

⁴⁶ En efecto, el diseño, implementación y evaluación de la política pública, requiere de una amplia movilidad de recursos, los cuales deberán estar cuidadosamente seleccionados y deberán ser utilizados con eficiencia por parte de los tomadores de decisiones y los ejecutores. Ello no garantiza el éxito pero si asegura un mejoramiento en la población objetivo a la que va destinada la política pública.

8. Cuente su historia

Finalmente, otro de los modelos que ha sido un marco de referencia importante para los analistas es el de Jones (1970), citado por Estévez y Esper (2005) quien le otorgó una singular importancia a la teoría de sistemas, particularmente a la retroalimentación en cada una de las etapas del proceso. La característica peculiar de este modelo, con el que también coinciden otros autores como Bardach, es que las actividades de cada etapa se llevan a cabo a partir de la observación de los fenómenos de interés por los analistas; pues cada una implica funciones o actividades distintas. La figura 2.3 muestra el modelo de Jones, actualizado por Estévez y Esper (2005).

Figura 2.3 Modelo secuencial de Jones (1970)



Este mismo modelo secuencial de Jones, sería actualizado por Anderson (1975) citado por Estévez y Esper (2005), cuyo proceso quedó simplificado a cinco etapas: agenda, discusión, decisión, implementación y evaluación.

Como se observa, más allá de las diferencias entre las etapas del MS, todos coinciden en tres de ellas que en la actualidad son los grandes ejes de análisis de las políticas públicas: el diseño que incluye la identificación y definición del problema, la implementación y la evaluación. Junto a esto, son varios los autores como Del Castillo y Méndez (2006) y Knoepfel *et al* (2003), citados por Ejea (2006), Aguilar (1993), quienes señalan las ventajas de usar el MS como instrumento de análisis, entre ellas se encuentran:

1. Proporciona una visión de conjunto del proceso de la política
2. Señala el qué, cómo, cuándo y para qué de la política

3. Reduce su complejidad
4. Identifica actores
5. Clarifica la distribución de funciones y responsabilidades
6. Identifica retos
7. Emplea una variedad de herramientas analíticas y enfoques disciplinarios
8. Detecta errores y lagunas
9. Ayuda a distinguir las políticas públicas de las gubernamentales
10. Facilita la retroalimentación

No obstante de sus fortalezas, el MS ha sido objeto de numerosas críticas; por ejemplo, Nakamura (1987) citado por Estévez y Esper (2005), Sabtier y Jentsjins-Smith (1993) citado por Parsons (2007) señalan varias desventajas de dicho modelo:

1. *No aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente.*
2. *Da una interpretación incorrecta de un mundo que no es coherente, por lo que no puede someterse a pruebas empíricas*
3. *Caracteriza la formulación de la política como un proceso básicamente legalista “de arriba hacia abajo”...*
4. *Desconoce el mundo real de la formulación de políticas, que implica múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción.*
5. *No da paso a una visión integral del análisis del proceso de las políticas públicas ni al análisis (conocimiento, información, investigación) que se usa en el proceso de las políticas públicas, el cual sólo ocurre en la etapa de “evaluación” (P. 113).*

De lo anterior, y pese a la dura crítica de los detractores –mismas que comparte Parsons-; el modelo ha demostrado que la fragmentación de la política por etapas, ha permitido a los analistas (de acuerdo a su formación) especializarse en una o más de las etapas del proceso, a la vez que ha dado origen al surgimiento de teorías, cuyo objeto ha sido la fundamentación de los eventos ocurridos en cada parte del proceso (Roth, 2008).

Por ejemplo, los politólogos se han especializado en estudiar el proceso de construcción de la agenda pública y del gobierno, los administradores públicos se

han enfocado en estudiar el proceso de implementación, los psicólogos en el estudio de la conducta de los actores y los economistas en el estudio del costo beneficio y las opciones de política (Aguilar, 2003). De manera particular, en la construcción de la agenda pública, se puede mencionar a los modelos de Cobb y Elder (1972), o el de Kingdon (1984) citados por Roth (2008).

Cabe destacar que en la actualidad, los campos de análisis del modelo secuencial se centran básicamente en cuatro vertientes: los que se realizan el análisis funcional-gubernamental; es decir, “de arriba hacia abajo” o *top-down*; los que realizan el análisis en sentido inverso: “de abajo hacia arriba” o *botton-up*; los que prefieren el análisis mixto, también conocido como “proceso social” y los que privilegian el análisis desde una perspectiva gerencial o *new-management* (Aguilar, 1993; Hughes, 1994, citado por Roth, 2008).

Con relación a la evaluación, parece ser que esta etapa es hoy, una de las más independientes del ciclo de la política; toda vez que ha logrado construir un campo específico de análisis, fragmentando aún más el campo de la evaluación de la política. Por ejemplo, en México el CONEVAL utiliza distintos tipo de evaluación para medir la eficacia, la eficiencia y la efectividad de una política. Al respecto es posible hablar de evaluación de diseño, evaluación de consistencia y resultados, evaluación de impacto, evaluaciones complementarias, entre varios otros.⁴⁷

Adicional a las posturas anteriores, Peters (1992) citado por Estévez y Esper (2005, p. 13), señala que el modelo secuencial, en realidad no es un modelo; por lo que “debe ser visto como una herramienta heurística utilizada para categorizar eventos que ocurren durante el desarrollo de las políticas”, para hacerla más comprensible. De ahí que los especialistas recomienden ser muy cuidadosos al

⁴⁷ *La evaluación de diseño es aquella que permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales. Por su parte, la evaluación de consistencia y resultados da la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados. Así mismo, la evaluación de impacto mide los efectos netos del programa sobre la población que atiende. Finalmente, las evaluaciones complementarias son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño* (Tomado de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>).

utilizar el modelo secuencial como referente para el análisis de una política; sobre todo en aquellos analistas que pretenden usar el modelo como un manual o “receta de cocina”; siendo así, es muy probable que el resultado del análisis sea limitativo e incluso espurio.

En este sentido, Subirats *et al* (2008), señalan que los modelos para el análisis de políticas públicas, necesariamente parten de una serie de supuestos y por tanto se enfrentan a una serie de restricciones. Lógicamente esto se debe a que la realidad es un entorno dinámico, expuesta a cambios turbulentos, fortuitos y circunstanciales; por lo que ni la programación de la mejor política pública puede anticipar todas las modalidades y elementos en juego, presentes durante su implementación. Ante este escenario, es posible esperar conflictos o dificultades para alcanzar los objetivos previamente planteados.⁴⁸ Ante este panorama, Subirats *et al*, recomiendan a las agencias gubernamentales, incorporar lo que hoy se conoce como el “modelo teórico integrado”, cuyos principales elementos son:

- La concreción del “contenido sustantivo” de la política pública
- La consolidación del “espacio de una política pública”
- La consolidación de un “capital institucional” y,
- La explotación de todo el “abanico de recursos”

Esta recomendación, más allá de las distintas etapas del modelo propuesto, enmarca tres aspectos: primero la definición general del producto; segundo, su transformación operacional y tercero; la descripción esquemática del proceso de decisión. Tales dimensiones analíticas permitirán comparar desde una ***perspectiva constructivista***,⁴⁹ a los actores con los recursos empleados, con las

⁴⁸ En ocasiones los obstáculos pueden derivarse del mismo marco jurídico; esto puede ocurrir porque durante el diseño no se consideraron las reglamentaciones vigentes o incluso aspectos de usos y costumbres de la población.

⁴⁹ La perspectiva constructivista es fundamental en la definición del problema público y alude a la realidad social como una construcción histórica, temporal y espacial. Además toma en cuenta no sólo a los sujetos a quienes va dirigida la política pública; sino también aquellos que estuvieran en contra de su ejecución.

instituciones y por supuesto con el producto. Recordemos que, con base al criterio de la teoría sistémica, en el modelo secuencial del análisis de las políticas; en cada etapa, es posible hablar de un producto, el cual es considerado como insumo o la entrada a la otra etapa del proceso de la política.

Hasta aquí se ha presentado, una breve revisión del ciclo de la política, a continuación se plantean los modelos más representativos de la teoría del diseño de las políticas, en el cual se busca poner énfasis en las discusiones actuales de estos referentes teóricos.

2.4 Problemas públicos y construcción de la agenda gubernamental

El diseño de una política pública representa en la actualidad, una parte muy importante del conjunto de decisiones que un gobierno debe tomar para intervenir en la búsqueda de soluciones de los múltiples problemas que presenta una sociedad, pero que sólo está en posibilidad de elegir algunos. Son varios los expertos (Aguilar Villanueva, Eugene Bardach, Joan Subirats, Peter Knoepfel, Guy Peters, Wayne Parsons, Julio Franco, entre otros) quienes hablan acerca del procedimiento para el diseño de una política pública; lógicamente cada uno con sus diferencias metodológicas pero, al final coinciden en que el proceso de diseño es un asunto serio, el cual debe prever los recursos y los medios para una adecuada planeación de la política. Al respecto la literatura es muy amplia, por lo que aquí se presentan algunos aspectos que los expertos consideran básicos; entre ellos el proceso a través del cual se enuncia el problema y cómo se convierte en un problema público, así como su papel y relevancia que tiene en la agenda; el proceso de construcción de la agenda pública y cómo pasa a la agenda gubernamental y finalmente los aspectos sustanciales y argumentativos de la teoría causal del diseño.

2.4.1 Los problemas públicos

La definición del problema de una política inicia con la identificación del mismo, pero lo primero que uno debe preguntarse es, qué es un problema y cómo este puede adquirir reconocimiento social. Sin pretender entrar a una discusión etimológica podemos estar de acuerdo en que un problema es una situación, cuya naturaleza dificulta u obstaculiza un procedimiento o curso de acción y, en consecuencia requiere la atención (directa o indirecta) de los interesados. De ahí que, la forma en se plantee tendrá repercusiones y consecuencias a lo largo del curso de la política (Miranda, s.f).

En este sentido, hay una gran variedad de problemas, por ejemplo los problemas privados que son propios de un individuo o una familia; también se puede citar a los problemas que son de interés general de la ciudadanía o de agrupaciones civiles o políticas que, buscan ganar protagonismo en las decisiones de la agenda gubernamental.

En algunos casos al utilizar la lógica, ante la ocurrencia de un fenómeno que afecte a un determinado grupo de individuos, nadie dudaría que se está frente a un problema; pues como dice Parsons (2007, p. 119), “lo hechos hablan por sí mismos” y por consecuencia, las evidencias conducirían a tomar decisiones para su solución. Lo cierto es que en la práctica, la ocurrencia de acontecimientos no es suficiente para que un fenómeno atraiga el interés público y motive la intervención del Estado. Esto generalmente es así, porque las interpretaciones de la sociedad son variadas y diferentes y porque se hacen en tiempos distintos; además, los acontecimientos serán problemas sociales pero no políticos (Jones, 1970, citado por Estévez y Esper, 2005; Miranda, s.f; Subirats *et al*, 2008).⁵⁰

⁵⁰ Al respecto, Parsons cita un interesante estudio que realizó Rodolfo Jiménez en los centros federales de readaptación social en México. El estudio señala que los capos de la droga tenían el control de los penales donde estaban reclusos y “todos”, incluso el gobierno tenía conocimiento del problema; sin embargo no se tomaron decisiones hasta que el problema derivó en un escándalo público (Parsons, 2007, p. 119). Lo cierto es que en la actualidad este fenómeno sigue siendo un problema toda vez que, a pesar de las acciones que ha emprendido el gobierno, la violencia, los homicidios, los amotinamientos y la fuga de reos sigue siendo parte de los penales

Lo que se encuentra de tras del establecimiento de una agenda, es precisamente la amplitud de las percepciones que tienen los individuos sobre la realidad. Se estará de acuerdo que la existencia de las cosas es objetiva, pero lo que no es objetivo es el proceso mediante el cual ocurren los fenómenos, porque cada quien los percibe de distinta manera.⁵¹ Generalmente un problema implica percepciones y estas conllevan a una construcción; por lo tanto, las percepciones representan la dificultad principal con que se enfrenta un analista cuando trata de definir un problema de políticas públicas (Parsons, 2007).

En este sentido, la existencia de un problema, *per se* no significa un problema de políticas públicas; su imprecisión requiere de un proceso de construcción y de elaboración que es histórica; de manera que el problema quede suficientemente demarcado, delimitado y acotado. Cabe agregar que, el mismo proceso de definición del problema es una parte del problema en general; y tanto el analista como los diseñadores de políticas, al final forman parte del mismo (Parsons, 2007; Subirats *et al*, 2008).

En el mismo sentido Subirats (1992) plantea que es tarea del analista construir y estructurar su propia definición del problema, pero no a su cabal y entera voluntad como suele ocurrir, pues los problemas aparte de que son percibidos de manera distinta por cada sujeto o grupo social involucrado, tienen causas distintas y son interdependientes; es decir, que los problemas no son únicos. De manera que si el analista actúa con base a su racional criterio, puede terminar proponiendo la creación de una política que en lugar de resolver el problema, no sólo lo complique; sino también genere otros, latentemente localizados en el perímetro del problema inicialmente detectado.⁵²

federales de México. Luego entonces, las acciones han derivado únicamente en analgésicos para un problema que ha rebasado la capacidad del gobierno.

⁵¹ Recordemos que las percepciones están determinadas por los valores, las creencias, la ideología y los intereses de los individuos (Parsons, 2007).

⁵² Tal como lo plantea Subirats, la interdependencia de los problemas nos habla del funcionamiento natural de la sociedad. Sin duda, uno de los referentes teóricos más representativos dentro del análisis de los problemas sociales es el positivismo, cuyos representantes más influyentes, sin

De lo anterior se derivan tres recomendaciones que Subirats *et al* (2008) propone en el proceso de construcción de un problema público:

- Primero, que la política pública no se reduzca a un programa de acción rígida, pues suele ocurrir que los programas de políticas están llenos de racionalismo tradicional, donde las acciones se ven a la luz de decisiones presupuestarias e incluso, sus objetivos son objeto de discusión.
- Segundo. Que la política no se someta a la rigurosidad de un modelo secuencial, pues en no pocas ocasiones se ha visto que la formulación de una política pública sigue un proceso lineal que, a veces, tiende a la dogmatización. Al tratarse de una sociedad cambiante, se trata que la construcción de un problema y, en consecuencia que la formulación de una política sea un proceso continuo, no lineal y abierto.
- Tercero. Tener el cuidado de no “encajonar” el problema o la política a una línea sectorial, ya que en la práctica, un mismo problema puede ser atraído por dos o más dependencias.⁵³

Sin embargo, no es casualidad que en la practicidad, la gran mayoría de las políticas no toman en cuenta estas recomendaciones, pues las evidencias los fracasos que cotidianamente se difunden, es muestra de ello. Consideremos por ejemplo, el problema del transporte público. La sociedad se manifiesta porque considera que este es deficiente, a tal grado que logra atraer el interés de actores involucrados, entre ellos el gobierno.

demeritar a otros son Emilie Durkheim, Robert Merton y Talcott Parsons. Desde la concepción de Durkheim, los problemas sociales son inevitables y necesarios, por lo que los fenómenos que tienden a alejarse de la conducta moral “aceptada socialmente” sirven para distinguir lo bueno y lo malo. Aunque los fenómenos considerados como malos también implican cambios y recomposición de la misma estructura social. Para Durkheim las desviaciones no pueden ser tratadas como actos inmorales o pecados; sino que forman parte de una misma estructura social, por tanto, los problemas son parte de las soluciones (Parsons, 2007).

⁵³ Por ejemplo, el problema relacionado con el consumo de alimentos “chatarra”, es un asunto de salud, pero ahora también es considerado un asunto económico, toda vez que con la reciente reforma fiscal han sido sujeto de gravamen.

Las agencias de gobierno realizan un estudio de diagnóstico y llegan a la conclusión de que las causas de la deficiencia del transporte, son múltiples. Entre ellas, la desatención o conducta inadecuada de los operadores; imprudencia al conducir; la obsolescencia del parque vehicular; el mal estado de la vialidad; la escasa infraestructura de paraderos peatonales, etc. Con este escenario, el analista o los asesores de las agencias podrían llegar a determinar que la causa principal es la imprudencia de los conductores; por tanto, la posible solución podría derivar en proponer el endurecimiento del reglamento, por considerar que los conductores, bajan o suben usuarios en lugares no permitidos. Al respecto, los concesionarios incluso apoyados por los usuarios se podrían inconformar y hacer protestas hasta suspender “temporalmente” el servicio de transporte público, por considerar que el verdadero problema se encuentra en la falta de paraderos para usuarios con los espacios requeridos.

Lógicamente esta postura podría obligar al gobierno a reconsiderar su decisión y esto induciría al establecimiento de otros espacios para dialogar y discutir sobre otras opciones que pudieran dar solución al problema de la ineficiencia del transporte.

Como se observa, cada actor o grupo de actores buscará que sus opiniones o puntos de vista tengan la fuerza necesaria para echar atrás la política del gobierno y, en consecuencia que sus propuestas trasciendan. De ahí que la tarea central del analista radique en formular políticas incluyentes de las distintas voces de la sociedad, pero que al mismo tiempo reduzcan la capacidad de maniobra y de alianza de los actores. En otras palabras, se trata de diseñar e implementar políticas persuasivas (Subirats, 2001).

En efecto y una vez que un problema cobra fuerza; es decir que comienza a ser tema de interés y atrae la atención de la sociedad, invariablemente promovido por los medios de comunicación;⁵⁴ es entonces cuando se dan las condiciones para

⁵⁴ Recordemos lo que sucedió en México en 2012 con el movimiento “Yo soy 132”, el cual fue difundido ampliamente por los medios de comunicación y su fugaz crecimiento tuvo la fuerza, no sólo de reavivar el interés en las campañas electorales rumbo a la presidencia de la república; sino

generar una discusión del mismo, en distintos espacios y, por consecuencia se presenta un conflicto entre los grupos, quienes buscan la inclusión de sus opiniones y puntos de vista en la agenda del gobierno.⁵⁵ En consecuencia, en la medida en que un problema adquiere un lugar relevante en la sociedad o dentro del régimen político, es como se convierte en un problema público (Miranda, s.f).

De lo anterior se puede identificar a un problema público como aquel “que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con el problema (Cobb, 1994, citado Por Franco, 2012, p. 128). Pero como se ha señalado, los problemas sociales se transforman y dependiendo de quién los impulse se pueden convertir en un problema público. Por ejemplo y complementado los conceptos anteriores, Garraud (1990), citado por Subirats *et al* (2008), señala tres condiciones para que un problema social sea calificado como un problema público: a) que la demanda surja de determinados grupos sociales, b) que haya o se genere debate público y c) que exista un conflicto entre los actores sociales involucrados con el gobierno.⁵⁶

Sin embargo, como señalan los expertos (Jones, 1970, Peters, 1995, Parsons, 2007, Aguilar, 1993), son múltiples los problemas sociales que surgen a diario y no todos pueden ser considerados como problema público, sólo algunos logran atraer el interés del gobierno y convertirse en asuntos prioritarios de la agenda,

también de inducir a la modificación táctica de las estrategias de campaña de los partidos y coaliciones contendientes. Cabe mencionar que dicho movimiento, al ser parte de la efervescencia de las campañas, al final perdió fuerza, por lo que no tuvo el impacto para considerarse un problema público y tampoco de política pública, aunque sí de actividad política. La idea del ejemplo es mostrar como los medios de comunicación tienen la fuerza para elevar un problema público a un tema de agenda pública.

⁵⁵ Tales conflictos pueden explicarse a partir de que tanto los individuos como la sociedad, forman parte de una misma unidad, de manera que la conducta y comportamiento es un proceso de que se construye, por lo que no es predeterminado. El paradigma que defiende esta postura teórica es el interaccionismo simbólico, cuyos exponentes entre otros, son: James, Dewey y Mead.

⁵⁶ Subirats *et al* (2008) agrega que el paso de un problema social a un problema público, no tiene que ser lineal y tampoco estrictamente obligatorio.

susceptibles de transformarse en una acción gubernamental.⁵⁷ También es necesario señalar que no todo problema una vez considerado en la agenda de gobierno es por necesidad, un problema público. Por lo tanto, un problema una vez elevado a la agenda del gobierno, significa que ya fue políticamente definido, más allá de cómo haya sido su proceso de su inclusión (Subirats, 1992, Aguilar, 2003).

Pero el proceso a través del cual un problema asciende a una agenda, requiere de que el sistema sea político democrático,⁵⁸ donde una de las funciones del gobierno resida en escuchar las manifestaciones legítimas de los ciudadanos, las cuales pueden convertirse en demandas que trasciendan y puedan ser tomadas en cuenta, al grado de diseñar políticas y programas específicos o transversales con financiamiento para su atención. Cabe señalar que no a todos los problemas atraídos por la agenda, se les diseña una política o programa; en ocasiones, su tratamiento suele desahogarse con la atención complementaria de una agencia gubernamental. Por el contrario, hay problemas privados que sin pasar por los filtros de construcción del problema público, se convierten en un problema de regulación pública, tal es el caso de la adopción de niños⁵⁹ (Aguilar, 2003; Subirats *et al*, 2008).

Subirats *et al*, proponen cuatro características que influyen preponderantemente, no sólo la magnitud de un problema; sino también en la velocidad con que puede recorrer el proceso de filtración hacia la agenda:

⁵⁷ Cabe mencionar que existen un sin número de temas o problemas que no son considerados dentro de la agenda, calificados como “no decisiones”; es decir, son bloqueados institucionalmente por la agenda (Bachrach y Baratz, 1970, citados por Subirats *et al*, 2008).

⁵⁸ No es parte de la investigación entrar a una discusión del concepto de democracia y de analizar el tipo de democracia que tiene México. Para efectos de la investigación basta con señalar que el país opera bajo un sistema que en su modelo puede considerarse democrático.

⁵⁹ Otro de los fenómenos que ocurren en la actualidad, son los asuntos que antes eran competencia del ámbito de lo público, hoy se privatizan; por ejemplo, se privatiza el transporte, el servicio postal, el servicio de televisión, entre otros (Subirats *et al*, 2008).

- La primera es su intensidad y se refiere a la importancia que los actores le otorgan a las consecuencias del mismo; en el sentido de que cada quien valora de distinta manera el problema.
- La segunda es el alcance, perímetro o audiencia del problema; es decir, trata de medir el tamaño de la magnitud de sus efectos negativos; por ejemplo, mientras un problema puede ser de alcance local, otro puede tener la fuerza para convertirse no sólo en un problema nacional; sino incluso internacional.⁶⁰ Otros son de intensidad media por lo que pueden ser atendidos por los gobiernos estatales, ejemplo de ello son los programas de ampliación y restauración de las carreteras de competencia estatal.
- La tercera es la novedad del problema, ya que algunos pueden ser de actualidad y otros puede ser viejos problemas, pero resurgen, derivado de un evento coyuntural: por ejemplo, las epidemias. Así mismo, también hay problemas considerados como crónicos o estructurales, como la pobreza y el desempleo.
- La cuarta es la urgencia del problema. En la lógica de que todos los problemas son importantes, se debe priorizar aquellos a los que se les debe dar preferencia. No obstante, hay eventos que obligan al gobierno y a la sociedad civil, a tomar como urgentes ciertos problemas; tal es el caso de los desastres naturales, o los *crac* financieros.

Después de todo el contexto en el que se enmarca un problema, y una vez identificado, un paso insoslayable en el proceso de formulación de la política pública es la parte técnica, el cual se analiza en otro apartado de este capítulo; cuyas actividades consisten en el acopio de información y elaboración de

⁶⁰ Ejemplos de estos últimos hay varios; entre ellos la gripe aviar que en algunos países inició como gripe porcina y que la comunidad internacional, para no perjudicar a los sectores productivos, terminó por decidir que se le denominara pandemia conocida como influenza AH1-N1. Otro ejemplo, es el narcotráfico que afecta a la mayoría de los países de América Latina y de otros continentes, pero especialmente los primeros, porque aquí se tiene al mercado de consumidores más grande del mundo: Estados Unidos. Esto ha originado que los países afectados incluyan este problema como prioridad dentro de la agenda internacional, pero los esfuerzos han sido nulos, seguramente no por falta de voluntad; sino porque cuando un producto de alta demanda es prohibido, el mercado busca los medios para que la mercancía llegue a los consumidores.

diagnósticos. Esto representa un insumo valioso para hacer valoraciones de simulación sobre cuáles podrían ser las posibles soluciones del problema. Junto a esto, los marcos de análisis y metodologías especializadas, así como el procesamiento e interpretación de informes, son aspectos fundamentales; no sólo en la formulación del problema, sino también en el curso de acción de la política misma (Miranda, s.f).

2.4.2 La agenda pública y la agenda de gobierno

La construcción de la agenda pública es la etapa subsecuente a la identificación del problema y se construye a partir de su crecimiento e influencia en los distintos espacios sociales. En su proceso, la opinión pública⁶¹ es el medio que fortalece la construcción de la agenda a través de su interacción con quienes ejercen el poder público. Dicha interacción no sólo es histórica, sino también dialéctica, toda vez que, un problema ampliamente diseminado entre los distintos sectores sociales genera tensiones al punto de provocar cambios en los poderes. Al revés, el poder público ejercido principalmente por el gobierno siempre estará en la búsqueda de moldear a la opinión pública, con el objeto de impedir que sus demandas trasciendan.⁶²

En el proceso de relación entre la opinión pública y el poder público, el papel que juegan los medios de comunicación es fundamental. Desde la ocurrencia de un simple incidente; los medios, especialmente la tv, la radio, el periódico y ahora las redes sociales, pueden darle la cobertura al problema, a tal grado de llegar a magnificarlo (Subirats *et al*, 2008). Cuando esto sucede, otros grupos interesados directa e indirectamente atraen el problema, e inicia un intercambio de información y puntos de vista, los cuales, por lo general discrepan del problema inicial. Esto se explica por los intereses que tienen los medios, no sólo en conservar el poder

⁶¹ Sin duda, la opinión pública es un concepto construido para referirse, no sólo a los puntos de vista de los distintos grupos interesados (directa o indirectamente) en el problema; sino también para referirse a las discusiones que se presentan entre los involucrados.

⁶² Cabe señalar que la opinión pública al ser diversa, tendrá entre sus filas a los detractores y a los promotores del problema.

“manipulador” que ejercen ante la sociedad; sino también de aumentarlo.⁶³ Es decir, los medios de comunicación masiva tienen la capacidad de definir asuntos y problemas de política pública; influyen el proceso, la negociación y la persuasión, para que el problema fluya hacia sus intereses. Se implican en las relaciones entre los actores principales, ente el público, el gobierno, los partidos, e incluso hasta la formulación de la política pública. Al final, la mediatización es tal, que tiene la fuerza de generar un pronunciamiento social, en cuyo fin pretenden la inclusión del problema en la agenda del gobierno (Parsons, 2007).

Uno de los trabajos destacados que habla sobre la influencia de los medios de comunicación masiva en la construcción de la agenda pública y de gobierno es el de Rogers y Dearing (1987), citado por Parsons (2007). Ellos señalan que la relación entre los medios de comunicación y la agenda pública no es tan simple y lineal.⁶⁴ Ellos sostienen que existen tres tipos de agendas; por un lado, la agenda de los medios, por otro lado, la agenda pública y finalmente la agenda de políticas públicas o agenda de gobierno. Recordemos que la agenda pública se construye con base a los problemas que el público o los distintos grupos sociales, consideran que son los de mayor atención y urgencia social.

De esta manera, tanto los medios de comunicación como los actores de la sociedad civil y el gobierno, tienen la capacidad, en mayor o menor grado, de inhibir o ampliar la magnitud del problema. Cada una de estas tres dimensiones cuenta con una red de actores que generan y difunden información en breves tiempos. Dadas estas características, el establecimiento de la agenda pública y de políticas, puede ser intencional e incluso no deliberado y no tiene, *de facto*, un

⁶³ Por lo general, los medios de comunicación suelen contar su versión de los problemas a la sociedad, realmente son pocos los medios con una línea crítica; la mayoría tiene una tendencia al amarillismo, a distorsionar la esencia de la problemática social que en ese momento demanda la atención por parte del gobierno. Dependiendo de los intereses de los medios, estos tienen la capacidad para magnificar o minimizar un problema. Sin duda el medio principal de control que tienen en su poder es la parte psicológica de los individuos, por lo que un problema puede ser recordado por mucho tiempo u olvidado con mucha facilidad.

⁶⁴ La relación lineal entre estas dos variables es positiva: a mayor interés de los medios en el problema, mayor probabilidad de ser incluido en la agenda de políticas públicas; es decir, en la agenda del gobierno.

mismo punto de partida; es decir, pueden iniciarla los medios de comunicación o un diseñador de políticas públicas. Incluso, los políticos, funcionarios o autoridades del gabinete pueden elevar un tema o idea para que sea incluido en la agenda de gobierno. De acuerdo con el modelo de la “anticipación interna”, esto se explica porque son los funcionarios los que conocen mejor los desajustes, entre las acciones del Estado y la variedad de problemas sociales (McQuail y Windahl, 1993, citado por Parsons 2007; Garraud, 1990, citado por Subirats *et al*, 2008).⁶⁵

Por otra parte, otro aspecto fundamental en el proceso de formación de la agenda, es la secuencia del problema, aunque como veremos más adelante, ha sido objeto de muchas críticas. Esta inicia con la etapa del pre-problema; continúa con el descubrimiento alarmado o también llamado entusiasmo eufórico; después pasa al momento de la estimación de los costos del problema, también llamado proceso significativo; el siguiente paso es la disminución gradual del interés público y finaliza con la etapa del post-problema (Downs, 1972, citado por Parsons, 2007).⁶⁶

Cabe señalar que en todo el proceso secuencial del problema, el tiempo es un factor clave; particularmente en aquellos problemas nuevos o considerados urgentes. Lógicamente el uso de este recurso, cambia según la naturaleza de cada problema; no obstante, la duración entre cada una de ellas difiere, siendo las

⁶⁵ Al respecto y como un buen ejemplo de lo que puede hacer un político para elevar, no un problema, sino una “ocurrencia de política”, es lo que Julio Franco señala cuando se refiere al Secretario de Finanzas del Estado de Puebla que tuvo la capacidad de persuadir al Gobernador en turno Mario Marín Torres, para que en su gestión se construyera un parque industrial especializado en logística. La idea que transmitió el Secretario de Finanzas e indujo a Marín Torres a tomar la decisión fue la siguiente:

Señor, este proyecto es innovador y puede ayudarlo a pasar a la historia como el mejor gobernador que ha tenido este estado. La idea es construir un parque industrial especializado en logística para convertir a Puebla en la entidad con el nodo logístico más moderno y completo de México (Franco, 2012, p 36).

Franco menciona que en julio de 2007 se inició con la construcción del parque industrial, dos años más tarde ninguna empresa se había instalado en el inmueble.

⁶⁶ Podemos denominar a la etapa del pre-problema como el surgimiento, posteriormente el entusiasmo eufórico alude a todo el momento de tensión intercambios de opiniones de los distintos actores involucrados. El progreso significativo está referido a la estimación de los costos del problema para tratar de solucionarlo; y como en todo fenómeno, después de la euforia viene el declive y en consecuencia la pérdida de interés de la sociedad, la conducta natural de los individuos o grupos así lo indica. Finalmente el pos-problema alude a una metamorfosis del mismo, el cual puede reavivarse con algunos cambios o puede dar lugar a problemas nuevos.

más amplias: la de transición entre el surgimiento del problema y su euforia, y la disminución del interés público al pos-problema.

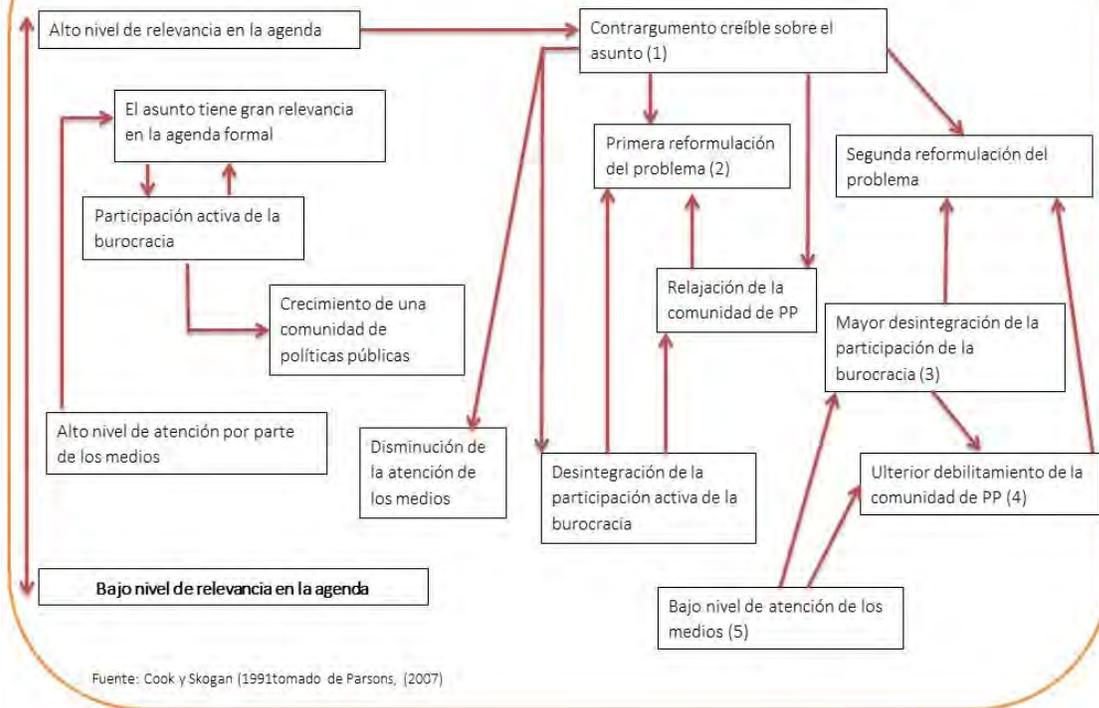
Otro de los modelos destacados dentro de la formación de la agenda es el de Cook y Skogan (1991), citado por Parsons (2007). Este modelo muestra cómo un problema cuando se encuentra en la “cresta” detenta tres factores centrales de apoyo: el gobierno, los medios de comunicación y una comunidad de políticas públicas, todos ellos interesados y atraídos por el problema en curso, quienes a través de su interacción determinarán su extensión, gravedad y urgencia. El resultado de este intercambio de opiniones derivará en la reformulación y reestructuración del problema. La pérdida o ganancia en la fuerza de las opiniones puede generar una segunda reformulación del mismo, especialmente si se trata de las agencias representativas del gobierno, quienes son las encargadas de la inclusión del problema en la agenda de gubernamental.⁶⁷ La figura 2.4 muestra las interacciones y funcionamiento del modelo.

Este modelo muestra que las relaciones entre los niveles de relevancia del problema son complejas; sin embargo, un alto nivel de importancia por parte de los medios, puede acelerar el proceso de inclusión del problema en la agenda. Lógicamente también dependerá del grado de presencia y movilización de los actores afectados o simplemente interesados en el problema. Dichos actores tienden a recurrir a medios institucionales y no institucionales para atraer la atención del gobierno de manera que sus posturas sobre el problema trasciendan. De ahí que factores como la información y el tiempo, sean clave para bloquear, retrasar, desviar, e incluso, evitar que un proyecto de política fructifique (Subirats *et al*, 2008).⁶⁸

⁶⁷ El debilitamiento tanto de la comunidad de políticas públicas como de los medios de comunicación, también puede dar lugar a un proceso de reformulación del problema.

⁶⁸ El caso de las manifestaciones de rechazo por parte de la CNTE sobre la Reforma Educativa en México, es una muestra clara de la fuerza que puede ejercer y manifestar un poderoso actor social, que en esta política es un afectado directo. Por tanto, aunque el gobierno anuncie que la Reforma Educativa ya está aprobada, existe una amplia posibilidad de que se modifique.

Figura 2.4 El modelo de relevancia de los asuntos de Cook y Skogan



Otros de los factores que sin ser menos importantes, influyen la construcción de la agenda, son la mercadotecnia y la tecnología. En el caso de la mercadotecnia, existen agencias especializadas que forman parte de las redes de contactos de los actores involucrados en la discusión de los problemas que se encuentran en la mesa de debate.⁶⁹ Sin embargo, es menester señalar que el efecto de la mercadotecnia, más allá de su efecto psicológico, tiene un impacto mínimo en la politización del problema o promoción de un producto. Por ejemplo, el trabajo de Bruce (1992), citado por Parsons (2007) señala que la mercadotecnia funciona cuando el consumidor recuerda el producto y sus beneficios que le puede redituar; agrega que a través de la publicidad televisiva, los medios tienen la capacidad de manipular y sesgar las noticias para inclinar la balanza hacia el lado de su interés.

⁶⁹ Estas agencias tienen hoy una presencia notable en el mercado político, especialmente en las campañas electorales y una de sus áreas de especialización es el trabajo de la imagen del candidato.

Por su parte, la tecnología es otro elemento que en la actualidad ha revolucionado la temporalidad en que un problema puede trascender rápidamente en su curso para llegar a la “cresta” o cima de la euforia; aunque también cabe la posibilidad de que el descenso o pérdida de interés sea muy rápido. Basta recordar el binomio que jugó la mercadotecnia política y el uso de las tecnologías en la campaña de Vicente Fox, durante las elecciones presidenciales de México en el año 2000; cuyo efecto logró persuadir a los ciudadanos, penetrando psicológicamente en sus percepciones: la figura de un candidato con botas y cinturón ancho, era representativa de la cultura mexicana, rompiendo con ello los protocolos del clásico candidato de elite.

Con todos los elementos ya comentados, que intervienen en la construcción de la agenda de políticas públicas; el gobierno debe tomar una serie de decisiones nada sencillas, pues no sólo basta con prestar atención a un tema que comienza a emerger. Su proceso de elección, selección y decisión, comprende una serie de actividades que deben ser minuciosamente y cronológicamente planeadas, sujetas a revisión y monitoreo constante. Aguilar (1994) señala que el gobierno por lo general, actúa solo y sobre los asuntos que han llamado su atención; agrega que la elección de un problema para incluirlo en la agenda significa delimitar la probabilidad de su resolución.

En síntesis, la agenda de gobierno alude al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 2003, p.29). Empíricamente la conformación de la agenda de gobierno, requiere básicamente de tres pasos (Subirats *et al*, 2008, p. 148):

- Un análisis de los actores involucrados: ¿Quiénes son los activistas emprendedores, <propietarios> y/o depositarios legítimos del problema?, ¿Cuál es la historia causal que se propone?, ¿Qué historias causales propuestas por los otros actores compiten con ella?

- Un análisis de los procesos de tematización: ¿Qué recursos y qué reglas institucionales son utilizados por quién y con qué nivel de éxito, para acceder a la arena de toma de decisiones?
- Un análisis del contenido sustantivo: ¿Qué influencia tienen la composición de los actores implicados y las estrategias utilizadas para la inclusión en la agenda sobre la manera en la que el (perímetro social, geográfico y temporal del) problema se define finalmente?

En consecuencia, la consideración de estas tres dimensiones, facilita al analista la comprensión del proceso de diseño de la política. No obstante, deberá considerar los medios y recursos que tiene a su alcance, para identificar y evaluar las distintas opciones disponibles. Una vez elegida la mejor opción, el analista o grupo de expertos, deberán realizar una evaluación de costo beneficio, donde aparecerán las estrategias disponibles de las que, a partir de un análisis heurístico, se podrá echar mano para abordar el problema.

En condiciones ideales, la selección de la mejor estrategia, debe hacerse bajo un ambiente de absoluta interdependencia entre la estructuración de la agenda, la definición del problema, así como la selección de las estrategias que se implementarán para echar a andar la política.

Convencionalmente, la literatura distingue dos tipos de agendas: la sistémica y la institucional (Cobb y Elder, 1972, 1976, 1984, citados por Aguilar, 2003). La primera también llamada agenda pública o constitucional y la conforman todos los asuntos que los miembros de una localidad o comunidad, consideran que deben atraer la atención pública, pero que además deben ser atendidos por las autoridades. La segunda, es también llamada agenda formal o gubernamental; y se conforma por aquellos asuntos que las autoridades gubernamentales consideran, reúnen los requisitos para ser atendidos. La diferencias en ambas agendas, nos lleva a la aseveración que no todo problema social o público, es por necesidad un problema de atención gubernamental.

La agenda sistémica se caracteriza por ser general, abstracta y seguramente ambigua; pueden abanderar problemas globales como la contaminación o estructurales como la pobreza. Por su parte, la agenda institucional, tiende a ser más específica; suele enfocarse a problemas más concretos como por ejemplo, los programas de control epidemiológico (Viruela, sarampión, cólera, influenza y dengue, entre otros), o los programas compensatorios como el rezago educativo, o el programa integral de atención en educación inicial y básica.

Debido a las discrepancias que suelen presentarse entre ambos tipos de agendas, es como aparecen una serie de conflictos que dificultan el proceso de construcción de la misma. De manera que el grado del conflicto determina la intensidad de los problemas y es un criterio de influencia en su inclusión en la agenda. Los asuntos de poca relevancia pasarán inadvertidos por las autoridades y serán relegados a su ámbito local (Aguilar, 2003).

En efecto, en el ámbito de la misma agenda sistémica, a pesar de la poca especificidad del problema, su relevancia temporal puede flexibilizar su avance y rapidez. Así mismo, la forma de su planteamiento, en un lenguaje sencillo, no rebuscado, puede contribuir a su difusión y a su rápido ascenso en la agenda del gobierno. No obstante, la forma en que se construye y se forma la agenda de gobierno, pocas ocasiones suele estar estructurada. Invariablemente, el proceso decisorio del gobierno es inestable, laxo y con pocos criterios o patrones procedimentales. Aguilar (2003) compara al gobierno con el modelo del bote de basura (*Garbage Can Model*) de Cohen, March y Olsen (1972, 1974, 1976), el cual señala que una institución con estas características es considerada como una “anarquía organizada”.

De acuerdo con este modelo, las “anarquías organizadas” cuentan con tres características: 1) preferencias problemáticas (generalmente imprecisas, inestables y desordenadas); 2) tecnologías poco claras; es decir, los empleados y trabajadores no comprenden bien sus funciones; y 3) la participación fluida pero con diversos grados de motivación y compromiso. En lo general, los gobiernos cuentan con estos atributos, actúan con pragmatismo y ensayos de prueba y error;

de ahí que una cantidad considerable de programas, en lugar de resolver, pueden, no sólo complicar el problema; sino generar otros indeseados para la sociedad (Aguilar, 2003).

Lo anterior nos presenta el grado de complejidad de la conformación de la agenda de gobierno, la cual debe tomar en cuenta, no sólo los factores externos; sino los suyos propios; y aún después, identificar los criterios para definir a sus operadores y comunicadores de la política.⁷⁰ En consecuencia, la complejidad de la política debe verse a la luz de la presencia de leyes, valores, ideas y compromisos históricos que determinan cuáles son los problemas que serán considerados como públicos y cuáles tomados en cuenta por la agenda del gobierno.⁷¹

2.5 Factores clave para el diseño de políticas públicas

Dentro del diseño de una política pública, existen una serie de aspectos que los analistas deben tomar en cuenta a lo largo de su proceso de formulación, sobre todo si se carece de experiencia. Por ejemplo, Wildavsky (1979), citado por May (2003), señala que elaborar las opciones de actuación de una política, es un arte que trata de buscar un equilibrio entre las variables manipulables por el analista y aquellas que están fuera de su alcance. Lógicamente, todo analista que tenga en sus manos la responsabilidad de diseñar una política, deberá contar, no sólo con la creatividad y perspicacia suficiente; sino también tomar en cuenta una serie de factores que pueden potenciar sus habilidades para llevar concluir con éxito el trabajo de diseño; entre ellos, identificar las mejores opciones, estructurar las mejores alternativas de solución y confrontar los límites cognoscitivos, entre otros. No obstante, antes de abordarlos, nos detendremos un momento a observar algunas fallas frecuentes cometidas por los analistas.

⁷⁰ Aguilar (2003) agrega que el gobierno sigue siendo “el arte de lo posible”, con la capacidad de formular y hacer crecer proyectos, y desahogar tensiones, en el marco de sus limitaciones.

⁷¹ Pero dado que el proceso decisorio emana de la interacción de los participantes en la construcción de la agenda; los criterios de decisión del gobierno, estarán influidos, no sólo por la coyuntura del problema; sino también por los recursos, pero así mismo, por la presión organismos fuertes; entre ellos, las cámaras empresariales, las agrupaciones de trabajadores como los sindicatos e incluso, las instituciones internacionales.

Uno de los errores habituales es considerar que *los problemas definen las soluciones*. Esto significa que en no pocas ocasiones el proceso de diseño de la política se hace al estilo clásico: forzado y sometido a la rigidez de la secuencia de la política. En otras palabras, es considerar que la definición del problema inexorablemente conducirá a soluciones factibles; lo cual es absolutamente falso (May, 2003).

Ante esto, la recomendación de autores como May, Subitars, Aguilar, Wildavsky, Parsons, entre otros; es utilizar un método de análisis flexible que desde un inicio permita visualizar las posibles formas de solucionar el problema. Dicho método deberá permitir al analista observar el contexto del problema, desde una perspectiva global y sistémica; de tal suerte que visualice los factores, cuya actividad se encuentra en constante interacción con el problema (Senge, 1990). De esta manera, para el análisis de políticas públicas un método flexible permitirá que la definición del problema, así como las estrategias, se reformulen y se redefinan constante y permanentemente. Finalmente esto es lo que Wildavsky (1979), citado por May (2003), llama un problema susceptible de resolver con los recursos disponibles.

May (2003) señala que cuando el analista tiene una confianza excesiva en la definición del problema, tiende a forzar las condiciones para que las medidas a tomar y enfrentar la problemática pública planteada, alcancen el resultado deseado. Para ello suele tomar algunos “atajos” como son una mala clasificación de los problemas, o simplemente aplicar soluciones que anteriormente fueron utilizadas para responder a otros problemas, o peor aún, actuar remedialmente cuando se presenta la coyuntura del problema. Esto no significa que un gobierno no deba actuar ante el surgimiento problemático de un fenómeno como por ejemplo, reforzar la vigilancia policiaca, ante el incremento de homicidios feminicidios en determinadas localidades.⁷² Más bien, significa que enfrentar el

⁷² En México, una de las localidades con mayores casos de feminicidios ha sido Ciudad Juárez, donde el fenómeno se ha convertido uno de los problemas estructurales más graves de la región; a pesar de haber atraído el interés del gobierno federal, la magnitud e intensidad del problema

problema, no debe entenderse como atacar únicamente el síntoma; sino realizar un estudio completo que permita determinar sus causas de raíz.

Otro de los atajos típicos que suelen tomar los analistas, son las prescripciones “de arriba hacia abajo”; es decir, elaborar el diseño de manera vertical y jerárquicamente. Este problema incluye implícitamente a la insistencia de los analistas por tener definido el problema. Más allá de tratar de evitar la verticalidad de la política, que en muchos casos no es posible; Elmore (1980), citado por May (2003), recomienda realizar un “mapeo retrospectivo”, el cual facilita el entendimiento del problema, pues requiere un diagnóstico que facilite la formulación de las opciones de políticas.

Otro de los errores que suelen cometer algunos analistas es “hacer todo a la vez”; es decir, considerar que una alternativa será suficiente para resolver todo el problema, pese a sus causas múltiples. La experiencia muestra la dificultad que el diseño de una política contemple todos los aspectos de un problema. Normalmente, una política suele atacar las principales causas de un problema, por lo que, en el mejor de los casos, el logro consiste en reducirlo (May, 2003).

Como se señaló, gran parte de los errores que suelen cometerse son derivados de la inexperiencia, y varían dependiendo de las circunstancias y el contexto en que se presente el problema. A continuación se identifican algunos factores que deben ser tomados en cuenta por los analistas en políticas públicas (May, 2003):

- Determinar las intervenciones factibles
- Identificar las variables de las políticas
- Armar estrategias alternativas
- Confrontar límites cognoscitivos

En el primer caso, las intervenciones factibles suponen que el analista debe poder distinguir entre lo posible y lo imposible; es decir, entre lo que puede o no puede

parece no haber descendido. Al contrario, ahora, aparte del crimen organizado que acecha la ciudad, ahora se han registrado homicidios de hombres cometidos por mujeres.

hacer. Por ejemplo, en el caso de la vinculación e inserción laboral, tema de interés en la presente investigación; es lógico pensar que se trata de un problema estructural, que plantea un desequilibrio del mercado de trabajo y cuyo alcance, rebasa las fronteras y ámbito de una agencia gubernamental. Por lo tanto, los programas de empleo y de vinculación que formule e implemente el gobierno, deberán atender tan sólo una parte del problema. No verlos así, sería un inminente fracaso para el programa de política.

En el caso de la identificación de las variables de las políticas, resulta útil que el analista recurra a un diagnóstico que aporte información sobre las causas del problema. Esto le ayudará a comprender mejor no sólo el contexto en que ocurre; sino también tener un mejor conocimiento sobre los componentes que deberá incluir en el diseño del programa de política. Ejemplo de ello es el análisis de los actores involucrados en el problema, toda vez que al tener mayor información sobre ellos, le permitirá diseñar estrategias de persuasión o estímulos; de manera tal, que se minimicen los riesgos y obstáculos que los actores involucrados impongan en el proceso de implementación de la política. Junto a esto, las experiencias que se puedan recoger de otros programas aplicados en otros tiempos y espacios, pueden resultar valiosas, no sólo para la identificación de las variables de políticas del programa; sino también para fortalecer su ruta crítica. La figura 2.5 indica las fases sugeridas para la integración de un diagnóstico.

Figura 2.5 Etapas del diagnóstico



Fuente: tomado y adaptado de Graglia, Kunz y Merlo, (2005)

Por su parte, el armado de estrategias alternativas de la política, exige que se haya hecho una buena selección de las distintas opciones que pueden ofrecer respuestas viables, para la solución o minimización del problema. May (2003), señala que las combinaciones de distintas opciones, pueden derivar en buenas estrategias que potencien los resultados deseados de la misma. Por ejemplo, en el problema del desempleo juvenil profesional; una de las causas puede ser la falta de vinculación de los estudiantes de niveles superiores con el mercado laboral. De acuerdo con los estudios de diagnóstico del problema, se podrían identificar opciones tales como: a) incentivar las estancias laborales, b) promover proyectos de investigación aplicada, c) que la prestación del servicio social se realice forzosamente en el área de formación profesional del estudiante de educación superior. La combinación de algunas de ellas posibilitaría mejorar el desempeño operativo del programa que tenga como objetivo, promover la vinculación e inserción laboral.

Finalmente, el reconocimiento de los límites cognoscitivos del analista, también puede resultar decisivo al momento de elegir las estrategias. Los analistas se distinguen, no sólo por su perfil profesional de origen; sino también por la formación de competencias adquiridas a lo largo de su preparación. De esta manera, aspectos como el manejo de tic, el trabajo en equipo, el liderazgo, el conocimiento en construcción de indicadores, son entre otros, determinantes en el proceso de la selección de opciones y estrategias para el diseño del programa de política. Los expertos sostienen que no hay un número de estrategias promedio para el diseño de la política; sin embargo entre 3 y 5 son razonablemente aceptables para que el programa tenga la flexibilidad necesaria (May, 2003).

2.6 Formulación de las alternativas de política

Hasta aquí se han tocado aspectos centrales del diseño de una política como la identificación del problema público, la construcción de la agenda pública y de gobierno, así como algunas recomendaciones que debe tener en cuenta todo profesional dedicado al análisis de políticas públicas, especialmente si se inicia en

esta actividad. No obstante, antes de avanzar con el apartado que nos ocupa, es importante hacer algunas precisiones relacionadas con el análisis de los problemas públicos, toda vez que son sustanciales para la formulación de la política.

Una vez que se ha definido el problema, se debe dar paso a la obtención de información; para ello Franco (2012) sugiere cuatro pasos: el primero es la compenetración profunda del analista sobre el problema en cuestión.⁷³ El segundo es la cuantificación del problema; es decir, cuántos son los afectados, dónde se encuentran ubicados y cuál su grado de dispersión, y a cuánto asciende sus costos sociales. El tercer paso es el análisis causal del problema, en el cual se debe incluir un estudio detallado sobre la opinión de los afectados, pero también sobre la opinión de los expertos (académicos y consultores), así como de los funcionarios que también cuentan con experiencia y conocen el problema en cuestión.

Franco agrega que el análisis causal es fundamental, no sólo para el análisis del problema, sino también para las siguientes etapas que involucran a la política. De esta manera, el estudio de opinión a los afectados, expertos y funcionarios, por consecuencia debe producir un elenco de las causas que originan al problema. Sin embargo, a veces no es suficiente y debe ser complementado con un análisis económico para precisar el origen de las causas.⁷⁴ Finalmente, el cuarto paso que sugiere Franco consiste en identificar las causas más importantes que influyen o determinan el problema. Al respecto la técnica más utilizada en los diseños de

⁷³ El primer acercamiento hacia el problema es revisar las últimas noticias sobre el mismo, documentar información estadística, así como las últimas publicaciones que se hayan hecho sobre el fenómeno de interés. Una vez que se ha hecho la documentación respectiva se estará listo para entrevistar a los funcionarios o servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad, enfrentar el problema de interés. Cabe aclarar que a veces, la entrevista llega al mismo tiempo que se realiza la documentación. En este proceso, la focalización de los grupos y el diseño cuidadoso de las entrevistas juegan un papel clave en los resultados del estudio.

⁷⁴ El análisis económico es amplio y representa una poderosa herramienta para efectuar estudios de diagnóstico. Por ejemplo, la teoría económica dispone del *análisis de fallos de mercado* que es el propuesto por Franco (2012), pero también se puede utilizar el *método de las funciones sociales de bienestar*, el cual se sustenta por la aplicación de los fundamentos de la teoría de la utilidad marginal.

políticas públicas es el principio 80/20, cuya introducción al análisis económico se debe al economista italiano Wilfredo Pareto. Este principio señala que concentrarse en el 20% de las causas regularmente impactará en el 80% de los resultados del programa de política.⁷⁵ A título de ejemplo, la figura 2.6 muestra la estructuración de las causas de un problema público.

Figura 2.6 Árbol de problemas del desempleo de egresados de educación superior



Fuente: Elaboración propia

Una vez que se ha obtenido información y se ha analizado el problema, lo cual ha permitido conocer sus causas principales; lo siguiente consiste en identificar las posibles alternativas que pueden dar solución o en su defecto, atenuar las causas

⁷⁵ De hecho son múltiples los ejemplos que se encuentran en la literatura que hablan del enfoque 80/20. Por ejemplo, el propio Pareto encontró que 20% de la población concentraba el 80% de la riqueza y viceversa. Otros ejemplos indican que en una industria, el 20% de los productos generan el 80% de las ventas; el 80% de los productos agropecuarios de mejor calidad son producidos en el 20% de las tierras, regularmente más productivas; así mismo, 80% del tiempo dedicado al uso de las tic, se invierte utilizando 20% o menos de sus funciones disponibles por las tic.

del problema. A este conjunto de alternativas, también se conoce como “opciones de política”; para este paso, es recomendable ir de lo general a lo particular y en principio, debe incluir las propuestas de la población afectada, así como las alternativas que incluirían los actores de mayor peso, interesados en el problema. Por último, las alternativas seleccionadas deberán superar a otras propuestas y sobre todo ser discutidas a profundidad (Pereyra, 2010).

Sin duda, conocer las posibles soluciones que la población afectada le daría al problema, es muy importante para la integración de las alternativas. Nadie mejor que los afectados para valorar e indicar lo que necesitan. En el mismo sentido, como lo señala Pereyra, también debe documentarse las percepciones de los grupos principales que son atraídos por el problema. Franco (2012) recomienda que el análisis de las alternativas se realice a través de una lluvia de ideas, la cual pueda derivar en “soluciones creativas de política pública” (p.172).

Tal como se mencionó en el apartado 2.5, uno de los factores que debe contemplarse en el diseño de la política, son las experiencias de programas implementados a problemas similares, así como las prácticas de política que en la actualidad, otros organismos gubernamentales, políticos o civiles instrumenten para enfrentar el mismo problema.⁷⁶ Algunos analistas suelen realizar este procedimiento posterior a la identificación de las alternativas con la idea de contar con mejores elementos para la selección de las mismas y, aun así no se garantiza que la política tenga éxito. No obstante, con esto se asegura cierto nivel de consistencia en la parte del diseño.

Otro aspecto que exige la selección de las alternativas es la elaboración de un estudio estratégico de las causas del problema, de manera que la alternativa sea congruente con la naturaleza de las causas. Esto significa realizar un análisis que determine si las causas del problema representa una debilidad o una amenaza: si la causa resulta ser una debilidad, entonces la alternativa deberá ser formulada

⁷⁶ Son más los beneficios que el analista puede obtener si ejecuta esta actividad; por ejemplo, permite duplicar esfuerzos y recursos, se puede tener un mejor conocimiento del problema y ver qué acciones se han implementado para atacarlo (Franco, 2012).

como una fortaleza y por el contrario, si la causa es una amenaza, entonces la alternativa deberá ser formulada como una oportunidad (Arellano, 2004; Graglia *et al*, 2005, Fred, 2013). Esto permitirá que la selección de las alternativas sea consistente y el proceso se oriente a buscar los mejores beneficios para la población afectada. Al hacer el listado de alternativas, estas no deberían ser menor a tres y ni superior a cinco opciones por cada causa del problema; incluso dentro de las alternativas seleccionadas, la primera debe ser: “no hacer nada”.

Una vez identificadas las alternativas, el analista deberá realizar una estimación del costo-beneficio de cada una. Para ello deberá tener plenamente determinada la población a quien ira dirigida la política y habrá de distinguir con claridad entre la población potencial y la población objetivo.⁷⁷

2.7 Factibilidad de la política

Sin duda esta es otra de las etapas fundamentales en el diseño de la política, pues aquí se debe contemplar su probabilidad de éxito; para ello, deberán tomarse en cuenta aspectos como eficiencia⁷⁸ y factibilidad⁷⁹. En el primer caso, la eficiencia de la política tendrá que establecerse a través de los recursos disponibles, lo cual dará la posibilidad de medir la capacidad real de intervención. Por su parte, la factibilidad además de otros aspectos, considera básicamente que el programa de política pueda funcionar socialmente y, así mismo, que tenga sustento legal; es decir, que se encuentre alineada, tanto a las normas constitucionales como al Plan Rector del gobierno, que en el caso de México es el PND.

Fernández (1996) citado por Graglia *et al*, (2005) señala que cuando un programa de política es social y legalmente viable, entonces es políticamente factible;

⁷⁷ Franco (2012) señala que este es uno de los problemas desafortunados y recurrente en los gobiernos de México, lo cual se traduce en serios problemas, no sólo de estimación de los recursos; sino también de no saber efectivamente el monto de los beneficiarios; situación que al final produce el fracaso de los programas.

⁷⁸ La eficiencia de la política consiste en que el programa haga un uso óptimo de los recursos disponibles para su operatividad (Aguilar, 2003, Graglia *et al*, 2005).

⁷⁹ La factibilidad de la política alude a su “probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un particular entorno” (Franco, 2012, p. 188).

agrega que una alternativa posee factibilidad social cuando es aceptada, tanto por la población afectada como por la sociedad en general; en tanto que su factibilidad legal estará en función de la aprobación de las instancias de poder correspondientes.

Entre las preguntas clave que deberán responderse los analistas se encuentra las siguientes. La alternativa ¿es realizable: financiera y organizacionalmente?, ¿es eficaz, es viable, es factible social, legal y ambientalmente? (Graglia, *et al*, 2005; Franco, 2012).

En el campo del análisis y el diseño, cada consultor ofrece metodologías distintas para realizar el análisis de factibilidad de la política. Por ejemplo, para determinar la factibilidad de la política en los aspectos referidos, Graglia *et al*, propone asignar valores como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2.1 Factibilidad de la política

Factibilidad		Puntuación
Financiera	Recursos suficientes	3
	Recursos insuficientes	2
	Sin recursos	1
Organizacional	Recursos suficientes	3
	Recursos insuficientes	2
	Sin recursos	1
Eficiente	Gasta menos de 1/3 de los recursos	3
	Gasta más de 1/3 y menos de 2/3 de los recursos	2
	Gasta más de 2/3 de los recursos	1
Eficaz	Logra más de 2/3 de los objetivos	3
	Logra más de 1/3 y menos de 2/3 de los objetivos	2
	Logra menos de 1/3 de los objetivos	1
Social	Aceptación por más de 2/3 de la opinión pública	3
	Aceptación de 1/3 y menos de 2/3 de la opinión pública	2
	Aceptación de menos de 1/3 de la opinión pública	1
Legal	Aprobación por decreto constitucional	3
	Aprobación por Ley legislativa y apoyo del gobierno	2
	Aprobación por ley con apoyo de los legisladores, gobierno y oposición	1

Fuente: elaboración con base a Graglia *et al* (2005).

Por su parte Franco (2012) también presenta su propuesta para realizar el análisis de factibilidad de la política, el cual consiste en realizar 6 filtros, los cuales determinarán si el programa es factible o no en condiciones de un entorno determinado. Estos filtros los llama filtros de factibilidad: 1) presupuestal, 2) socioeconómica, 3) legal, 4) política, 5) ambiental y 6) administrativa. En el caso

de la factibilidad presupuestal prácticamente no hay diferencias con el modelo propuesto por Graglia *et al*; pero en el filtro de factibilidad socioeconómica Franco hace hincapié en una serie de procedimientos que deben realizarse. Por ejemplo, señala el análisis costo-beneficio de prefactibilidad; el análisis costo-beneficio simplificado y el de justificación económica.

Sin duda, el análisis costo-beneficio es una de las herramientas más poderosas que aporta la economía en los análisis de política pública. En términos generales el análisis indica que si los beneficios superan a los costos del proyecto, significa que es viable, pero aún no podría determinarse su implementación. Para ello debe estimarse sí, además de producir beneficios sociales, reduce la pobreza. La gran pregunta que se hacen algunos gobiernos es: ¿a cuánta eficiencia estarían dispuestos a renunciar para elevar los niveles de bienestar de la población? Lógicamente, si el análisis refleja un elevado costo con beneficios magros, no debe implementarse (Stiglitz, 2000).

En el caso de la factibilidad legal, se entiende que el programa de política debe estar sustentado en las leyes vigentes que rigen la vida de la sociedad de donde emana el problema en cuestión. El sustento puede ser Constitucional, normativo (plan rector) o a través de reglamentaciones locales. En este sentido, toda propuesta de política que pretenda operarse a espaldas de la ley, definitivamente estará conducida al fracaso.

Por su parte, el conocimiento de la fuerza, poder y recursos con que cuentan los involucrados en el problema es lo que Franco (2012) llama factibilidad política. Particularmente él sugiere determinar quién o quienes están a favor o en contra del programa de política, así como establecer si su reacción es pasiva o activa. Otro paso importante en el análisis de factibilidad es la revisión de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos disponibles para poner en operación la política; sin embargo, lo más importante es conocer cómo están organizados, cómo se encuentran estructurados y articulados, y sí se tiene la capacidad para responder a la magnitud del problema. Esto es lo que Franco llama factibilidad administrativa.

Finalmente, la factibilidad ambiental es un aspecto de introducción relativamente reciente en los diseños de política pública, y se encarga de determinar el impacto al medio ambiente por parte de la política.⁸⁰ Lógicamente si el estudio arroja que habrá daños ambientales, la política no debe ser implementada. En el mismo caso que Graglia *et al*, Franco recomienda que en cada análisis de factibilidad se establezca tres posibles opciones: alta, media y baja.

2.8 Formulación y programación de la política

Esta es la parte final del proceso de diseño de la política, es aquí donde habrán de quedar determinados los objetivos, las actividades, los participantes y los periodos en que deberá cubrirse cada etapa del programa o plan de acción. La metodología sugerida para responder a las causas del problema se descompone en tres niveles (Muñoz, s.f):

- Nivel 1: propósito central del problema
- Nivel 2: definición de factibilidad
- Nivel 3: definición de alternativas

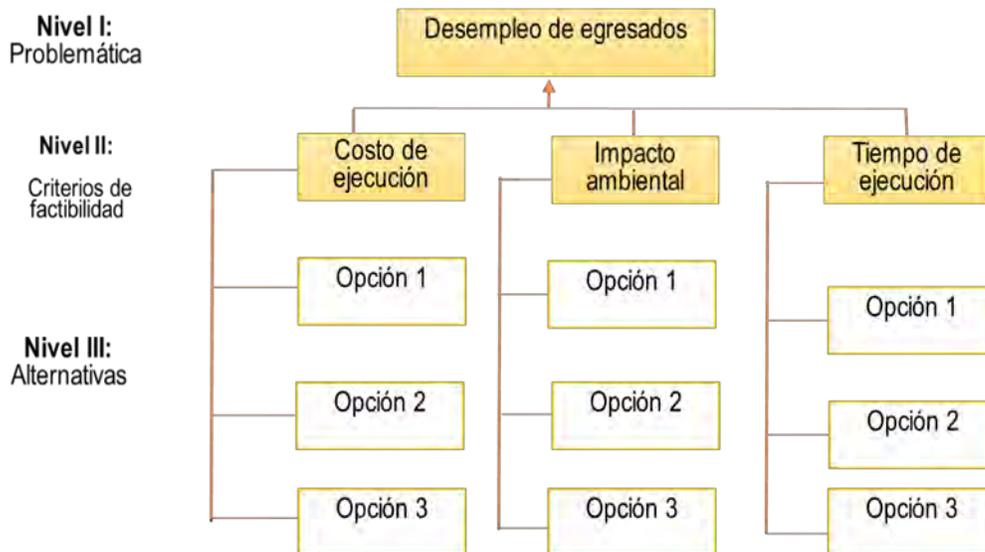
Como se vio en el apartado anterior, las alternativas refieren las opciones seleccionadas para enfrentar las causas del problema. En el caso del desempleo de egresados de educación superior mostrado en la figura 2.6; una de sus causas (identificadas de manera aleatoria) fue la falta de vinculación entre empresas e IES. Al respecto y a título de ejemplo, la alternativa podría ser la creación de un comité interinstitucional tripartito de vinculación laboral, cuya definición de factibilidad, una vez que haya pasado por los filtros anteriores, exigiría revisar su costo, su impacto y el tiempo considerable para empezar a dar resultados. La figura 2.7 muestra una propuesta metodológica que articula los niveles mencionados a través de un árbol de jerarquías.

⁸⁰ Dentro de las metodologías para medir el impacto ambiental de las políticas puede mencionarse la de ILPES-CEPAL, o a la de OCDE.

Contemplar al menos tres opciones para cada uno de los criterios de factibilidad es una de las principales recomendaciones que hacen los analistas al momento de formular la política pública. Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la formulación inicia con la delimitación del problema. La forma de presentar la delimitación del problema en el documento de formulación de la política, puede hacerse a través de un árbol de jerarquías o de un diagrama de Ishikawa. Este último es uno de los más utilizados en la actualidad por los consultores de política.

Figura 2.7

Árbol de jerarquías



Fuente: Tomado y adaptado de Muñoz (s.f)

El siguiente paso en el proceso de la formulación de la política es la declaratoria del enunciado del problema, el cual debe ser breve, claro y medible; además debe señalar expresamente la variable principal del problema y hacer énfasis en la viabilidad y factibilidad de resolución del problema. Al final, el último paso de la formulación del problema es la declaratoria conceptual y operacional de la política. En la parte conceptual deben incluirse los aspectos teóricos relevantes del problema, así como las dimensiones que lo componen. Finalmente, la parte operacional es sin duda uno de los momentos más interesantes de la formulación

de la política, porque expresa cómo se pondrá en operación y exige identificar con claridad los indicadores que deberán estar en correspondencia con las dimensiones del problema. La teoría del diseño y formulación de la política recomienda que los indicadores se presenten a través de una matriz de marco lógico,⁸¹ como se muestra en la tabla 2.2 y como se verá más adelante, representa una de las herramientas metodológicas usadas en esta investigación.

Tabla 2.2 Matriz de marco lógico

RESUMEN NORMATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN			
PROPÓSITO			
COMPONENTES			
ACTIVIDADES			

Fuente: CONEVAL, 2011.

En la actualidad y con el desarrollo y avance de la teoría de políticas públicas, cada una de las etapas secuenciales de la política se encuentra segmentada y especializada. Al respecto, existen metodologías que ayudan a explicar el proceso de construcción de los indicadores; no obstante, entre las principales recomendaciones se encuentran las siguientes: deben expresarse cuantitativamente, deben ser medibles el logro alcanzado por la política; sus elementos son el nombre, el atributo, la unidad de medida y la expresión matemática.⁸² Un buen indicador se distingue por cuatro propiedades: su eficacia, su calidad, su eficiencia y su economía. La eficacia lo relaciona directamente con el grado de cumplimiento de los objetivos de la política; la calidad con el impacto o beneficio que ha producido con la población atendida; esto es la efectividad del indicador; la eficiencia con el uso óptimo de los recursos para producir los

⁸¹ “La Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados es una herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y sus resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa” (CONEVAL, 2011, p. 1).

⁸² Un ejemplo de la estimación de un indicador sería la tasa de desempleo juvenil en México, el atributo puede ser por entidad federativa, la unidad de medida: el número de personas y la expresión matemática sería: Número de desempleados de 15 a 29 años/población de 15 a 29 años * 100.

resultados; finalmente, la economía con la capacidad gubernamental para financiar los recursos de la política (CONEVAL, 2011; Muñoz, s.f).

Después de contar con los indicadores que nos llevarán a definir las estrategias de intervención, llegamos finalmente a la presentación del plan de acción de la política, con el cual concluye la parte del diseño. Sus componentes básicos son: la planeación legal, la planeación administrativa y presupuestal, las reglas de operación, el cabildeo, la evaluación y monitoreo, y la estrategia de comunicación (Franco, 2012).

La planeación legal de la política es fundamental porque es el sustento bajo el cual se conducirá durante su implementación, y a la cual deberán sujetarse las reglas de operación. Por su parte, la planeación administrativa requiere definir los recursos humanos,⁸³ tecnológicos, de infraestructura y operatividad.⁸⁴ En el caso de las reglas de operación, estas deben expresar con toda claridad la justificación y pertinencia de la política, debe dejar explícita la alineación de la política con el plan rector y finalmente deberá expresar tanto los objetivos como los lineamientos del programa de política.⁸⁵

El cabildeo es un fenómeno que está presente en otras etapas del proceso de la política, pero particularmente en la elaboración del plan de acción reviste una importancia central; pues es un momento que los actores interesados en la política pueden hacer crecer y posicionar sus intereses en los contenidos del programa. Franco señala que “un cabildeo exitoso permite contar con la aprobación y el apoyo de los involucrados que tengan el poder de aceptar o rechazar la política

⁸³ Aquí habrá de definirse, el equipo de especialistas y demás personal que participará en la implementación de la política: perfil, estudios, experiencia, etc.

⁸⁴ Los recursos tecnológicos son importantes pero no dejan de ser una herramienta de apoyo para los objetivos de la política. La infraestructura debe definir, no sólo los espacios físicos desde donde se operará el programa de política; sino también las unidades móviles como maquinaria y equipo. Finalmente la operatividad requiere definir el conjunto de actividades que deberán seguirse para poner en práctica la política.

⁸⁵ En los lineamientos el plan de acción debe especificar la cobertura, la población objetivo, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, los criterios de selección, el tipo y monto de los apoyos, los derechos y obligaciones de los beneficiarios, padrón de beneficiarios, la mecánica operativa y la evaluación y monitoreo del programa (Franco, 2012).

pública” (p. 248). El penúltimo punto del plan de acción es la incorporación de los criterios de evaluación de la política, el cual debe sugerir procedimiento de monitoreo, fechas y encargados de realizar dicha actividad. Finalmente, el plan de la política incluir la estrategia de comunicación interna y externa; se supone que internamente los equipos de trabajo ya están involucrados en el tema de la política, por lo que será relativamente más fluido este punto. La verdadera estrategia es la externa, la que se va a comunicar a la sociedad, la forma en cómo se va a “vender” el programa, para terminar de persuadir a los grupos resistentes.

2.9 Corolario sobre teoría del diseño

En este capítulo se ha presentado una revisión de los temas relacionados con el análisis de las políticas públicas, particularmente con la etapa del diseño. La inclusión de temas como el campo de estudio de las políticas, el ciclo de la política y la revisión misma del concepto de política, ayudó a ampliar la mirada sobre el análisis de diseño. Así mismo, permitió entender que el análisis de política es una tarea sumamente compleja, e implica ver a los fenómenos de forma interdisciplinaria, donde convergen distintos campos del conocimiento científico como la economía, la administración, la sociología, la psicología, la comunicación y sobretodo la filosofía.

La parte medular de este capítulo se orientó a revisar el proceso de diseño de las políticas, con la idea de comprender, no sólo cómo se construyen los problemas públicos, sino también cómo es su proceso de filtración hasta que llegan a formar parte de la agenda de gobierno. La parte final del se avocó a examinar el proceso de ensamblaje de la política, considerando aspectos como las hipótesis causales, la identificación, evaluación y selección de las alternativas, y finalmente la integración del plan de acción de la política.

Apéndice capítulo II El proceso de implementación de las políticas públicas

En este apartado se presentan algunos aspectos por los que atraviesan los programas de política en su proceso de implementación. Se abordan temas como la tratabilidad de los problemas, los defectos de la implementación y forma en que pueden participar los actores en el proceso de ejecución de la política.

A1 El proceso de implementación

Los trabajos de Aguilar [1993 y 2000], Rein y Rabinovitz [1993], Sabatier y Mazmanian [1993], entre otros, nos acercan a la comprensión de las dificultades con las que se enfrentan los responsables cuando llevan a cabo el proceso de implementación. En principio, el *concepto de implementación* significa llevar a cabo, realizar, producir, cumplir, etc., y como señala Aguilar, el verbo denota acción y supone la puesta en práctica de una serie de dispositivos, cuyo fin es el logro de los objetivos previamente formulados para la política pública.⁸⁶

Sabatier y Mazmanian [1993] señalan que el proceso de implementación se encuentra estructurado de distintas maneras. Por ejemplo en el caso de las leyes regulatorias del comportamiento de los individuos como agentes económicos privados, la implementación debe indicar al menos 5 etapas: la aprobación de la Ley, la producción de decisiones que tomarán la instancias encargadas de la implementación, los impactos reales de las decisiones [tanto esperados como no esperados], los impactos percibidos y finalmente las revisiones a las que se somete la ley básica.

Lógicamente una de las funciones del proceso de implementación es identificar aquellos elementos que explican o condicionan el logro de objetivos de la política.

⁸⁶ Sin duda, este concepto amplía el campo de acción de la ciencia política, pues ahora no sólo se limita al estudio del proceso de la decisión pública y de los conflictos que se generan en la toma de decisiones. También abarca aspectos que antes pertenecían al campo de estudio de las ciencias administrativas; de ahí que la implementación se analice también como parte del *policymaking* [Lindblom, 1980, citado por Aguilar, 1993].

En el estudio de Sabatier y Mazmanian, ellos señalan que son varios factores los que intervienen en la implementación, mismos que agrupan en tres categorías: “1) la tratabilidad de o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutarios” [p. 329].

En el caso del primer punto, el asunto de la tratabilidad del problema público tiene que ver con cuatro factores que para los autores son fundamentales en el análisis del proceso de implementación, tal como se muestra en el siguiente recuadro:

Tratabilidad del problema público	a) Dificultades en el manejo del cambio
	a) Diversidad de comportamientos en la población objetivo
	a) Porcentaje de población cuyo comportamiento necesita ser modificado
	a) Magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas

Fuente: Sabatier y Mazmanian [1993].

Las dificultades en el manejo del cambio, se refieren a lo complicado que puede resultar medir determinados problemas públicos, especialmente si no se cuenta, primero con una buena teoría causal que justifique la viabilidad de la política y de sus programas operativos y, segundo, sino se dispone de los dispositivos tecnológicos necesarios que permitan la funcionabilidad de los instrumentos de operación de la política; de ahí la importancia de hacer un buen estudio de diagnóstico y de análisis de factibilidad en la etapa del diseño de la política. Dado que la implementación de todo programa genera costos, no sólo al Estado, sino también a la sociedad contribuyente; la falta de una teoría y de recursos tecnológicos, puede ocasionar que no se alcancen los objetivos de la política y, por consecuencia orientarla al fracaso.

Por su parte, el asunto de la *diversidad de comportamiento en la población objetivo*, sugiere pensar en una hipótesis de tipo correlacional; es decir, que a mayor diversidad de la población objetivo, mayor será la dificultad para la formulación de lineamientos que orienten y normalicen la implementación y, por lo tanto disminuirá la probabilidad de conseguir los objetivos propuestos en la política pública. Sin duda, esta es una situación que generalmente enfrentan los programas públicos, pues la dispersión de la población objetivo es inevitable y el programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación, educación superior-empresa (PAFPyPFESE), programa de análisis en la presente investigación no es la excepción.

Por ejemplo, en el caso de la proporción de la población en la cual se centra el programa, para que la implementación tenga éxito, es requisito contar con el número de personas sujetas de recibir el beneficio del programa. El procedimiento será más sencillo en la medida que la población de interés sea más pequeña, y por lo tanto, mayor la probabilidad de incidir positivamente en ella. Así mismo, siempre que no sea complicada su identificación, habrá mayores probabilidades de movilizar recursos y apoyos para el cumplimiento del programa y por ende se contribuirá con el logro de los objetivos.

Finalmente, en cuanto al alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivos, éste depende del número absoluto de personas de la población de interés; así como de la cantidad de cambios que demande dicha población. Por lo tanto, en la medida que la cantidad de cambios requeridos aumente y, la población sea relativamente grande, se complicará el logro de los objetivos. No obstante de que en el siguiente capítulo se abordan las características de la población de interés por parte del programa en análisis; conviene señalar que esta tiene problemas de definición, pues aunque el beneficiado es el egresado de educación superior, son las IES las que aparecen en las reglas de operación del programa como las instancias de contacto. Lógicamente esto ofrece un primer obstáculo en su proceso de implementación, toda vez que no se tiene identificada y definida a la población de interés.

Por otra parte, en cuanto a la segunda categoría, la estructura del estatuto para normar y ordenar el proceso de implementación, significa que una ley diseñada con una estricta observancia entre lo teórico y lo empírico, puede influir positivamente en el logro de los objetivos. Para ello, se requiere que los objetivos normativos se encuentren debidamente jerarquizados, respaldados y justificados por una teoría causal. También se necesitan recursos financieros disponibles y suficiente coordinación jerárquica entre las distintas instituciones o agencias encargadas de la implementación; además del compromiso de los funcionarios responsables de la implementación y, propiciar la participación de actores externos a la población beneficiaria de la política.

La tercera categoría que abordan Sabatier y Mazmanian [1993], alude a las variables de política no normativas que toman parte dentro del proceso de implementación e influyen en el resultado de los objetivos. Entre ellas, destacan las condiciones socioeconómicas, las actitudes de las distintas autoridades públicas participantes, las actitudes de los electores; así como la capacidad y liderazgo de los responsables de poner en práctica la política pública.

Otros autores como Rein y Rabinovitz [1993], distinguen tres etapas en el proceso de implementación: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. En el primer caso, “los lineamientos se elaboran en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción” [p. 158]. Una vez que se desarrollan y aprueban dichos lineamientos, se publican en el Diario Oficial de la Federación; su importancia es tal, que pueden llegar a modificar la intención legislativa original.

En cuanto a la distribución de recursos, esta representa una de las etapas más importantes, puesto que por muchas leyes y reglamentos que haya; sino hay recursos, simplemente la política no se puede echar a andar. Además, en no pocas ocasiones suelen presentarse discrepancias entre la asignación, la autorización y el desembolso del presupuesto.

Cuando las discrepancias se deben a la falta de recursos para concluir con el programa, a veces es posible conseguir fondos adicionales. No obstante, lo desafortunado puede ocurrir cuando el presupuesto asignado “se tiene que gastar de cualquier forma”, en lugar de regresarlo; seguramente para justificar el presupuesto del siguiente año. Finalmente, la etapa de la supervisión es para Rein y Rabinovitz, un mecanismo cuyo fin es promover la responsabilidad en los niveles inferiores de la burocracia; donde la inspección, la auditoría y la evaluación juegan un papel fundamental. Cabe agregar que las etapas de la implementación en cualquiera de sus modalidades, son interdependientes e incluso complementarias. No es como un diagrama de flujo en el que tenga que seguirse paso a paso cada una de sus etapas; más bien se trata de un proceso circular lleno de recovecos, donde se encuentran en constante interacción los actores vinculados en la política.⁸⁷

Como se observa, cada analista tiene su propia clasificación de los procedimientos para llevar a cabo la implementación de la política; pero más allá de las clasificaciones, su estudio se realiza porque es común que el fracaso de las políticas también se encuentren dentro de este proceso,⁸⁸ aun y cuando estén presentes todos los elementos necesarios que tomarán parte en la ejecución de las políticas.

A2 La Hipótesis Causal en la implementación

Wildavsky, citado por Aguilar [1999] fue uno de los primeros analistas en entender la política como una teoría o **hipótesis causal**; es decir, como una cadena causal de sucesos entre determinadas condiciones iniciales y consecuencias esperadas. Su propuesta fue la siguiente: si se presenta el fenómeno “X” entonces puede

⁸⁷ “La experiencia de racionamiento de gasolina en Estados Unidos durante la posguerra ofrece un buen ejemplo de cómo opera el proceso circular en el caso de una legislación que se inicia desde la base” [Rein y Rabinovitz, 1993, p. 169].

⁸⁸ En efecto, el fracaso de las políticas no está circunscrito únicamente a la implementación, también hay otras razones que lo explican. Por ejemplo, la ausencia de apoyo institucional para echar andar la política, los criterios legislativos y la falta de recursos financieros, entre otras [Aguilar, 1993].

ocurrir el fenómeno “Y”. En efecto y de acuerdo con Wildavsky, [p. 45] “la política es la formulación de una hipótesis de relación causal entre acciones humanas.... y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse y todavía por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente”.

Con este planteamiento también coinciden Cuéllar y Martínez [2001], quienes señalan que el respaldo teórico de la hipótesis causal es relativamente complejo y, éste relaciona las causas con lo que se desea cambiar, así como con la pertinencia de los medios de intervención en el proceso de implementación de las políticas. De ahí que la política sea considerada como una teoría que trata de ponerse a prueba. Los autores presentan un modelo en el cual a través de una serie de variables, relacionan a una situación con sus causas. El modelo propuesto es el siguiente:

<i>Dado C,</i>	<i>entonces</i>	<i>S;</i>			
<i>Bajo el supuesto de que:</i>		<i>C'</i>	<i>produce</i>	<i>S',</i>	
	<i>siempre que:</i>				
<i>P</i>	<i>tendrá a</i>	<i>C',</i>	<i>entonces</i>	<i>C'</i>	<i>tendrá a</i>
	<i>S'</i>				
<i>Dónde:</i>					
<i>C = causas de la o las hipótesis</i>					
<i>S = Situación que se desea cambiar</i>					
<i>P = Pertinencia de las medidas que se utilizarán para influir en S, sin cambiar C</i>					
<i>C' = Factores distintos de C que tienen como resultado S'</i>					
<i>S' = Situación deseada pero mejorada, a partir de C'</i>					
Fuente: Tomado de Cuéllar y Martínez [2001]					

En este modelo, la variable de interés es la pertinencia de las medidas [P] que se utilizan para influir en la situación deseada [S]. Sólo que este conjunto de medidas convierte a la hipótesis causal en una hipótesis de intervención, la cual requiere

considerar dos variables más para cerrar el ciclo del modelo. Por una lado los efectos [E], mismos que tratará de minimizar o anular las medidas de implementación y, por otro lado, el conjunto de factores no conocidos o no explicitados en el modelo, denotado como [X].⁸⁹

En el caso del programa de apoyo a la educación superior empresa, la hipótesis causal del problema indica que, los problemas de inserción laboral de los egresados se deben particularmente a que no cuentan con un adecuado proceso de vinculación, entre las IES y las empresas. Lógicamente al tratarse un problema estructural, el programa no cuenta con la capacidad atender a toda la población afectada. A pesar de esto, la intención inicial del programa fue atender a una parte marginal de los egresados; sin embargo, los aspectos de logística y de delimitación de la población de interés, entre otros detalles de diseño, han impedido que atienda a los objetivos, bajo los cuales fue concebido. De acuerdo con el modelo de Cuellar y Martínez, el conjunto de acciones que deben llevarse a cabo, serían la variable [P], las cuales involucra la participación de una serie de actores, cuya interacción determinarán finalmente los resultados.

En resumen, la hipótesis causal es en esencia, un doble sentido de la implementación. Primero, porque la implementación es la conversión de un enunciado, plan o programa en una cadena de acciones efectivas; es decir: “llevar a cabo” o “llevar a efecto”. Segundo, porque la implementación es el proceso de convertir un deseo o un efecto probable en una realidad efectiva; es el tránsito de lo probable a lo efectuado [Aguilar, 1993].

A3 *Los defectos de la implementación*

Los analistas como Aguilar [1999], Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz [1993], Sabatier, Paul, A. y Daniel A. Mazmanian [1993], entre otros, han encontrado que en todo proceso de implementación convergen una serie de factores que inciden y

⁸⁹ En los factores externos se pueden considerar, las condiciones socioeconómicas coyunturales como las recesiones o incluso las tensiones políticas no previstas en la ejecución de la política.

afectan negativamente la ejecución de las políticas. A este fenómeno en sentido amplio suele llamarse: defectos o problemas de implementación.

Uno de estos factores es la amplia presencia de participantes con procedimientos y perspectivas diferentes acerca de cómo atacar un problema público.⁹⁰ Tales participantes tienen una postura y una opinión sobre cómo proceder para resolver dicho problema. Sus actitudes e intereses son diversas y el número de participantes puede variar a lo largo del proceso de implementación: pueden desaparecer y aparecer nuevos actores y, otros permanecer a lo largo del proceso. En consecuencia, la presencia de los distintos actores que toman parte en el proceso invariablemente generan conflictos, malos entendidos, confusiones y retrasos, y pocos son los que están de acuerdo con la política. Pero independientemente del rol que jueguen los actores, su presencia es insoslayable.

Metafóricamente, los actores sociales, políticos y económicos que toman parte en el proceso de implementación suelen perder de vista el bosque; es decir, el contexto y dimensión de la política, situación que suele derivarse de las discusiones bizantinas con los responsables de la ejecución de la política pública.

Teóricamente un problema de implementación se presenta cuando, a pesar de haber consenso entre los participantes de la política, su desarrollo se desvía, se obstaculiza y, por consecuencia impide conseguir el resultado final de la política. Esto se debe, entre otras cosas, a la multiplicidad de actores que participan en el proceso; quienes generalmente son instituciones educativas, sindicatos, ciudadanos, funcionarios de gobierno, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Cada uno de ellos tiene una perspectiva sobre cómo abordar el problema público y cada uno tiene una postura invariablemente diferente.

Derivado de lo anterior, la multiplicidad de actores suele complicar el proceso de implementación, toda vez que para echar a andar una política, los involucrados o

⁹⁰ Estos organismos pueden ser individuos, instituciones gubernamentales y civiles, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, etc.

dan su voto de aprobación o vetan el programa. Cuando hay un veto las tensiones continúan, situación que se retrasa y obstaculiza el proceso de implementación.⁹¹

Otro de los problemas que suele presentarse a lo largo del proceso de implementación, son las contradicciones entre las condiciones iniciales y las consecuencias esperadas. Por lo tanto, en ocasiones, el fracaso de la política no se encuentra en el proceso de implementación; sino en la inconsistencia de la teoría causal. Este es sin duda uno de los principales aportes de Pressman y Wildavsky, citado por Aguilar (1993), cuando señalan que muchas veces las teorías económicas o sociológicas no siempre son bien aplicadas o no se ajustan a las circunstancias que dan origen a los programas de las *políticas públicas*.

Como señalan los analistas, probablemente la formulación de la hipótesis como parte de la declaración de intenciones, tenga una lógica que puede ser viable. No obstante, hay factores que generan obstáculos y podrían conducir a su rechazo.

En el caso del programa de análisis en la presente investigación, es menester destacar que la promoción de prácticas de vinculación, así como la firma de convenios, no necesariamente garantiza un adecuado proceso de inserción laboral de los EES, lo cual sería un indicador de lo inadecuado que puede resultar la hipótesis con la teoría. Por ejemplo, en el caso de las prácticas de vinculación, seguramente una de sus principales fortalezas radica en la experiencia que pueden adquirir los jóvenes, especialmente si la vinculación se realiza antes de que el estudiante egrese. Sin embargo, en el caso de la firma de convenios entre empresas e instituciones educativas, en no pocas ocasiones, sino se le da amplia difusión, quedan como documentos petrificados, sin cumplir su propósito.

⁹¹ Ejemplo de esto es la reforma educativa recientemente aprobada en México, la cual ha sido objeto de múltiples protestas, no sólo de la población afectada directamente: los maestros; sino también por otros grupos de actores sociales y políticos que ahora se han unido al rechazo enérgico de la reforma; lo cual es una muestra de los defectos que la política ha generado en su proceso de implementación.

A4 El rol de los actores sociales en la implementación

Pressman y Wildavsky han señalado que la participación de los diversos actores sociales en el proceso de implementación es variada, individual o colectiva. Además, los acuerdos que establezcan los funcionarios con los actores, son necesarios para que el programa de política continúe adelante. No obstante se corre el riesgo que se desvirtúe el objetivo principal del programa y se atiendan otros que generalmente son secundarios. Esto es común en las *políticas públicas*, por ejemplo, cuando el objetivo principal es la generación de empleos y para lograrlo se impulsan programas de empleo temporal, podría suceder que derivado de las discusiones entre los actores participantes, se termine poniendo énfasis, en la prestación de algún servicio o en la creación de una obra pública que no es precisamente el objeto central de la creación del programa de política.

Por su parte Bardach [1977], citado por Aguilar [1993], señala que la participación de los actores sociales, aparte de ser diversa, se da con base a un juego, mismo que tiene reglas de operación. Cada uno de los actores se supone que conoce las reglas pero las adapta de acuerdo a sus intereses y tratan de sacar la mayor ventaja de los demás, y ejercer control en el desarrollo de la política. Muchas veces, el poder y control que ejercen se deriva de la posición en la que se encuentran. En este sentido “el juego de la implementación” invariablemente conduce a algunas distorsiones en la ejecución del programa de política, entre ellas:

- a) El desvío de recursos⁹²
- b) La desviación del objetivo central
- c) Resistencia y control
- d) Participaciones erradas

⁹² Por ejemplo, “los juegos que producen el <desvío de fondos> son: *Easy Money, Budget Game, Easy Life, Pork Barrel*”. Son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos” [Bardach, 1977, citado por Aguilar, 1993, p.65].

Bardach agrega que las estrategias usadas por los actores para generar cada una de estas distorsiones son variadas y multi-formistas, además son inevitables e introducen disyuntivas en la administración de los programas, cualquiera que sea el tipo de juego. Por ejemplo, el juego de la simulación, en el que determinados actores sociales participan haciendo declaraciones en favor de la ejecución del programa de política. Esto ocurre con frecuencia en la sociedad mexicana donde con frecuencia se encuentran actores que se pronuncian a favor y en contra de la política a través de declaraciones en los distintos medios de comunicación.⁹³

La resistencia masiva es otro tipo de juego que consiste en desacatar o evadir la ejecución de los programas de política. Ejemplo de ello, son las manifestaciones cuando determinados actores, pronuncian su rechazo a la implementación de determinados programas. Nuevamente tenemos para este tipo de juego, algunos ejemplos de las políticas recientemente aprobadas en México; particularmente el de la reforma educativa por la amplia resistencia que han ofrecido un grupo de profesores que no están de acuerdo con la reforma. Cabe señalar que en este juego y en el de la simulación participan actores reales y visibles.

Otro juego implícito en el proceso de la implementación es la <entropía social> y se refiere a los defectos y dificultades que enfrentan los responsables de la política pública para coordinar y acordar las actividades que involucran la participación de los actores sociales. En la actualidad <agrega Aguilar>, la solución para el juego de la entropía social es la gestión gubernamental y la gobernanza.

Pero más allá de la multiplicidad de juegos que aparecen en el desarrollo de la implementación, también existen estrategias que habitualmente emplean los responsables de los programas para evitar o contrarrestar los juegos que perjudican su ejecución. Algunas de ellas son derivadas de los mismos instrumentos de política, como los instrumentos antimonopólicos, la

⁹³ Ejemplo de ello es el programa local “tuzobus”, el cual consiste en la creación de un moderno sistema de transporte urbano, que en este momento se encuentra en la etapa de discusión y consulta, pero que seguramente en breve, habrá de implementarse.

“prescripción”⁹⁴, la “habilitación”⁹⁵, los “incentivos”, la “disuasión”, entre otras [Bardach, 1977, citado por Aguilar, 1993].

Desde la perspectiva de las estrategias, lo anterior es posible, siempre que desde la etapa del diseño los responsables de la política, construyan el escenario desde donde se moverán los participantes. Este escenario deberá describir a los jugadores, a las reglas del juego y al conjunto de juegos que se pueden desprender de la interacción de los participantes. En el caso del *programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación, educación superior-empresa* (PAFPyPFESE), los actores o jugadores identificados son los siguientes:

- Egresados de educación superior [activos o inactivos]
- Empresas [empleadores de trabajo profesional]
- Cámaras empresariales [COPARMEX, CANACO, CANACINTRA, etc.]
- Estudiantes próximos a egresar
- IES
- Dependencias de gobierno: CONACyT, FESE, ANUIES

Como se podrá deducir, estos actores juegan distintos roles en el proceso de implementación del programa.

A5 Factores que deben tomar en cuenta los actores

En este punto es muy sugerente tomar en cuenta las recomendaciones de Rein y Rabinovitz [1993], quienes señalan que son tres los imperativos que deben tomar en cuenta los actores en su juego pero que invariablemente se encuentran en conflicto, estos son: el imperativo legal, el imperativo racional y el imperativo consensual.

⁹⁴ Consiste en la delimitación de reglas y procedimientos claros, de tal manera que deje poca movilidad a la intervención de los actores.

⁹⁵ Tiene que ver con otorgar concesiones sobre las peticiones de los actores, y con ello inducirlos a que operen en favor del programa en operación.

El imperativo legal hace referencia al apego que debe guardar el proceso de implementación con la exigencia legislativa vigente. Cuando las circunstancias sociales y políticas se distancian del marco jurídico entonces aparecen los conflictos; sin embargo, los funcionarios públicos, con base a este principio, siempre buscarán apearse a la ley tal y como haya sido formulada.⁹⁶

Por su parte, *el imperativo racional-burocrático* se enfoca al proceso por medio del cual los funcionarios analizan la coherencia y la viabilidad del proceso de implementación. En el caso de la coherencia, se trata de que la ley en la cual se sustenta el programa de política realmente atienda razonablemente a la población objetivo. Habrá ocasiones en que los ejecutores del programa pongan en práctica dispositivos [ausentes en la legislación] pero cuya aplicación, facilite la implementación de la política.⁹⁷

Por su parte, la viabilidad analiza la pertinencia de sujetar la aplicación del programa a la ley que la sustenta. Cuando esto no es posible, entonces los funcionarios responsables de la implementación pueden optar por establecer nuevos lineamientos que maximice el beneficio de la población objetivo, pero que al mismo tiempo, minimice las reacciones adversas de los actores participantes. Debe aclararse que estos principios maximizadores y minimizadores son vistos desde la perspectiva del ejecutor de las políticas, de ahí el término de racionalidad burocrática.

Finalmente tenemos *el imperativo consensual*. Este principio parte del supuesto de que los dos imperativos precedentes [el legal y el burocrático] quedan supeditados al imperativo consensual. Esto significa que el proceso de la implementación deberá orientarse a satisfacer las preferencias de los grupos afectados por la legislación. Cuando esto llega a ocurrir; es decir, que sea el imperativo consensual el dominante, entonces se presenta lo que los analistas

⁹⁶ Es importante mencionar que el papel de los funcionarios suele cambiar en función de su postura ideológica y de su perfil profesional.

⁹⁷ Rein y Rabinovitz [1993], llaman a estos dispositivos estrategias burocráticas que agilizan el proceso de implementación.

llaman: *desvío o desplazamiento del proceso de implementación* [Rein y Rabinovitz, 1993].

En efecto, las discrepancias constantes entre los distintos imperativos, es un fenómeno que suele presentarse con frecuencia, y sólo en ocasiones se puede negociar y conciliar los intereses entre los participantes. Cuando esto no es posible, la tensión aumenta y si no hay un adecuado manejo, la situación puede salirse de control hasta derivar en consecuencias indeseadas tanto a la política, como a la sociedad. Este fenómeno también se denomina el *polígono de restricciones*.

CAPÍTULO III LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

En este capítulo se presenta un análisis de la actual política educativa de México, con énfasis en las políticas de inserción laboral. En principio, se muestran las principales características que identifican a la educación superior en México, de la cual se destacan sus deficiencias toda vez que el proceso de acceso al mercado de trabajo para los egresados de educación superior se han complicado, dificultando, no sólo su inserción, sino también la calidad del empleo que obtienen. Adicionalmente se plantea que los pronósticos para los egresados no son alentadores, toda vez que la tasa de desempleo juvenil seguirá creciendo.

3.1 La educación superior en México

El tema de la educación superior en una investigación que tiene como propósito realizar un análisis de diseño de políticas públicas, reviste interés por algunas razones. En principio porque es el punto de partida donde se gesta y se genera el origen del problema causal de la investigación; es decir, la problemática de la desvinculación estructural entre la oferta de trabajo profesional y la demanda de trabajo profesional que ejerce el mercado de trabajo. Así mismo, y derivado del punto anterior, es en el ámbito educativo donde se forma la oferta de egresados; por lo que, todos los cambios que se generen en el espacio educativo, inexorablemente repercute en los procesos de incorporación al mercado de trabajo. Es decir, es en estos procesos donde cobra importancia la vinculación e inserción laboral.

México es un país con múltiples problemas en su sistema educativo y más allá de las políticas y programas implementados, incluso con la reciente aprobación de la reforma educativa; los resultados en términos generales no han mejorado. Así lo señala el reciente informe de la OCDE sobre el Panorama de la Educación, 2012; el cual coloca a México como uno de los países más rezagados en cuanto al nivel de formación de la población adulta, particularmente entre 25 y 64 años. Para este indicador, el informe señala que 64% de la población adulta de México cuenta con

educación básica; 19% cuenta con un nivel educativo llamado de segunda etapa y el 17% con nivel de educación terciaria (MECD, 2012).⁹⁸

En el nivel de educación básica, México sólo es superado por Portugal con 68% de su población adulta. De acuerdo con el informe, los países más aventajados en este rubro son Reino Unido y EEUU con 11% de su población adulta. Así mismo, el 17% de la población adulta de México que posee educación terciaria, contrasta con el promedio de la OCDE, cuyo indicador es de 30% o el 38% de los países nórdicos. Esto significa que en México sólo 1.7 de cada 10 adultos posee educación superior; este mismo indicador es de 3 de cada 10 para los países miembros de la OCDE y casi 4 para los países nórdicos. En A.L. el país más aventajado es Chile con 2.7 de cada 10.

Otro de los indicadores de interés que muestra el informe de la OCDE es la tasa de titulación en educación superior,⁹⁹ la cual desde 2005 ha subido marginalmente en México. Este dato ha pasado de 17% en 2005 a 20% en 2010. Para saber el nivel de México en el plano internacional, basta ver el promedio de este indicador para los países miembros de la OCDE, cuyo dato es de 39%, y de 40% para los países de la Unión Europea. Esto refleja que dentro de la Organización; México se encuentra a la mitad del camino en eficiencia terminal en educación superior.

En el mismo sentido, el informe revela que México se encuentra en último lugar en graduados de bachillerato, cuyo indicador es de 47%, y para los graduados universitarios de 20%, es decir, en promedio 5 de cada 10 terminan el bachillerato y sólo 2 de cada 10 terminan la licenciatura. Así mismo, de los países miembros ocupa el deshonroso tercer lugar en jóvenes llamados *ninis*¹⁰⁰ y el undécimo en desempleo de EES. Además, es el país con las tasas más altas de desempleo en

⁹⁸ Por educación básica se entiende a la población que ha cursado educación preescolar, educación primaria y primera etapa de educación secundaria (o secundaria incompleta). Por educación secundaria se entiende a la población que cuenta con estudios de secundaria completa y educación media superior, incluso carreras técnicas. Por educación terciaria se entiende a la población que ha cursado educación superior.

⁹⁹ También llamada educación terciaria.

¹⁰⁰ Este grupo de individuos es el que recientemente fue “bautizado” como la proporción de jóvenes que “ni estudia, ni trabaja”.

personas con los más altos niveles educativos, siendo el único país con estas características: a mayor escolaridad, mayor tasa de desempleo. Así mismo, los *ninīs* observaron un crecimiento de 3% entre 2011 y 2012, cuyo monto pasó de 7, 226,400 a 7, 248,400 en estos años, lo cual representa casi el 25% de la población entre 15 y 29 años. En otras palabras, uno de cada cuatro jóvenes en México, no estudia y tampoco trabaja, lo cual nos da una referencia de la grave situación por la que atraviesa el país en materia educativa y, en consecuencia en su vinculación con el mercado de trabajo (OCDE, 2012a).

Estos resultados muestran que los problemas del ámbito educativo y laboral, son tan actuales como hace algunos lustros, lo cual supone que los programas y políticas implementadas no han dado los resultados esperados. Por ejemplo, en el informe sobre la educación superior en México de 2003, la SEP, fiel a sus funciones genéricas, le otorgaba un papel muy importante al asunto de la educación superior y a su vinculación con el mercado de trabajo. Al respecto el informe revelaba que:

La transición al nuevo siglo, ha exigido al gobierno, la sociedad e instituciones de educación superior, redefinir sus objetivos para diseñar de nueva cuenta el país que queremos tener en el futuro. A sabiendas de que la comunidad mundial es cada vez más interdependiente, y que la sociedad mexicana vive un proceso de transición de los órdenes económico, político, social y cultural, se ha reconocido que es urgente una transformación en la educación en general, y la terciaria en lo particular (SEP, 2003, p 31).

Si analizamos este fragmento del informe, al gobierno le preocupaba la redefinición de objetivos orientados replantear el modelo de país deseable. Lógicamente, al tratarse de un discurso, el informe involucra tanto a las instituciones como a la sociedad, aunque no señala los medios, ni el procedimiento para lograr la incorporación de estos organismos en la redefinición del país. Dadas las condiciones de un inminente tránsito hacia una sociedad más global e interdependiente, el gobierno le otorga el carácter de urgente a la

transformación de la educación, particularmente a la educación terciaria, especialmente por la necesidad de vinculación con el aparato productivo.¹⁰¹

En este contexto, el gobierno ya reconocía la necesidad de vincular a las instituciones educativas con la sociedad y las empresas; proceso a través del cual se podría detectar “con mayor nitidez” las necesidades; no del sector productivo, sino de la sociedad, según señalaba el informe. El objeto lógicamente era ofrecer soluciones a problemas específicos, aunque con un planteamiento muy general, todo quedaba en un conjunto de buenas intenciones.

El informe señala que en los noventa, las IES e institutos tecnológicos dependientes de la SEP ya realizaban actividades de vinculación, pero no centradas en los estudiantes; sino en materia de consultoría, asesoría, asistencia técnica y en menor medida, transferencia tecnológica e investigación aplicada. Sólo de manera muy general señala que las IES trabajan en el rediseño y actualización de sus planes y programas de estudio haciendo mención de las estancias y prácticas profesionales donde los egresados <que desde las perspectiva del gobierno> gozan de mayor aceptación (SEP, 2003).¹⁰²

Es conveniente resaltar que todas estas actividades, en conjunto respondían a las recomendaciones hechas por las instituciones económicas, educativas y organismos financieros internacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial, fiel defensor del modelo neoliberal que se instauró en la mayoría de los países a partir del *thatcherismo* y *reaganismo*, recomendaba seguir las reglas de la economía de mercado, basada principalmente en las leyes de la oferta y la demanda, en desregulación económica, en flexibilización de los mercados de trabajo, en el

¹⁰¹ Cabe señalar que los cambios de los años noventa, ocurridos en la educación superior, se dieron como respuesta a la grave situación económica que experimentó el país en este tiempo. Podría decirse que únicamente fue superada por la devastadora crisis económica de los ochenta, la cual es considerada por los expertos, como la década perdida. En este sentido, la crisis de 1995 fue un parte aguas que, dada las circunstancias de los acontecimientos, obligaba al gobierno y a los sectores involucrados en la política nacional, a redefinir las estrategias de crecimiento, especialmente centradas en las recomendaciones de las instituciones internacionales.

¹⁰² Sin duda esta es una visión sesgada del gobierno de una realidad que sólo él ve; pues los datos duros indican otra cosa: el fracaso de las acciones que se han implementado en materia de educación superior.

desmantelamiento de los sindicatos y en el campo educativo: un fuerte impulso a la privatización de la educación superior; lo cual generaba una mayor segmentación y exclusión social, especialmente por la polarización de los ingresos (Luengo, 2003).¹⁰³

En contraparte, la CEPAL y la UNESCO en sus recomendaciones han puesto énfasis en orientar la educación superior al crecimiento económico y a la equidad social, a partir de un desarrollo humano sostenido. En este sentido, ha sido responsabilidad del Estado sentar las bases para redefinir los criterios de los cambios en la educación pública, en busca de las mejores opciones que potencien la formación y mejoramiento del capital humano. Por tanto, la educación es vista como una inversión social de mediano plazo; de ahí la urgencia de potenciar su financiamiento, no sólo para elevar la matrícula; sino también para mejorar la calidad de la misma (Díaz, 1999, citado por Luengo, 2003).

Hasta hoy, las recomendaciones de estos organismos apuntan hacia la universalización de la educación superior; la cual está relacionada con la diversificación de la oferta de carreras universitarias y ampliación de las opciones de educativas, mayores áreas de énfasis en la etapa terminal de la carrera, incorporación de las tic y sobre todo, mayor flexibilización en los horarios y duración de los estudios. Esta propuesta también es conocida como *isoformismo*, cuya lógica de funcionamiento considera, entre otros factores, que los estudiantes de un mismo nivel educativo pueden cursar materias o asignaturas afines, con el objeto de facilitar la movilidad académica, los intercambios y las estancias estudiantiles o de investigación.

¹⁰³ Por ejemplo, la desregulación económica es una estrategia de la política neoliberal, que alude a la desreglamentación y flexibilización de las leyes; lo cual no implica su eliminación. Es decir, está pensada expresamente para facilitar la competencia, derribar las barreras e impedir la formación de monopolios. Desafortunadamente, en países con una estructura y sistema político que carece de firmeza, ética y honorabilidad en el ejercicio del poder, la desregulación y con ella la privatización se presentan como dos opciones que, tanto los grupos privados como los grupos políticos, han aprovechado para continuar en el poder, soslayando el desarrollo de la educación y, en consecuencia de la sociedad.

Este fenómeno genera ventajas para los involucrados; especialmente para quienes realizan los intercambios académicos: estudiantes y profesores. Pero también hay beneficios para las instituciones educativas participantes, pues el fomento de las actividades ya está considerado en los indicadores de evaluación; orientado y promovido por el modelo educativo, aunque como se verá más adelante, responde a un conjunto de prerrogativas que contribuyen con la reproducción de un sistema.

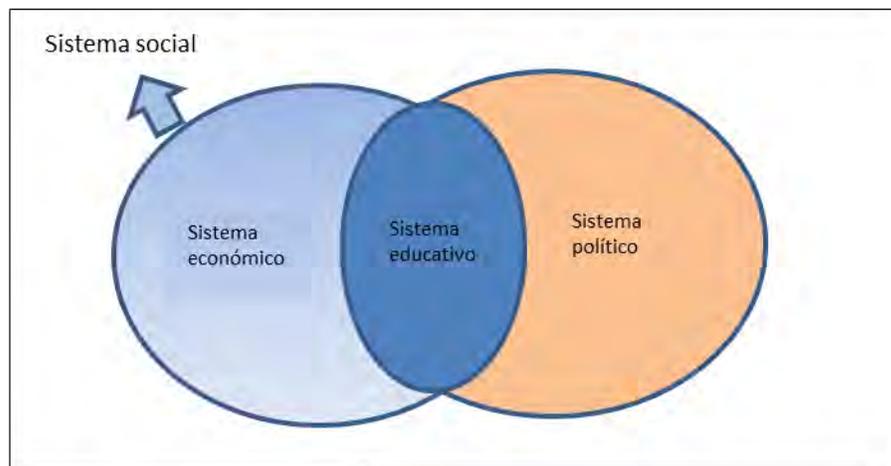
En efecto, la universalización de la educación tiende a la generación de indicadores, cuyo propósito es medir la calidad de las IES, entre ellos la certificación de programas de licenciatura, la conformación de cuerpos académicos, el fomento de proyectos interinstitucionales, así como mayores incentivos para publicaciones arbitradas. Cabe señalar que estos indicadores significan hoy, la medida para acceder a los recursos que habrán de financiar las actividades de las IES. Derivado de esto es como han surgido políticas y programas que determinan los procedimientos para medir los indicadores de desempeño; así mismo, se han creado instituciones o comisiones evaluadoras con la finalidad de promover el mejoramiento de la educación superior.¹⁰⁴

En este contexto, es comprensible que los cambios recientes en la educación superior se han producido, como consecuencia de las transformaciones en los sistemas económico y político. De hecho, estos subsistemas pertenecen al sistema o formación social, al que se encuentran articulados los otros subsistemas, tal como se muestra en la figura 3.1. Esto significa que dicha articulación es la que hace posible la existencia del sistema social; no obstante, en un mundo como el de hoy, donde la economía de mercado es la que asigna y distribuye los recursos, es el sistema económico el que se vuelve el eje central de los subsistemas político y educativo, y no el sistema social. De manera que tanto

¹⁰⁴ Pero este escenario es el “deber ser”, en el que las IES deberían estar participando activamente para mejorar su desempeño y calidad académica. Lo cierto es que en algunos casos, la certificación se ha convertido en un mecanismo de “puntitis”; es decir, hay instituciones que pagan la certificación de sus programas porque eso les permite usarlas como imagen y atraer matrícula.

el sistema político, como el sistema social y con ello el sistema educativo y tecnológico, giran alrededor del sistema económico.

Figura 3.1. El vínculo entre los sistemas educativo, económico y político



Fuente: elaboración propia

De lo anterior se desprende que el funcionamiento del sistema educativo responde a las necesidades de un sistema económico basado en el mercado, de ahí que como dice Schugurensky (1998), la educación y la cultura se ha mercantilizado, lo cual ha repercutido en las IES, a través de prácticas que anteponen por encima de la calidad educativa, la preferencias por el acceso a los recursos;¹⁰⁵ lógicamente sin los cuales no les sería posible cumplir con su función intrínseca de contribuir con la generación del conocimiento.

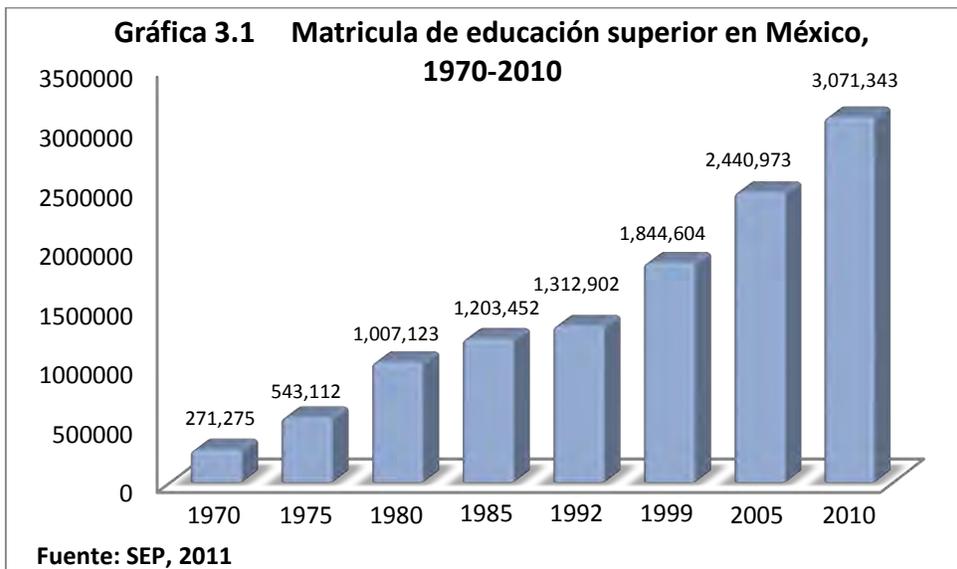
Esta supeditación de la educación a la sociedad de mercado, que en México inició en los noventa del Siglo pasado, implicó una redefinición de la relación entre las IES con el Estado y lógicamente con el mercado; lo cual se ha traducido en una disminución de la autonomía universitaria. En la práctica, la reestructuración de la educación superior ha generado, entre otras cosas, mayor control en los recursos presupuestarios, en el crecimiento de las universidades privadas y sobre todo, en

¹⁰⁵ Entre estas prácticas destacan, como se mencionó, los indicadores de desempeño y la selectividad del personal docente y administrativo, la redefinición de los criterios de planeación, los cambios en la administración y organización de las IES, así como la formación de centros de investigación, entre otros.

mayores controles administrativos y burocráticos más que en el aprendizaje de los estudiantes.¹⁰⁶

3.2 La matrícula en la educación superior

La matrícula de la educación superior en México ha aumentado significativamente, desde las últimas décadas del Siglo XX. Mientras que en la década de los setenta casi se cuadruplicó; en los ochenta el crecimiento fue relativamente bajo, pues apenas sobrepasó los 300 mil estudiantes. No obstante, el crecimiento espectacular se dio en los noventa y ha continuado hasta la actualidad: la cifra pasó de 1,312,902 estudiantes en 1992 a 2,440,973 en 2005, y a 3,071,343 en 2010 (Gráfica 3.1).



En principio, este crecimiento se explica por dos factores; por un lado, por el incremento del tamaño de la población absoluta en el país, pues no obstante de que la reducción de la tasa de fecundidad inició a fines de los setenta, el número

¹⁰⁶ Schugurensky (1998) señala que la reestructuración más que una reforma educativa, es una respuesta que se llevó a cabo por necesidad, derivada de presiones externas, enmarcadas en procesos socioeconómicos y políticos, expresados en lo que se ha llamado: convergencia internacional.

de habitantes en términos absolutos ha seguido en aumento.¹⁰⁷ Por otro lado, derivado de las condiciones de desarrollo del país, cada vez más estudiantes continúan con su preparación académica.¹⁰⁸

Esto ha generado una amplia demanda de infraestructura en términos de equipo, tecnologías y capital humano. Además, también se ha producido una diversificación y expansión de la oferta educativa; es decir, no solamente han aparecido nuevas carreras; sino también ha ocurrido una expansión de las universidades, sobre todo las tradicionales o de mayor tamaño; las cuales han creado nuevos campus y centros de investigación en distintas zonas del país o de la entidad dónde se localizan. Lógicamente estos procesos, requieren de un conjunto de elementos para el funcionamiento de la oferta educativa; por ejemplo, el mejoramiento y adaptación de los programas curriculares de las carreras tradicionales, los cuales tuvieron que cambiar, modernizarse o fusionarse para no desaparecer.¹⁰⁹

En el mismo sentido, no obstante de la expansión y la diversificación de la oferta educativa y, con la aparición de nuevas licenciaturas; las carreras tradicionales siguen predominado al concentrar los mayores porcentajes de la matrícula de educación superior. Por ejemplo, en el año 2000, las ciencias administrativas absorbían casi al 50% de la matrícula de educación superior, seguida de las en ingenierías y tecnologías con el 32.4%, y un escaso 2.5% y 2%, para las carreras del área de agropecuarias y de ciencias exactas respectivamente (Tabla 3.1).

¹⁰⁷ Además de que la población, por distintos factores se va reestructurando y reagrupando; por ejemplo, hay polos de desarrollo que son lugares de atracción poblacional, especialmente por la fuente de empleos. Tal situación genera elevada movilidad social y crecimiento en la demanda de servicios.

¹⁰⁸ aunque también hay otro amplio sector de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo

¹⁰⁹ Tal es el caso de la carrera en informática, cuya aparición a fines de los ochenta representó un boom; sin embargo con la introducción de las tic, tuvo que renovarse y ofrecer la misma carrera pero con otro nombre y contenidos actualizados.

Tabal 3.1 ESTADÍSTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR						
CICLO ESCOLAR 2000-2001, 2004-2005 y 2010-2011						
TÉCNICO SUPERIOR UNIVERSITARIO, LICENCIATURA EN EDUCACIÓN NORMAL Y LICENCIATURA UNIVERSITARIA Y TECNOLÓGICA: MATRÍCULA						
ÁREA 1/	Matrícula 2000-2001	Porcentaje	Matrícula 2004-2005	Porcentaje	Matrícula 2010-2011	Porcentaje
CIENCIAS AGROPECUARIAS	40,335	2.54	44,481	2.21	65,898	2.38
CIENCIAS DE LA SALUD	142,667	9.00	179,740	8.94	272,730	9.83
CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS	32,698	2.06	40,799	2.03	52,658	1.90
CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS	789,172	49.78	954,419	47.48	1,119,126	40.36
EDUCACION Y HUMANIDADES	66,073	4.17	115,610	5.75	294,284	10.61
INGENIERIA Y TECNOLOGIA	514,463	32.45	675,139	33.59	968,392	34.92
Total general	1,585,408	100	2,010,188	100	2,773,088	100.00
Técnico Superior Universitario incluye Profesional Asociado. Modalidad escolarizada.						
La información de Licenciatura en Educación Normal corresponde a las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta.						
La información de Licenciatura Universitaria y Tecnológica corresponde a la modalidad escolarizada.						
1/ La clasificación corresponde a las 6 áreas de estudio aplicadas por la ANUIES desde 1983 para Educación Superior						
Fuente: Elaboración propia con datos de ANUIES (2012) del Formato 911.9A. Ciclo escolar 2000-2001, 2004-2005 y 2010-2011.						

Para el año 2004, la tendencia no cambió, pues las ciencias sociales y administrativas, si bien redujeron su participación en la matrícula nacional a 47.5% con respecto al año 2000, siguieron concentrando la mayoría de los estudiantes de educación superior. Por el contrario, áreas como las ingenierías y las tecnologías incrementaron su participación a 36.8%; por su parte, carreras relacionadas con las de la educación y las humanidades, así como las del área de las ciencias de la salud, que no figuraban en la matrícula nacional, en conjunto casi alcanzaron un 15% en 2005 (Tabla 3.1).

Para 2008, el comportamiento de la matrícula nacional por áreas de conocimiento fue: ciencias sociales y administrativas con 46.5%, ingenierías y tecnologías 33.4%, ciencias de la salud 9.8%, educación y humanidades 6.2% (ANUIES, 2008). Se observa que las carreras tradicionales, a pesar de continuar con la disminución marginal de su participación en la matrícula nacional, aún concentraban la mayoría de la población estudiantil. Por su parte, las carreras del área de ingeniería, tecnologías, salud, educación y humanidades continuaban en ascenso. Para 2011, la tendencia se conserva, pero ahora la brecha entre las ciencias sociales y administrativas, con las ingenierías y tecnologías se cierra a menos de 6 puntos porcentuales: 40.36% contra 34.92%. Esto se explica no tanto por el crecimiento de las ingenierías; sino por la expansión de las tecnologías de

información y comunicación en los distintos ámbitos educativos y laborales. Así mismo, también se observa un crecimiento significativo en las carreras relacionadas con las ciencias de la educación y humanidades, cuyo porcentaje casi se duplicó entre 2005 y 2011, al pasar de 5.8% a 10.6% en los años de referencia (Tabla 3.1).

3.3 Los jóvenes en el mercado de trabajo

Una de las preocupaciones que dio surgimiento a la presente investigación fue justamente, el desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda de trabajo, cuya magnitud se ha exacerbado en los últimos años, especialmente porque la oferta, conformada en su mayoría por jóvenes, además de superar en términos absolutos a la demanda, cuenta con un perfil no adecuado a las expectativas de los empleadores.¹¹⁰ Por ello, en este apartado se presenta un panorama breve de cómo se encuentra en la actualidad, la ocupación de los jóvenes en el mercado; como punto de partida se presentan algunas cifras del estado actual de la ocupación y el desempleo en México para mediados de 2013.

En México, hasta julio de 2013 alrededor de 60% de la población de 14 años y más formaba parte de población económicamente activa; es decir, que estaba disponible para trabajar.¹¹¹ De esta población, 94.8% se encontraba ocupada en alguna actividad productiva y la restante 5.12% se encontraba desempleada (INEGI, 2013). Es importante advertir que estas cifras deben tomarse con las reservas del caso, toda vez que el país se caracteriza por un mercado de trabajo con una amplia presencia de economía informal y en consecuencia, con altos índices de subempleo; situación que oculta la verdadera cara del desempleo.¹¹² Incluso aun sin tomar en cuenta las tasas de subempleo, para el primer trimestre

¹¹⁰ Así lo revelan los informes de la STPS (2009), donde para el año de referencia, 28% de los empleadores manifestaban no encontrar el perfil adecuado para las vacantes disponibles.

¹¹¹ De forma específica, la PEA incluye a la población que está ocupada pero que también la que está desempleada.

¹¹² Por ejemplo, la TOPD (la cual se mide como la proporción de la PEA que manifestó estar desempleada y declaró estar en búsqueda de empleo, más la población que laboró menos de 15 horas a la semana), se ubicó en 11.2% en verano de 2013 (INEGI, 2013), lo cual nos da una idea de que la situación del empleo en México es verdaderamente un asunto de prioridad nacional.

de 2012 la OCDE estimó la TD en 8.2% contra un 5.02% del INEGI (OCDE, 2012b).

Por otra parte, del universo de la población ocupada en zonas urbanas, 73.5% se desempeñaban como trabajadores subordinados y asalariados; en tanto que 18.5% lo hicieron en actividades por su cuenta y escasamente sólo 4.5% realizaron actividades como empleadores (INEGI, 2013).

Cabe señalar que a lo largo del tiempo, la población en edad de trabajar,¹¹³ no sólo se ha incrementado en términos absolutos; sino también ha cambiado la orientación del sector productivo en el que se ocupan. Por ejemplo, en 1991, el sector primario concentraba al 26.8% de la PEA total del país, aún por encima del sector secundario el cuya participación fue del 23%, pero muy distante del sector terciario, con una contribución de 49.4% en el mismo año. A partir de este tiempo se observó un notable descenso de las personas ocupadas en el sector primario: 24.1% en 1997, 18% en 2000, 14.3% en 2006 y 13.3% en 2013. Por su parte, el sector secundario conservaría el promedio de su participación en el total de la PEA, fluctuando entre 23 y 24 % de 1991 a 2013. Esto significa que la pérdida de ocupación de la población en el sector primario, fue absorbida por el sector terciario, cuya concentración pasó de 49.4% en 1991 a 54.7% en 2000 y a 62.3% en 2013 (Tabla 3.2).¹¹⁴

¹¹³ Vale la pena señalar que la población en edad de trabajar se mide en términos estadísticos o económicos y de ninguna manera refleja un aspecto real o físico; es decir, las cifras de la PEA proporcionadas por el INEGI, sólo es una aproximación para efectos de medir la actividad económica de las personas. Por ejemplo, cuando INEGI se refiere a la población en edad de trabajar como el segmento mayor a 14 años, no significa que un remanente de la población total menor de 14 años no trabaje, pues estaríamos soslayando y ocultado a la mano de obra infantil que desafortunadamente existe en México.

¹¹⁴ El comportamiento de la absorción de empleo en los grandes sectores de la economía se explica, no sólo por la expansión de la urbanización y de la economía; sino también por el crecimiento exponencial de las TIC, que han permitido la diversificación de las actividades, especialmente en el sector servicios y particularmente en el sector financiero. Esto significa que hoy, buena parte de la riqueza ya no se genera en los sectores tradicionales productores de bienes y servicios, cuyo consumo es habitual en la población. En otras palabras, una parte cada vez mayor del PIB es generado en el sector financiero, auspiciado por el fenómeno de la especulación.

En la misma tabla 3.2, se observa que la participación de los hombres en los sectores productivos, es mayoritaria en el sector servicios, pero también hay una buena proporción laborando en el sector industrial o secundario.

Tabla 3.2

México. Población ocupada de 14 años y más por sexo, según sector de actividad económica.

AÑO	TOTAL	SECUNDARIO		TERCIARIO ©	NE
		PRIMARIO (a)	(b)		
1991	100.00	26.82	23.08	49.49	0.61
Hombres	100.00	33.81	24.80	40.68	0.71
Mujeres	100.00	10.82	19.13	69.68	0.36
1997	100.00	24.14	22.27	53.21	0.37
Hombres	100.00	30.00	24.11	45.46	0.43
Mujeres	100.00	12.60	18.63	68.51	0.26
2000	100.00	18.05	26.75	54.78	0.42
Hombres	100.00	23.68	29.14	46.70	0.49
Mujeres	100.00	7.20	22.15	70.37	0.28
2004	100.00	16.40	24.82	58.39	0.38
Hombres	100.00	22.10	27.79	49.63	0.47
Mujeres	100.00	5.96	19.39	74.42	0.23
2006	100.00	14.30	25.60	59.37	0.73
Hombres	100.00	19.92	29.90	49.40	0.78
Mujeres	100.00	4.71	18.28	76.36	0.65
2008	100.00	13.13	25.49	60.62	0.76
Hombres	100.00	18.59	30.12	50.47	0.82
Mujeres	100.00	4.04	17.77	77.53	0.65
2010	100.00	13.43	24.28	61.63	0.66
2012	100.00	13.31	23.97	62.21	0.51
2013	100.00	13.35	23.75	62.33	0.57

De 2004 hacia atrás corresponde a la población de 12 y más

a) Comprende agricultura, silvicultura, caza y pesca.

b) Comprende industria extractiva y de electricidad, manufacturas y construcción

c) Comprende actividades de servicios y comercio en general

Fuente: Elaboración propia con base al INEGI (2009). Estadísticas Históricas de México.

2010-2013 tomado de INEGI, ENOE (2013). Datos correspondientes al 1er trimestre de c/ año.

En el caso de las mujeres, en su mayoría ellas se desempeñan en el sector servicios, y su participación ha ido en ascenso: en 1997 fue de 69.6% y en 2008 pasó a 77.5%. Lógicamente este incremento porcentual se explica por dos cosas: primero, porque la población absoluta de mujeres ha crecido en comparación con los hombres y, segundo porque hoy hay más espacios y oportunidades para que las mujeres estudien y trabajen.

Por su parte, la población de jóvenes en México es la más afectada por las condiciones incorporación y ocupación en el mercado de trabajo. De acuerdo con el INEGI, de los 112.3 millones de personas que obtuvo del Censo de Población 2010, 29.7 millones eran jóvenes entre 15 y 29 años; es decir, el 26.4%. Así mismo, de la población de 15 años y más, el porcentaje de los jóvenes del mismo grupo etario, significó 37.8%; es decir, de cada 10 personas que conformaban la PEA en 2010, 4 eran jóvenes entre 15 y 29 años.¹¹⁵

Sin embargo, y pese a que el mismo gobierno reconoce en los jóvenes una oportunidad para impulsar el crecimiento y desarrollo del país, ellos han sido afectados; no sólo por las crisis y retrocesos de la economía, sino también porque las condiciones y procesos actuales de incorporación al mercado han cambiado, dificultando su acceso para este segmento poblacional.

El reciente informe de la OIT (2013) sobre las tendencias del empleo juvenil señala que en México la tasa de desempleo de los jóvenes se incrementó significativamente en los últimos seis años, la cual pasó de 6.7% en 2006 a 9.7% en 2012.¹¹⁶ De acuerdo con la ENOE (INEGI, 2012), en números absolutos, en promedio 1.3 millones de jóvenes se encontraban sin trabajo, lo cual representó el 52.5% del total de desocupados de la economía en ese año referencia. El informe de la OIT agrega que el problema es mucho mayor en otros países, y los

¹¹⁵ Sólo como nota aclaratoria, la ENOE considera a la PEA a partir de los 14 años, sólo para efectos de homogeneizar con los estudios de la OIT y otros organismos, es como se consideró a la población joven a partir de los 15 años.

¹¹⁶ Si observamos, este periodo corresponde al sexenio de Felipe Calderón, quien en su campaña presidencial se autotituló como el Presidente del empleo; situación que lo coloca como un fracaso más, de tantos, dentro de la política nacional.

principales afectados son España y Grecia, cuya tasa desempleo de jóvenes entre 14 y 29 años se ubicó en 52.4% y 54.2% respectivamente. La organización pronostica que el desempleo juvenil aumentará en los próximos años, la cual, si las condiciones de crecimiento de la economía mundial no mejoran, podría alcanzar 13% en 2018. Lógicamente este fenómeno ejercerá presión sobre los mercados de trabajo, mermando las posibilidades de crecimiento de las economías, especialmente las emergentes.¹¹⁷

Lo cierto es que el problema del desempleo en los jóvenes es doblemente grave para una economía: primero porque la magnitud del problema es una muestra de la incapacidad del mercado para absorber esta parte de la oferta de trabajo y, segundo, porque pone al descubierto la debilidad del Estado para generar políticas públicas que atiendan afectivamente el problema del desequilibrio del mercado de trabajo de los jóvenes. Un dato más que confirma el informe de la OIT, señala que entre 2008 y 2010 la tasa “NINI” para los países miembros de la OCDE, aumentó 2.1 puntos porcentuales, para ubicarse en 15.8%. Esto significa que de los países miembros, en promedio 16 de cada 100 jóvenes, no estudiaban ni trabajaban en este periodo; lo cual representa una carga financiera extraordinaria para la economía, pues no obstante de los recursos que demandan para su consumo, representan recursos humanos ociosos, sin provecho para la economía.

El escenario de la problemática de los jóvenes ante la búsqueda de empleo en el mercado de trabajo ha cuestionado la validez de la teoría del capital humano, cuyo principal argumento sostiene que la inversión en la formación educativa del individuo, por consecuencia eleva la probabilidad, no sólo obtener un empleo en el mercado de trabajo; sino que dicho empleo sea bien remunerado (Becker, 1964; y Schultz, 1961).

Algunos estudios como el de Márquez (2009) revelan que el problema de los jóvenes es que no han sido suficientemente valorados por el mercado, ya que

¹¹⁷ La OIT estima que en 2013 hay unos 73.4 millones de jóvenes desempleados, unos 3.5 millones más que en 2008.

cuentan con más grados de escolaridad que los adultos. Márquez realizó un estudio sobre el mercado de profesionistas en México con datos de la ENOE 2008, en el cual reveló resultados interesantes como los siguientes:

- El porcentaje de profesionistas en el mercado de trabajo de México fue más alto en las cohortes de 19 a 23 años y de 24 a 28 años, que el resto de las cohortes, con 21% y 24% respectivamente. Esto significa que entre 21 y 24 personas de cada 100, entre 19 y 28 años, contaban en 2009 con una carrera profesional. El porcentaje de profesionistas disminuye a medida que aumenta la edad de las personas.
- El estudio confirma el hecho de que las mujeres tienen un peso relativamente inferior al de los hombres en el mercado. Es decir, en promedio los hombres obtienen salarios más altos que las mujeres.
- En el mercado de profesionistas varones, la tasa de ocupación más baja se presenta en el grupo etario de 24 a 28 años; en otras palabras, es en este grupo donde la tasa de desocupación es más alta; lo cual confirma que el desempleo en los profesionistas de esta edad es mayor de quienes cuentan con un menor nivel de escolaridad.¹¹⁸ Una vez más este hecho, cuestiona y pone en “entredicho” a la teoría del capital humano, al menos para el caso de México.

Los resultados de Márquez coinciden con los de la OIT en el estudio que realizó en México sobre empleo juvenil y emprendurismo en 2009 y publicado el siguiente año, del cual hay algunos datos interesantes como los siguientes (OIT, 2010):

De los jóvenes de entre 14 y 29 años:

- En promedio, 4.5 millones realizan un trabajo sin haber firmado un contrato y sin recibir prestaciones sociales.

¹¹⁸ En el caso de las mujeres la relación entre escolaridad y ocupación se reduce; es decir, la tasa de ocupación aumenta de acuerdo con el nivel de escolaridad (Márquez, 2009).

- En promedio 52% de los jóvenes se desempeñan en actividades poco calificadas, donde no ponen en práctica las competencias y habilidades.
- 41% de los jóvenes entre 25 y 29 años de edad que cuentan con una carrera profesional, se desempeñan en actividades que no corresponden con el perfil de la formación profesional recibida en la universidad.

Estos resultados, los de Márquez (2009) y los de la OIT (2010) contrastan con las cifras oficiales de la SEP (2011). La institución federal clasifica al mercado de profesionistas en tres grupos: los menores de 25 años, los de 26 a 29 años y los mayores de 30 años. Por ejemplo, el segundo grupo que es el más compatible con el de 24 a 28 del estudio de Márquez, de acuerdo con la SEP tuvo en 2010 una TD en un 8.8%, en tanto que el grupo de menores de 25 años registró una mayor desocupación con 15.6% para el mismo año (Gráfica 3.2).



Sin duda, estas tendencias sobre el desempeño de los profesionistas en el mercado de trabajo, ya se avizoraban desde fines del Siglo pasado donde, si bien los egresados encontraban empleo, varios de ellos se ocuparon en actividades o sectores no relacionados con su perfil (Hernández Laos, 2004). En su estudio sobre el mercado de profesionistas en México, 1990-2000, Hernández Laos, encontró que 6 de cada 10 individuos en edad de trabajar se empleaban en

actividades profesionalizantes; no obstante, hubo un crecimiento de profesionistas que se ocupaban en actividades comerciales, técnicas y operativas, así como otras que podían ser desempeñadas por personas con o sin educación profesional.¹¹⁹

Los datos mostrados permiten aseverar que la situación de los egresados en la actualidad es sumamente complicada; de ahí que los gobiernos deban actuar, fomentando políticas públicas cuya orientación sea, no sólo el proceso de la inserción laboral; sino también fortalecer la política educativa, particularmente de la educación superior. A continuación se abordan las características de la actual política de educación superior en México.

3.4 Política de educación superior, globalización y reproducción

El creciente proceso de globalización que se intensificó a fines de los ochenta del siglo pasado y que ha sido inducido por el mercado;¹²⁰ ha permeado todos los aspectos de la sociedad: el económico, el político, el financiero, el cultural y por supuesto el educativo. En este sentido y considerando de que el sistema educativo se encuentra en interacción con los subsistemas económico, político y cultural, que forman parte del sistema social, se considera necesario, hacer preámbulo de la política de educación superior en México, a la luz de la teoría de la reproducción.

3.4.1 Política educativa y reproducción social

Bourdieu y Passeron (1996), sostienen que las clases sociales se reproducen en función de la *acción pedagógica* que las instituciones ejercen sobre los individuos, quienes han recibido de sus familias una determinada formación en valores, llamados por los autores “capital cultural”. Así mismo, cada individuo tiene una percepción distinta de la cultura, pero es posible, a través de los hábitos comunes,

¹¹⁹ Desde este tiempo, la economía mexicana ya se encontraba prácticamente terciarizada, lo cual confirma que en los noventa –y hasta la fecha- la mayor parte de los profesionistas se ocupaba en el sector servicios y en menor medida en el sector industrial –manufacturero- y agropecuario.

¹²⁰ Fueron dos los acontecimientos los referentes de la agudización de la globalización en México; primero, su adhesión al GATT y segundo, la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá.

conformar distintos tipos de culturas, las cuales son influidas de manera diferenciada por la *acción pedagógica*. Coinciden en que “toda acción pedagógica es objetivamente una *violencia simbólica* en cuanto impone, a través de un poder arbitrario, una arbitrariedad cultural” (p. 25).

Agregan que la escuela es la institución encargada de sancionar las diferencias culturales, como si fueran aspectos de carácter escolar; con esta función, la escuela contribuye “a reproducir la estratificación social y a legitimarla, asegurando su interiorización y persuadiendo a los individuos de que ésta, no es social, sino natural” (p. 17).

En este sentido, la escuela es vista como la célula de un sistema que controla y ejerce el poder a través de *la acción pedagógica*, donde los docentes son los encargados de ejercerla. Por lo tanto, la escuela adquiere personalidad y jerarquía para para cumplir con la función social de enseñar y lo que desde la perspectiva de las elites, debe ser legítimo aprender;¹²¹ el cual es considerado como el modelo a seguir, lo que en consecuencia soslaya otras formas de pensar y de aprender.¹²² Para tal efecto, las instituciones educativas usan la normatividad y los medios de comunicación vigentes, a través de los cuales se reproduce el tipo de educación que intencionalmente se desea proyectar. Esto significa que pensar diferente al modelo escolar, puede ser sinónimo de vulnerabilidad, exclusión y rechazo, producto de la *violencia simbólica* ejercida por la institución educativa.

3.4.2 Política educativa y globalización

En un sentido similar Schugurensky (1998) plantea que no es conveniente hacer un análisis de la educación, de sus transformaciones y de sus políticas; sino se

¹²¹ En palabras de Bourdieu y Passeron, desde la teoría de la reproducción, lo legítimo es aprender lo que profesa las culturas dominantes.

¹²² Pero Bourdieu y Passeron señalan que la escuela, en tanto, célula de reproducción, afortunadamente no cumple en *estricto sensu* con esta función, pues puede suceder el acontecimiento de que “el hijo del pelicano puede matar al padre”. Esto significa que de la función social del proceso de reproducción de la escuela, es posible que no todos sean formados de la misma manera y que, así mismo, al final, la acción pedagógica pueda ser modificada, por quienes fueron formados en ella.

hace en un contexto sistémico mundial; mismo que se reproduce con base a una lógica de relación entre estructura y superestructura, y en la cual hay coincidencias con el planteamiento de Bourdieu y Passeron. En este sentido, las dinámicas experimentadas por los países, convergen en el contexto de las interacciones de un sistema global que ha atravesado históricamente distintos periodos o etapas, cuya clasificación ha sido estudiada por varios autores como Wallerstein (1990), Ferrer (1996), Braudel (1986), entre otros.¹²³

Sin duda, los autores referidos se han apoyado en la teoría marxista para explicar la forma y los procesos en que han ocurrido los fenómenos actuales. En esta lógica, tanto en la economía, como la política y la educación, se sustentan en las leyes que rigen la reproducción del sistema capitalista; apoyadas, en la teoría de sistemas. En este sentido, el capitalismo es visto como un sistema que como señala la teoría de los sistemas mundiales de Wallerstein (1990), ha atravesado por varias etapas; cada una de ellas con tiempos y periodos distintos;¹²⁴ y al mismo tiempo, determinadas básicamente por dos factores: por el agotamiento y por la reestructuración.

Sin duda, esta ha sido la lógica del capitalismo, hoy expresado en globalismo, el cual se ha difundido en el medio internacional como globalización (Beck, 1998, Ferrer, 2000). Los autores coinciden en señalar que la globalización busca la homogeneización de la sociedad mundial, particularmente en los hábitos de consumo, pero también en otros espacios de la vida económica, social, política, cultural y educativa. Por ejemplo, en la parte económica puede citarse el concepto de fábrica global, el cual alude a un proceso de producción de una mercancía, cuyas partes pueden ser producidas en distintas regiones del mundo y son

¹²³ Braudel por ejemplo, nos habla de cómo las actividades cotidianas del hombre, se convirtieron, a través del tiempo en actividades comerciales, en su obra "la dinámica del capitalismo" señala cómo los comerciantes se convirtieron en parte importante de la generación de la riqueza, ya que en esos tiempos (siglos XIII-XVIII), se consideraba que el origen de la riqueza estaba en el comercio.

¹²⁴ Esta teoría parte del supuesto que son las relaciones sociales las que dirigen el rumbo de la humanidad, por lo que el vínculo en la sociología y las ciencias económico-políticas es cada vez más estrecho.

reunidas en la nave de ensamblaje de una compañía, para la terminación de su proceso.

En el mismo sentido, autores como Ianni (1998, 2002 y García Canclini, 2000), nos muestran las múltiples transformaciones por las que ha atravesado la sociedad mundial a la luz del irreversible proceso de globalización. No obstante, advierten que el proceso de globalización aún no se ha completado, sobre todo Canclini cuando usa su concepto de *globalización imaginada*.

Por su parte, el concepto de globalización política, tiene que ver con la pérdida de poder del Estado-Nación y con el correspondiente surgimiento de instituciones políticas supranacionales, que buscan condiciones de mejora en los procesos de liberación y movilización de los flujos de capital, especialmente financieros. Sus medios principales en que basan su aparición y funcionamiento son los conceptos de libertad y democracia, emanados de la Revolución francesa, hoy utilizados como vehículos para fortalecer el modelo neoliberal (Flores y Mariña, 2000). La amplitud de estos conceptos en los distintos espacios de la vida económica y social es notable; por ejemplo, el concepto de libertad en la perspectiva neoliberal, supone hablar de la libertad de elegir, de la libertad de comerciar, de la libertad de invertir, de la libertad de construir, etc. En suma, el concepto postula que todo individuo tiene la plena libertad de tomar sus decisiones, teniendo como única limitación el marco jurídico vigente impuesto por el Estado (Friedman, 1966).

De lo anterior se deriva que la libertad es un medio necesario para la construcción de los procesos democráticos en cada sociedad.¹²⁵ Sin entrar en una discusión sobre estas temáticas, que también son importantes, pero que nos desviarían del propósito de las políticas de educación superior; conviene señalar que hoy, dichas políticas usan como argumento, haber sido concebidas bajo el criterio de libertad y democracia en cada una de las sociedades. No obstante, expertos como Ianni (2000), Beck (1998), Flores y Mariña (2000), entre otros, señalan que la finalidad

¹²⁵ Esto es lo que señalan los discursos que promueven el modelo neoliberal; el cual es concebido como una forma de organización de las actividades productivas, caracterizado por tres ejes: privatización económica, desregulación o desreglamentación y apertura comercial.

es la ampliación de las fronteras del capital cuya penetración se dé, no sólo en los mercados de bienes y servicios; sino también en las estructuras políticas y, en consecuencia en la educación, en la cultura, y en el resto de los espacios de la vida social.

En el caso particular de la educación, la penetración se ha dado a través de las políticas promovidas por los organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, entre otros. Como se señaló en el primer apartado de este capítulo; desde finales del Siglo XX, y por influencia de los organismos citados, las IES en México han modificado sus procesos pedagógicos, así como su estructura administrativa, con el objeto de homogeneizar los criterios que busca la política educativa internacional.

Es importante mencionar que toda política educativa, independientemente de su alcance y de su intención, inexorablemente tiene como protagonistas clave a los alumnos y a los docentes (Reimers y Villegas 1996, citados por Tarazona, s.f). En este sentido y teniendo como referencia que la globalización es inducida por el mercado, permeada por un creciente volumen e intercambio de información; es como se plantea que las políticas educativas atiendan estas dimensiones; es decir, inducir particularmente a docentes y estudiantes, a formarse en un modelo educativo orientado a los requerimientos un mercado, que se mueve en una lógica meritocrática e individualista (Giddens, 2002).¹²⁶

De ahí que la actual política educativa internacional en el que México, no es la excepción, se centre en la formación de competencias, misma que se sustenta en el *aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a ser*. En el primer caso, nos habla del desarrollo cognocente del individuo; en el segundo caso se trata de la formación de competencias y habilidades para el desempeño en el mercado de trabajo y finalmente, el *aprender a ser*, alude a la formación de valores para la integración social. Sin embargo, como lo plantea Bourdieu y Passeron (1996),

¹²⁶ No obstante y pese a toda la intencionalidad de las políticas educativas internacionales y nacionales, afortunadamente el docente sigue teniendo en sus manos, la posibilidad de influir integralmente en la preparación del estudiante.

normalmente los modelos buscan reproducir los códigos que, desde la perspectiva de quienes los instrumentan, es lo deseable para el desarrollo de la sociedad. Como se ha comentado no sólo son los organismos financieros internacionales, los que a través de los gobiernos reproducen las políticas; sino también de tras de ellos están las grandes transnacionales, cuyo poder económico tiene la fuerza para influir en el diseño e implementación de las políticas.

Ejemplo de lo anterior es el proyecto Tunnig cuyo propósito ha sido la estandarización y homogeneización de los programas de estudio, así como de los procesos de titulación de los egresados, para efectos, no sólo de comparación internacional; sino también para promover la movilidad académica.¹²⁷ El programa pone énfasis en la formación de competencias: generales y específicas, en las cuales trabajan las IES en la actualidad.

Pero más allá de la intención de la política educativa internacional que promueve la convergencia y la homogeneización de los modelos educativos, el desafío que enfrentan los gobiernos es cómo responder a estos propósitos; pues no obstante de tener claro que el acceso al conocimiento y a los avances tecnológicos es irrenunciable, resulta importante que cada gobierno, diseñe políticas públicas educativas en función de lo factible para la sociedad; lo cual significa que seguir las prerrogativas de la convergencia educativa no debe ser una condición.

3.4.3 La política de educación superior en México

La política de educación superior en México como toda normatividad, está adherida a la estructura social, económica y política del sistema; por lo que abordar en este espacio, una descripción analítica amplia del proceso de la misma, podría desviarnos del objeto de la presente investigación. En consecuencia, en este apartado se pretende mostrar algunos aspectos que han caracterizado a la política de educación superior en México, particularmente en la época moderna.

¹²⁷ Este proyecto inicia en 2001 con 175 universidades europeas, con la idea de llegar a puntos de referencia en las estructuras educativas. En 2004 se inician el proyecto Tunnin para América Latina.

Una primera etapa es la que va de 1920 a 1946, en la cual la educación superior formó parte del proyecto liberal revolucionario – popular, y estuvo enfocada al desarrollo social, de ahí que se le conozca como desarrollista. La otra etapa de la política educativa es la modernizadora, cuyo periodo va de los cuarenta a la década de los setenta y se centraría en la formación de profesionistas para una economía, basada en un sector industrial en expansión. Finalmente, la etapa actual, la cual inició a fines de los ochenta y es conocida como la etapa evaluadora (Guerra, 2001; López, Lagunes y Recio, 2009).

La década de los setenta con la que inició la modernización educativa, es conocida como la etapa de expansión de la educación superior en México. En este tiempo se crea la UAM y el ENEP de la UNAM, así mismo, se inicia las gestiones para la creación del CONACyT. A fines de esa década aparece el programa nacional de educación superior, el cual estaba adherido al PND de Miguel de la Madrid. Como se mencionó los años setenta fue periodo en que la matrícula de educación superior registró una tasa de crecimiento superior al 500%. Lógicamente también se expandieron el número de instituciones y el profesorado (Acosta, 1999, citado por Guerra, 2001).

Los años ochenta, especialmente el periodo que va de 1982 a 1987, representa para México un parteaguas, no sólo en lo educativo; sino también en la esfera de lo económico y lo político.¹²⁸ De hecho, la reforma de la educación superior de esta década es inherente a la reforma del Estado, donde aspectos como la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la gestión administrativa, entre otros, fueron incluidos en los cambios de la política de educación superior (De Vries, 1999, citado por Guerra, 2001).

Hasta la década de los ochenta, era notoria la ausencia de políticas públicas educativas en México y prácticamente no existía un marco legal para legislar la

¹²⁸ El sexenio de Miguel de la Madrid es conocido como el periodo de la reestructuración de la economía mexicana, el cual sentaba las bases para el tránsito hacia un nuevo modelo económico basado en la reestructuración productiva, la apertura comercial, la especialización flexible, el desmantelamiento de los sindicatos y la privatización principalmente.

educación superior (De Vries, 2002, citado por López *et al*, 2009). Esto supone que los programas educativos dependían de las políticas gubernamentales. A mediados de los ochenta, después de la severa crisis estructural que afectó a la economía mexicana, iniciaron las gestiones para transitar hacia un sistema de políticas de evaluación. Los criterios de eficiencia y eficacia serían clave para medir el desempeño de las IES; así como la calidad, la pertinencia, la planeación y la evaluación; entre otros indicadores (López *et al*, 2009).

Dado que México había implementado el neoliberalismo como modelo de crecimiento, basado en la privatización, la desregulación y la apertura comercial; sus necesidades y efectos para su funcionamiento comenzaron a permear a la economía, la sociedad y por supuesto a la educación. Ahora la estrategia estaba basada en la flexibilización de los procesos productivos, lo cual incluía flexibilizar el mercado de mano de obra. Transcurrieron 24 años para que el aparato productivo de México, lograra adaptar el mercado de mano de obra, a sus necesidades: la Reforma Laboral de 2012, es considerada la parte alta de un proceso que inició a fines de los ochenta y que significó modificar, no sólo el perfil de los trabajadores; sino también, la estructura y clasificación de sus competencias.¹²⁹

Ante los cambios del aparato productivo y en consecuencia, del mercado de trabajo; la política de educación superior se adaptó, no sólo para responder a la economía de mercado; sino también a la política educativa internacional. El nuevo modelo económico exigía una política educativa flexible, que se enfocara en formar profesionales, no sólo en competencias específicas, propias de la carrera universitaria; sino también en competencias genéricas y otras complementarias;

¹²⁹ Hasta la década de los ochenta, el mercado de trabajo era rígido, prevalecían los contratos colectivos y definitivos. Cada trabajador se especializaba en una parte del proceso productivo, contaba con un salario base, podría trabajar horas extras y disponía de una serie de prestaciones que le permitían sortear las dificultades en tiempos de crisis: el Fordismo y el taylorismo poco a poco se agotaban como modelos de organización del trabajo dominantes. Los noventa prácticamente inaugura la llegada de los nuevos modelos de organización de la producción y el trabajo; no obstante en México el toyotismo, el neofordismo y el neotaylorismo, son esquemas que no han terminado por implantarse, aunque ya varias empresas operan con estos modelos (De la Garza, 2005).

que proyectara la posibilidad de que los egresados diversificaran sus oportunidades en el mercado de trabajo. En consecuencia, la nueva política educativa tenía la intención de romper con la estructura tradicional de las IES, cuya formación de profesionistas carecía de experiencias y capacidad para desempeñar las actividades productivas.

Hay varios ejes que orientaron la conducción de la política educativa de los noventa. Por ejemplo uno de ellos fue el mejoramiento de la planta docente, pues se consideraba que una de las problemáticas se encontraba en la parte de la enseñanza. Con el objeto de atender esta problemática, en 1994 la ANUIES aprobaba y ponía en operación el Programa Nacional de Superación Académica, conocido como SUPERA, cuyo propósito era incrementar el número de docentes con estudios de posgrado (López *et al*, 2009).

En 1996, bajo la presidencia de Zedillo, se puso en marcha el PROMEP, con lo cual se pretendía, no sólo fortalecer la investigación; sino también contribuir con la formación de competencias de los EES. Este programa, aún vigente, aparte de privilegiar la investigación, prescribe que el docente realice actividades de docencia, de trabajo colegiado en academias y revisión curricular, así como dar acompañamiento a los alumnos, a través de tutorías. Así mismo, desde este tiempo, se ha buscado que todos los programas educativos, estén orientados a generar las condiciones que les permitan a los estudiantes, contar con mejores opciones para insertarse al mercado de trabajo. Ejemplo de ello son los programas nacionales educativos: 1995-2000; 2001-2006; 2007-2012 y 2013-2018.

Cabe señalar que desde los noventa, el sector servicios se convirtió no sólo, en el principal generador de la riqueza; sino también en el principal aglutinador de mano de obra; lo que muchas IES ofertaron carreras con énfasis en este sector de la economía. Junto a esto, y de acuerdo con la inestabilidad de la economía,¹³⁰ se presenta la necesidad de incrementar una mayor vinculación entre los sectores

¹³⁰ En estos tiempos y hasta la actualidad, la inestabilidad de la economía se ha explicado principalmente por la creciente participación de los mercados financieros, donde los más altos márgenes de utilidad, son generados por el capital especulativo.

educativos y productivos. En un inicio se pensó enlazar los programas de desarrollo social, y económicos con los programas educativos, con el propósito de aprovechar las ventajas de los participantes (Guerra, 2001).

La llegada del Siglo XXI, confirma la continuidad de las políticas educativas iniciadas con la reforma educativa de fines de los ochenta. Siguen apareciendo programas de apoyo a la educación superior. Por ejemplo, en los primeros años del Siglo XXI se crea el PNP, el PIFOP y el PIFI, con la idea de fortalecer por un lado, la formación de investigadores y por otro lado, elevar la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen la IES. En el mismo sentido, la política educativa del sexenio 2007-2012, con la intención de elevar la calidad académica, disminuir el rezago educativo y, fortalecer la formación de competencias, entre otras metas; se propuso 7 grandes objetivos, los cuales se mencionan a continuación (Cámara de Diputados, 2007, p. 74):

1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.
2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
3. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
4. Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.
5. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

6. *Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.*
7. Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

De estos objetivos, el sexto es el que se orientaba a la vinculación de la educación con el mercado de trabajo. Para ello se dispuso de indicadores como las becas de pasantía en el mercado laboral, capacitación a personal en centros de formación para el trabajo, porcentaje de cursos de capacitación laboral, y porcentajes de IES que dispusieran de centros de vinculación laboral.

Por su parte el PND 2013-2018 en su eje 3: México con educación de calidad, pone énfasis en la sociedad del conocimiento y se propone articular la educación con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y los sectores productivos. Para ello la política contempla 5 líneas: la expansión de la educación básica, la vinculación de la educación con las necesidades socioeconómicas, la evaluación, cultura y deporte, y ciencia, tecnología e innovación (PND 2013). Se observa que la línea 2 es la que está orientada a la vinculación laboral y, seguida de ella, la línea 3 se propone continuar con el proceso de evaluación permanente, no sólo a los estudiantes y profesorado; sino también a los programas educativos; estos últimos requieren de la certificación periódica que los acredite como programas de excelencia académica.

De lo expuesto en este apartado se deduce que desde finales del siglo pasado, el gobierno ha estado enfocado en elevar la calidad de la educación, para lo cual ha destinado un mayor presupuesto.¹³¹ No obstante, los resultados no han

¹³¹ Entre 1990 y 2002, el gasto federal en educación creció casi 1500% y su tendencia es a la alza (Andere, 2003, citado por Franco, 2012). En 1990 fue de 27, 322 millones de pesos, en 2002 fue de 344, 332 millones de pesos y en 2010 de 656, 271 millones de pesos. Se observa que entre 2002 y 2010, el gasto casi se duplicó.

correspondido en la misma proporción al incremento del gasto en educación. El trabajo de Andere (2003), citado por Franco (2012), sostiene que “ningún sector de la Administración Pública ha crecido tanto como esta área, en lo relacionado con el gasto público federal” (p. 66).

Al relacionar la afirmación de Andere con los resultados de México en las evaluaciones de PISA y los recientes informes de la OCDE, estos últimos comentados en los primeros apartados de este capítulo, es evidente que la situación educativa del país no ha mejorado. Con respecto a los resultados de PISA 2009, México ocupa el último lugar en la evaluación de países miembros de la OCDE; seguramente esto nos pueda ayudar a comprender, por qué la dificultad de los egresados para incorporarse al mercado de trabajo. Seguramente no será la única causa de la problemática pero sí, una de las principales. Lo cierto es que, desde que la política educativa se enfocó en la evaluación y certificación, las IES se preocuparon más en cumplir con los requisitos que enfocarse en la esencia de la formación y calidad de los estudiantes, lo que se traduce en una competencia superficial basada en la acumulación de puntos por certificaciones, a costa de sacrificar “a la gallina de los huevos de oro”; es decir, la formación integral y esencial del estudiante, con evidencias probadas de que han sido preparados para una incorporación satisfactoria al mercado de trabajo.

3.5 Programas de apoyo a la vinculación e inserción laboral

Uno de los propósitos que en la actualidad debe impulsar la implementación de políticas públicas orientadas a promover el desarrollo, es la búsqueda de la formación de capacidades individuales, que permita a las personas ser independientes, con plena libertad de poder tomar decisiones, no sólo para mejorar su bienestar personal; sino también el de la sociedad o ámbito donde se desenvuelven. Este planteamiento recrea las ideas de Amartya Sen, quien concibe a la libertad con un fin, pero al mismo tiempo como un medio para construir el desarrollo individual y social. Lógicamente, el desarrollo centrado en el individuo va más allá de la visión económica e incluye, no sólo la posibilidad del acceso a un conjunto de bienes y servicios; sino también, el hecho de generar las condiciones

para que el individuo desarrolle sus capacidades plenas de autorrealización y bienestar (OIT, 2010).

La OIT, retoma este planteamiento y señala que la formulación de políticas públicas, cuyo objeto sea apoyar la inserción laboral; deben centrarse en el desarrollo de las capacidades y habilidades; por lo que la creación de empleos decentes es una condición para lograr dicho propósito.¹³² Sin embargo, en los últimos años, hay una serie de factores que han obstaculizado la creación de empleos; entre ellos: una baja productividad que afecta el desempeño de la economía, la cual no es privativa de los países desarrollados. Como consecuencia de lo anterior, otro aspecto ha sido el bajo crecimiento económico de la mayoría de las economías desarrolladas, particularmente europeas; y junto a esto, también ha afectado la incorporación al mercado de trabajo un elevado segmento de jóvenes, quienes lo han hecho en épocas de bajo crecimiento económico.¹³³

A lo anterior se agregan los problemas estructurales que enfrenta el país, principalmente la pobreza y la desigualdad e inequidad en la distribución del ingreso; mismos que no se han resuelto y cuyo escenario indica la imposibilidad de contrarrestarlos, al menos no en las próximas décadas. Junto a esto, hay otros fenómenos de “reciente aparición” como la economía informal y el grupo de jóvenes llamados *ninis*.¹³⁴ En el primer caso, la economía informal representa en la actualidad un componente importante de la riqueza generada anualmente en México, aproximadamente el 20% del PIB (INEGI, citado por La Jornada, 2013).

¹³² La OIT define al trabajo decente como una actividad productiva con remuneración justa, con seguridad laboral para el trabajador y seguridad social para él y su familia, así como condiciones que favorezcan a su desarrollo, incluso con la libertad de manifestar sus ideas relacionadas con el mejoramiento de sus actividades laborales (OIT, 2010).

¹³³ Este fenómeno está asociado con tres aspectos: primero con el factor demográfico, aunque las tasas de fecundidad han descendido en los países en desarrollo, aún siguen incorporándose proporciones significativas de jóvenes al mercado de trabajo. En segundo lugar, el bajo crecimiento económico que no ha permitido al mercado, la absorción de mano de obra; y en tercer lugar, el cambio tecnológico que ha desplazado a una proporción de trabajadores del mercado laboral.

¹³⁴ Debe aclararse que tanto la economía informal como los *ninis*, no son fenómenos nuevos, especialmente la economía informal. En México los primeros estudios sobre informalidad se llevaron a cabo en los años setenta del siglo pasado. No obstante, la magnitud e impacto que tiene en la economía la ha convertido en uno de los problemas cruciales sin resolver.

Este gris escenario obliga al gobierno a fortalecer una de sus grandes e irrenunciables funciones sociales, esto es la promoción del desarrollo, a través de políticas deseables y congruentemente articuladas, que tengan como propósito el buen funcionamiento de los mercados, particularmente el de mano de obra.

Sin embargo, en México las políticas gubernamentales de atención al empleo, siempre fueron aisladas y desarticuladas, y cambiaban según la visión del gobierno en el poder. Poco antes de que el modelo sustitutivo de importaciones llegara a caducar, en 1978 el gobierno federal fundó el Servicio Nacional de Empleo, conocido como el SNE, cuya cobertura en 2006 superaba las 139 oficinas en los principales centros urbanos del país (STPS, 2006). Desde su creación, el citado programa “en coordinación con los Gobiernos Estatales ha procurado fortalecer y mejorar las labores de intermediación en el mercado laboral, mediante líneas de acción que permitan estrechar el contacto entre oferentes y demandantes de empleo” (STPS, 2006, p. 3).¹³⁵

Por su enfoque, el programa federal a ha sido dividido en tres etapas. La primera que va de 1978 a 1992, el cual operó con los mecanismos tradicionales de fomento al empleo, particularmente a través de las bolsas de trabajo. La segunda va de 1993 a 2000, cuya característica fue la instrumentación de programas orientados a colocar trabajadores y, la tercera de 2001 a 2006 y se extiende hasta la actualidad, cuyo eje de atención se centra en las nuevas modalidades de la vinculación laboral. Lógicamente y con los datos duros ya comentados, los resultados del programa han sido infructuosos, pues ha sido rebasado por la magnitud del problema.

Cabe comentar que dentro de la promoción de la vinculación laboral realizada por la política gubernamental, no menos importante es la labor que realizan las IES, coordinadas por la ANUIES y CONACyT. Al respecto existe una investigación que

¹³⁵ Al revisar los discursos, a través de los cuales se declaran y se comunican las políticas de gobierno, uno a uno, se nota la intención de actuar para mejorar; la mayoría de ellos pensados y redactados con una declaratoria de buenas intenciones. Algunos aspectos con relación a los discursos de la política se abordan en el capítulo cuatro de la presente investigación.

dichas instituciones realizaron en 1996 y fue publicada en 1998. El objetivo fue conocer el grado de vinculación que existía entre las universidades y el sector productivo en este tiempo. El resultado de la investigación mostró que de 247 IES encuestas, 82% realizaban prácticas de vinculación laboral; en tanto que 16% mostraban desconfianza o falta de información para llevar a cabo esta actividad (Casalet y Casas, 1998).

De manera específica, algunos aspectos que el trabajo de Casalet y Casas abordó fueron: la necesidad de vincular las IES con el sector productivo, la identificación de proyectos académicos orientados a la vinculación laboral, diagnósticos para detectar necesidades del mercado de trabajo, articulación de la planeación académica con la planeación de la vinculación y el fortalecimiento interinstitucional para el fomento de la vinculación laboral (Casalet y Casas, 1998).

Posteriormente, surgieron otras acciones que impulsó el gobierno para promover la vinculación e inserción laboral. El 28 de febrero de 2001 se publicó en el DOF, los consejos estatales para el diálogo con los sectores productivos, con el objeto de promover la articulación entre la oferta y demanda de trabajo, y derivado de ello, generar condiciones para crear empleos de calidad; lo que hasta la fecha, con muy escasas excepciones, no se ha conseguido. Después, en 2004 el gobierno federal firmaría el compromiso para la competitividad y el empleo, cuyo representante ante el sector productivo, ha sido la STPS.

El PND 2007-2012 en su eje 2, apartado 4 se proponía “promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de calidad en el sector formal” (PND, 2007, P. 104). Dicho objetivo se pretendía cumplir a través de 5 estrategias y cada una conformadas por líneas de acción. Dado que no es el objeto de la investigación presentar todas, únicamente se comentan las que aluden a la generación de empleos. Por ejemplo, una de las líneas de acción de la estrategia 4.1, se proponía facilitar la colocación de los buscadores de empleo a través de la coordinación de programas por parte del SNE. En sí misma, esta línea de acción únicamente se refiere a la coordinación institucional de la política para no duplicar esfuerzos; no obstante, la falta de

coordinación institucional ha sido una de las debilidades de los gobiernos en México, cuya expresión se resume en la siguiente frase: “y yo por qué, si ese no es mi problema”.

Otra de las líneas de acción se apoya en el uso de las TIC, para lo cual la política creó un portal de Internet, cuya función permitiría acercar a los buscadores de empleo con los empleadores. La propuesta del gobierno era muy buena y deseable, sin embargo, su contribución fue escasa, especialmente si consideramos que en 2007, año en que arranca este programa, los usuarios de Internet en México, en promedio llegaban a 20.8 millones y, los que usaban Internet en casa, apenas rebasaban los 7.1 millones de usuarios (INEGI, 2012). El análisis sugiere que, en las condiciones socioeconómicas del país, la mayoría de los buscadores de empleo, son personas, cuyas actividades son no calificadas y tienen más dificultades para tener acceso al servicio de Internet.

En el mismo sentido, otra línea de acción promovió el impulso de programas que incentivaran a los empleadores a crear empleos para jóvenes. Si recordamos, el programa “mi primer empleo” formó parte de esta línea, con resultados infructuosos.

Por otra parte, en 2010, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México, por sus siglas: FCCyT,¹³⁶ presentó el catálogo de programas de fomento empresarial y vinculación laboral. Dicho documento recopila los programas que tienen como finalidad fomentar, no sólo la vinculación y la inserción; sino también aquellos orientados al emprendimiento empresarial. La tabla 3.3 resume la clasificación de los programas para el año de referencia.

¹³⁶ El Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT), fue creado en 2002 y “es una instancia autónoma e imparcial que se encarga de analizar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) en el país. Es un órgano coadyuvante de las actividades del Estado” (FCCyT, s.f. p. 1). Más información sobre el FCCyT en: <http://www.foroconsultivo.org.mx/home/index.php/about-foro/que-es-el-fccyt>

Tabla 3.3 México. Programas de fomento empresarial y de vinculación 2010

Programas de fomento empresarial [40]	Ciencia, tecnología e innovación [21]	CONACyT [16]
		Secretaría de economía [5]
	Generales [19]	Secretaría de economía [6]
		STPS [3]
		IMSS [1]
		SAGARPA [3]
		Fideicomiso SAGARPA [4]
SEDESOL [2]		
Banca pública de fomento empresarial [41]	Nacional financiera [22]	
	BANCOMEXT [7]	
	Financiera rural [12]	
Programas de vinculación [20]	SEP [5]	
	FCCyT [1]	
	STPS [2]	
	FESE [4]	
	Instituto de ciencia y tecnología del DF [4]	
	ADIAT [3]	
	CONCAMIN [1]	

Fuente: tomado de FCCyT, (2010, P. 15).

Como se observa, son 101 programas los que el FCCyT identificó y clasificó en tres categorías: por un lado los de fomento empresarial, por otro lado los de banca de desarrollo, también orientados al fomento empresarial y finalmente, los programas de fomento a la vinculación. El FCCyT señala que bajo la modalidad en que han sido creados los programas, cualquier empresa o institución, independientemente de su tamaño, tiene la posibilidad de acceder alguno de ellos, incluso alguna persona física, organización de la sociedad civil o gobierno municipal. Particularmente, los programas de vinculación ofrecen a la población de interés, apoyos como capacitación, asesorías y becas para estancias laborales, entre otros (FCCyT, 2010).

Para 2011, el FCCyT identificó 122 programas divididos en las tres categorías ya señaladas y con las mismas instituciones participantes; sólo se agregaron por primera vez, la participación de organismos internacionales como el BID y el

PNUD, quienes coordinaron 4 programas de apoyo a la vinculación: 3 el BID y 1 el PNUD (FCCyT, 2011). El agregado de los programas se muestra en la tabla 4.4.

Tabla 3.4 México. Programas de fomento empresarial y de vinculación 2011

Programas de fomento empresarial [47]	Banca pública de fomento empresarial [54]	Programas de vinculación [21]
---------------------------------------	-------------------------------------------	-------------------------------

Fuente: tomado de FCCyT, (2011, P. 15).

Cabe señalar, que de acuerdo con los datos recopilados por el FCCyT, en general los programas de un año a otro no han cambiado; es decir, la mayoría de ellos ha tenido continuidad, y en caso de actualizaciones, estas son publicadas en las reglas de operación.

Para 2012, se presentó un crecimiento exponencial de los programas de fomento empresarial y apoyo a la vinculación; pues ahora, a los programas nacionales e internacionales, se agregaron los programas impulsados por las entidades federativas. Para 2012, la clasificación y número de programas fue la siguiente.

Tabla 3.5 México. Programas de fomento empresarial y de vinculación 2012

Programas de fomento empresarial [61]	Banca pública de fomento empresarial [54]	Programas de vinculación [24]	Programas estatales [153]
---------------------------------------	-------------------------------------------	-------------------------------	---------------------------

Fuente: tomado de FCCyT, (2012, P. 15).

El FCCyT señala que la incorporación de los programas estatales, no necesariamente obedece a la creación de programas nuevos. En la mayoría de los casos, se trata de una extensión de los programas federales, lo cual se traduce en un subproducto de los mismos. Tal es el caso del subprograma bécate que forma parte del PAE, cuya coordinación es competencia de la STPS.

Para 2013, el catálogo de programas del FCCyT aún no se publica, no obstante dado que ya se conoce el nuevo PND 2013-2018, por criterio de legalidad, todos los programas de política pública deben estar alineados al PND. En el caso particular de las políticas que promueven la inserción laboral, estas tienen como referencia el eje 4 del PND, titulado México próspero, cuyo objetivo es mantener la estabilidad macroeconómica del país. Concretamente el objetivo 4.3 es el que se refiere a la creación de empleos de calidad, el cual pretende ser cumplido a través de 4 estrategias de acción (PND, 2013, P. 133-134):

- Procurar el equilibrio eficiente entre los factores de producción para preservar la paz laboral.
- Promover el trabajo digno o decente.
- Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo.
- Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador.

Aunque las 4 estrategias están relacionadas con el empleo particularmente es la número 3, la que habla de la vinculación e inserción laboral y contempla las siguientes líneas de acción (PND, 2013, p. 133-134):

- Fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral.
- Consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo.
- Impulsar, de manera focalizada, el autoempleo en la formalidad.
- Fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados.
- Promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.

En el caso de la primera línea de acción, *el fortalecimiento de la consejería, la vinculación y la colocación*¹³⁷ en el trabajo, es una continuidad de las políticas laborales que se implementan desde hace poco más de dos lustros; sin embargo, los resultados muestran que el problema en lugar de reducirse, va en aumento. En el mismo caso se encuentra la segunda línea de acción, que plantea la consolidación de las políticas de capacitación para el trabajo. En tal sentido, con el uso del término consolidar, lo que pretende el gobierno es darle solides e integración a los actuales programas de capacitación existentes.

El asunto de la capacitación no es nuevo y todas las entidades del país cuentan con un centro de capacitación. En el caso de Hidalgo es el ICATHI, el cual fue fundado el 13 de marzo de 1995; luego entonces, la consolidación de la capacitación para el trabajo es deseable pero, con base a las experiencias de los programas de política en México, la probabilidad de lograrlo se ve lejana.

En el caso de la línea de acción que promueve el autoempleo en la formalidad, es algo extremadamente ambicioso; pues la mayoría de individuos que se ocupan en la economía informal, lo hacen porque no encuentran oportunidades en el sector formal de la economía.¹³⁸ Además la valoración que hacen, en términos de costos, reduce el margen de sus beneficios al tratarse de empleos o empresas unipersonales.

Por otro lado, la línea que busca fomentar la productividad con beneficios compartidos entre patrones y empleados, tendrá como principal limitante la irrenunciable búsqueda de la maximización del interés personal por parte de los empleadores. Seguramente la reciente firma del acuerdo nacional para el incremento de la productividad, que se llevó a cabo a fines de mayo de este año; en un marco deseable, podría significar el inicio de una nueva etapa de crecimiento para el país. No obstante, dadas las condiciones del desempeño de

¹³⁷ Las cursivas indican palabras tomadas textualmente del PND (2013, p.133).

¹³⁸ De acuerdo con las cifras del INEGI (2013), en México, en promedio 28 millones de personas se ocupan en el sector informal de la economía; situación que no se revertirá en varias décadas.

macroeconómico de la última década, así como los factores metaeconómicos, el repunte de la productividad se ve complicado.

Finalmente, el asunto de “la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad” (PND, 2013, p. 134), sin duda, es uno de los principales retos del actual gobierno; pues desde fines de los noventa del siglo pasado, periodo en que comenzó a hablarse de la necesidad de modificar el modelo educativo,¹³⁹ las políticas de inserción y vinculación laboral han fracasado. Una de las razones se debe a que, aún en pleno proceso de intensificación de la globalización económica, política, financiera, tecnológica, social y cultural, etc., nuestros mercados de trabajo, con sus excepciones, siguen siendo muy localistas; es decir, se mueven y coordinan por códigos distintos a los de la economía de mercado.

3.6 Corolario sobre la política de educación en México

En este capítulo se han revisado algunos de los aspectos más relevantes de la educación superior en México y su relación con el mercado de trabajo. Se describen los procesos que caracterizan a la educación superior en los últimos tiempos, con cifras y datos que revelan la magnitud del fenómeno. Así mismo, el vínculo con argumentos como la teoría de la reproducción y de los sistemas mundiales, nos ayudan a situar la dimensión en que se mueven en la actualidad, las políticas educativas y laborales en nuestro país. En el capítulo 3 se muestra la metodología para el análisis de diseño de políticas públicas y en el capítulo 4, se muestra el análisis de diseño del programa de política educativa elegido y que actualmente promueve la vinculación y la inserción laboral; objeto central de la presente investigación.

¹³⁹ En México la propuesta fue transitar de un modelo educativo conductista a un modelo constructivista, centrado en el estudiante, con énfasis en la formación de competencias.

CAPÍTULO IV METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE DISEÑO

En este capítulo se presenta la metodología utilizada para el análisis de diseño de políticas públicas, la cual se basa principalmente en el análisis de la matriz de marco lógico, así como en la metodología del árbol de problemas y árbol de objetivos. Cabe aclarar que al tratarse de un análisis de diseño, cuyo objeto es detectar vacíos e inconsistencias de los programas revisados, es posible que la información disponible no cuente con todos los elementos recomendados por la metodología aquí presentada; pero mínimamente deben contener la MML para su análisis e interpretación.

En principio la metodología para el análisis de diseño de una política se encuentra fundamentada en los criterios convencionales utilizados en la evaluación de diseño de una política pública; esto es: la congruencia entre el problema detectado con sus causas, así como, con la delimitación de sus objetivos y las estrategias de intervención. En este sentido, la metodología guarda una estrecha relación con la evaluación de las políticas públicas, la cual también cuenta con sus procedimientos, según el tipo de evaluación a realizar.

De manera particular, el análisis de diseño aparte de verificar la coherencia entre las causas del problema con la formulación de sus objetivos, también trata de ver si el diagnóstico contiene la información apropiada; es decir, que permita ubicar, no sólo la dimensión del problema; sino también que cuente con los elementos suficientes para darle viabilidad a la política. En otras palabras, trata de analizar la lógica interna y externa¹⁴⁰ de cada uno de los elementos que forman parte del diseño de una política pública. Cabe agregar que esta propuesta metodológica está basada únicamente en el análisis conceptual del diseño; mientras que el otro apartado metodológico alude a la relación entre la hipótesis causal del problema

¹⁴⁰ La lógica o coherencia interna como su nombre lo indica alude a la integración racional de cada uno de los componentes de la política; en tanto que su lógica externa, se aboca a su alineación con otras políticas relacionadas.

con la hipótesis de implementación, para el cual se utiliza la metodología del marco lógico.

Derivado de lo anterior, la explicación de la primera parte metodológica de esta investigación, referida al *análisis del diseño conceptual de la política* se basa en la propuesta metodológica de Osuna y Márquez (2000), la cual se utiliza para la evaluación de diseño conceptual de la política pública y, cuyos elementos son los siguientes: la planeación (planificación), la racionalidad y la coherencia. A continuación se presenta la naturaleza de cada uno.

4.1 La Planeación

A lo largo de la historia, las ciencias administrativas han demostrado lo importante que resulta la planeación en las organizaciones empresariales y, el sector público no es la excepción. Por lo tanto, toda institución debe saber con qué recursos materiales, financieros y humanos cuenta para llevar a cabo sus objetivos; cómo debe usarlos, cuánto y cuándo; de manera que una parte muy importante de la planeación es la organización, la temporalización y la disponibilidad de información. Esta última coherentemente estructurada de manera que facilite la toma de decisiones.

En el caso particular de la acción pública, la planeación reviste un papel nodal en el que un análisis estricto del entorno del problema resulta muy necesario; es decir, sus causas, sus necesidades, sus actores interesados, directos e indirectos, entre otros. Contar con estos elementos es crucial en la formulación de objetivos y estrategias que contribuyan a mejorar o resolver el problema en cuestión.

La propuesta de Osuna y Márquez acerca de cómo abordar la planeación tiene dos opciones. La primera se da en un marco de absoluta verticalidad en donde, son las agencias gubernamentales, las encargadas de identificar y jerarquizar los aspectos intervinientes en el problema público. La segunda toma en cuenta la opinión, las posturas y la participación de los actores interesados en el problema. Lógicamente la opción ideal en cualquier proceso de diseño de política pública es la consensada con los actores involucrados. Junto a esto debe agregarse la

necesidad de un permanente diálogo interno y externo; especialmente con las partes de interés permanente en el problema durante la etapa del diseño, así como a lo largo del proceso de implementación.

Sin duda, el marco metodológico que postula la necesidad de una planeación consensada es la ideal, pues al tiempo que eleva la probabilidad de éxito de una política pública, permite minimizar los errores que suelen presentarse, aunque no lo garantiza. Con este planteamiento, cobra sentido las recomendaciones de Majone (1989), citado por Aguilar cuando señala que una política es ante todo:

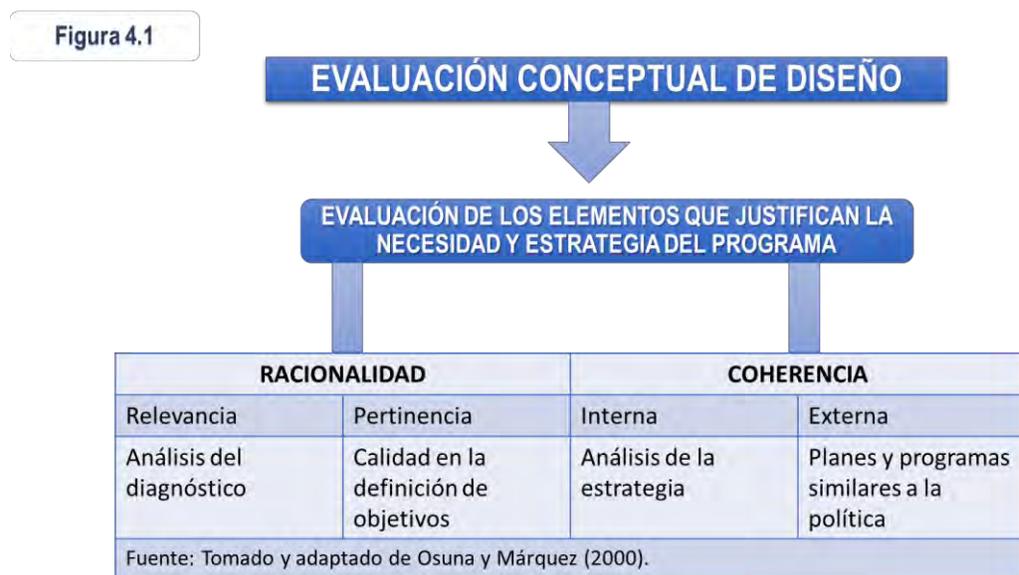
...una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. En esta atinada observación, la política es también todo el conjunto de actividades ‘postdecisionales’ o ‘retrospectivas’ que buscan aportar ‘evidencias, argumentos y persuasión’ con el fin de obtener el consenso (Aguilar, 1992, P.38).

La cita de Majone nos recuerda la necesidad persuasiva y comunicativa de la política, cuya intención es que las partes interesadas colaboren con el logro de los objetivos, teniendo con fin último la solución del problema público. Para Osuna y Márquez la conversión del proceso de planeación en acciones es denominada “transformación de la *imagen en negativo a imagen en positivo*”,¹⁴¹ es decir, la conversión de las causas del problema en alternativas y medios para su solución. Esto es básicamente lo que caracteriza a la metodología del análisis de diseño.

En tal sentido, la importancia de la metodología conceptual radica en ver que tan consistentes son las causas del problema con los medios propuestos para la posible solución del problema. Por tanto, la planeación de la política es una pieza angular en su proceso, que analiza tanto su racionalidad como su coherencia. Estos son dos eventos relacionados, los cuales más allá de ser mutuamente excluyentes, se complementan, por lo que sus resultados son interdependientes.

¹⁴¹ Las cursivas son nuestras.

Tanto la racionalidad como la coherencia atienden a dos dimensiones: por un lado, la racionalidad se aboca al análisis de la relevancia y de la pertinencia de la política; en tanto que la coherencia analiza su lógica interna y externa. La siguiente figura muestra la logística metodológica del análisis de diseño.



A continuación se presentan las características de cada uno de los elementos del análisis conceptual de diseño.

4.2 La racionalidad del diseño

Como se mencionó, la racionalidad se aboca al análisis de la relevancia y de la pertinencia de la política, particularmente analiza la relación entre las necesidades del programa de la política con la formulación de sus objetivos. Por un lado, la relevancia analiza la integralidad y veracidad del diagnóstico del problema público y, por otro lado, la pertinencia valora la idoneidad de los objetivos del mismo.

De lo anterior se desprende que la utilidad del diagnóstico consiste en recabar e integrar toda la información necesaria y de validez sobre los factores determinantes del problema identificado como público, y aun así no hay garantía de que las estrategias de intervención funcionen. Más aun cuando el entorno en el que ocurren los fenómenos cambia constantemente, situación que llega a dificultar el acercamiento a la naturaleza del problema. Pero más allá de lo que pueda

ocurrir con el entorno, el equipo encargado de integrar el programa de la política, debe realizar un trabajo profesional durante y después del proceso de elaboración del diagnóstico. Por ello la necesidad de contar con un cuadro multidisciplinario altamente especializado en el análisis de problemas públicos (Osuna y Márquez, 2000).

Metodológicamente el diagnóstico debe integrarse por dos elementos básicos. Por un lado por la jerarquización de las necesidades propias de la población objetivo y, por otro lado, por la integración de un informe socioeconómico externo. En el primer caso, la intención se centra en determinar el tamaño y la dimensión de los problemas que afectan a la población objetivo.

Para una adecuada jerarquización de las necesidades de la población afectada, el primer paso es entender, comprender y delimitar el o los problemas que padecen; particularmente en términos de su magnitud, su intensidad, su perímetro, su novedad y su urgencia (ILPES, 2005; Subirats, 2008; Franco, 2012). Cabe agregar que la identificación de tales problemas debe cumplir con algunas características como las siguientes: deben ser explícitos,¹⁴² claros,¹⁴³ rigurosos,¹⁴⁴ exhaustivos¹⁴⁵ y medibles; es decir cuantificables.

Para tal efecto, una de las herramientas más utilizadas es el *árbol de problemas y árbol de objetivos*; los cuales son un complemento de la MML, en el análisis de diseño de las políticas públicas. Además de la identificación del problema, ILPES (2005), recomienda examinar sus efectos, identificar sus causas, establecer una situación deseada (objetivos), identificar los medios para su solución, definir acciones y conformar alternativas para la solución del mismo.¹⁴⁶

¹⁴² Es decir, no deben estar dispersos en el documento.

¹⁴³ No deben dar lugar a ambigüedades.

¹⁴⁴ Deben reflejar plenamente las necesidades de la población objetivo.

¹⁴⁵ La integración de la información sobre los mismos, debe ser lo más completa posible.

¹⁴⁶ Como bien lo señala el ILPES, la herramienta metodológica propuesta puede ser desarrollada por una persona, pero sin duda, funciona mejor cuando es hecha por un equipo multidisciplinario. Lógicamente ello conducirá a una mayor temporalidad; sin embargo, los resultados tendrán por consecuencia, una mayor asertividad.

En principio, la mejor recomendación en el proceso de definición del problema es a través de una lluvia de ideas, en la cual también deben involucrarse a los afectados e interesados en solucionar el problema. Ello permitirá un mejor consenso respecto a cuál es la principal problemática que se requiere solucionar. La herramienta metodológica pone énfasis en que la formulación del problema se haga en negativo, el cual se espera que sea revertido. Las siguientes son ejemplo de problemas: a) existe un incremento del desempleo juvenil, b) los egresados de educación superior no encuentran trabajo en el área de su profesión y c) los niños de comunidades rurales presentan desnutrición.¹⁴⁷

Al seguir esta propuesta metodológica se cierra la brecha y se avanza hacia una aproximación, entre las necesidades de la población afectada con los objetivos que guiarán la intervención de la política pública. Esto es de mucha utilidad para dar fundamentación a la hipótesis causal de la política y su correspondiente relación con la hipótesis de intervención; es decir, de las relaciones entre causa y efecto: si “X”, entonces “Y”. Para tal propósito, el método más apropiado y utilizado por los expertos en el análisis de diseño de políticas públicas son los diagramas de flujo, mejor conocidos como árboles de problemas; mismos que son utilidad en la construcción de la MML; esta última desarrollada en la parte final de este capítulo.

Lógicamente la delimitación de las necesidades, las causas y los efectos del problema (los cuales se analizan en el apartado de la coherencia del diseño) será infructuoso, si la población objetivo no está bien definida. Hemos visto que la población objetivo se define como el total de personas afectadas que el programa estará en condiciones reales de atender. En sentido amplio cuando se habla únicamente de la población afectada, nos referimos a la población potencial. No es casual que la implementación de una política pública ofrezca limitaciones cuando trata de atender a toda la población afectada, y esto se debe a la escasez de recursos (Franco, 2012).

¹⁴⁷ En ocasiones suelen presentarse dificultades en el proceso de identificación del problema a tal grado de confundirlo con la falta de solución. Por ejemplo, hace falta medicamento, o los docentes requieren de un taller de capacitación en TIC, no son ejemplos de problemas (ILPES, 2005).

De lo anterior, los aspectos que en materia la población objetivo habrá que revisar cuidadosamente son los siguientes (Osuna y Márquez, 2000):

- Verificar que se haya llevado a cabo la detección de los factores como causas principales del problema central de la población afectada.
- Validar si la población fue geográficamente bien ubicada y cuantificada.
- Revisar los requisitos que debe reunir un individuo para ser considerado una persona elegible.
- Revisar la alineación de la población objetivo con las necesidades detectadas y los recursos aprobados para el financiamiento del programa.¹⁴⁸

Por otra parte, la integración del informe socioeconómico externo es el complemento del diagnóstico. El análisis socioeconómico externo tiene la particularidad de ser un elemento del programa que no está bajo el control del grupo de analistas. Por lo tanto, una subestimación de los aspectos económicos, políticos, sociales, institucionales, ambientales o legales, podría llevar al fracaso, no sólo el diseño, sino también la implementación de la política.

La metodología propuesta por Osuna y Márquez recomienda atender los siguientes aspectos al realizar el análisis del informe externo:

- Identificar los tipos de estudios pasados y recientes que se han llevado a cabo sobre la temática del problema.
- Revisar si se realizaron estudios de tendencia sobre el comportamiento del fenómeno en cuestión, así como la influencia de los factores socioeconómicos, políticos y ambientales en el problema.
- Revisar la calidad de las fuentes de información para la integración del diagnóstico socioeconómico; es decir, si son confiables, si están actualizadas y si permiten la comparabilidad temporal.

¹⁴⁸ Por ejemplo, los problemas de subestimación pueden excluir de los beneficios del programa de la política a varios que necesiten el apoyo; por su parte, la sobreestimación, puede ocasionar insuficiencia en los recursos y por ende también insatisfacción en los beneficiados. En suma, se deben evitar al máximo los sesgos en esta parte del análisis del diseño.

Hasta aquí los aspectos abordados son los que deben considerarse en la integración del análisis del diagnóstico de la política o del programa; es decir, de su relevancia. Ahora nos referiremos a la congruencia en la formulación de sus objetivos; esto es el carácter de pertinencia del programa público.

4.3 La pertinencia del diseño

En esta parte del análisis, la metodológica se enfoca particularmente a verificar la calidad de los objetivos. Se aclara que es en el apartado del análisis de la coherencia donde, a través del árbol de problemas y árbol de objetivos, se analiza la lógica del problema con sus causas y objetivos.

Es bien sabido que un objetivo formulado con claridad, medible y además verificable; aumenta la posibilidad de éxito de la política, aunque no la garantiza. Por el contrario, si el objetivo no está debidamente formulado o si presenta ambigüedad o dispersión; el ciclo de la política se complica y puede terminar en sesgos o en análisis muchas veces considerados “a modo”.

En términos de su cumplimiento y alcance, los objetivos de la política nos hablan de su eficacia y así mismo, permiten identificar su contribución a los fines para la cual fue diseñada. Entre los puntos a tomar en cuenta en el análisis de consistencia, sobre la formulación de los objetivos, se destacan los siguientes (Osuna y Márquez, 2000, Franco, 2012):

- Deben estar redactados con verbos en infinitivos y, por tanto cuantificables; es decir, medibles. Por ejemplo, términos como: “fomentar”, “contribuir”, “promover”, “implementar”, “inducir”, “incentivar”, entre otros, dejan abierta la posibilidad de que cada quien los interprete a su manera, lo cual es una muestra de la falta de concreción y claridad en las intenciones de la política. Por el contrario, términos como “reducir”, “clasificar”, “comparar”, “aumentar” denotan una mayor especificidad en los propósitos del programa y sobretodo, indican con mayor claridad el compromiso de las

agencias gubernamentales encargadas de la operacionalización de la política.

- Deben responder preferentemente a una meta o un fin. Cuando los objetivos responden a dos o más fines, se presenta una complicación para el equipo de diseño, pues deberán estructurar múltiples estrategias que podrían contradecirse en la puesta en práctica de las mismas, y por tanto su evaluación y retroalimentación.
- Los objetivos deben ser alcanzables en el plazo y tiempo para el cual fueron concebidos y formulados. Por ejemplo, si la política se plantea como objetivo “capacitar” a los microempresarios de una determinada localidad, se corre el riesgo de no cumplir con lo formulado, debido especialmente a las dificultades para acceder a la población de interés y, sobre todo, garantizar la capacitación.
- Deben de ser verificables; es decir, que haya productos y evidencias de su logro y alcance. En efecto, la MML que veremos en este capítulo tiene entre sus fortalezas, aportar el procedimiento metodológico para la verificación de los objetivos.

Con estas consideraciones nos aseguramos de formular objetivos claros, alcanzables y medibles; por lo que deberían ser entendibles incluso para personas que no estén directamente involucrados con la política pública.

4.4 La coherencia interna y externa del diseño

En principio, la noción de coherencia no debe ofrecer dificultad para su comprensión; genéricamente el concepto alude a una articulación lógica de una serie de pasos que forman parte de un procedimiento y, por tanto, conllevan a un resultado. Por ejemplo, en una institución que presta un servicio a la comunidad; es coherente que cuente con un protocolo para la prestación del servicio, el cual debe indicar la logística y las etapas para el suministro del servicio.

En materia de diseño de una política pública, la coherencia se analiza tanto interna como externamente. La coherencia interna atiende básicamente dos aspectos:

primero la correspondencia entre el problema con sus causas y la correspondencia de los objetivos con sus resultados y segundo, la jerarquización de los objetivos. Por su parte, la coherencia externa se refiere a la correspondencia entre la política pública con otras políticas que tengan objetivos comunes. En este apartado se presenta en primera instancia la correspondencia entre el problema con sus causas y los objetivos con los resultados (Osuna y Márquez; 2000; Subirats, *et al*, 2008; y Franco, 2012).

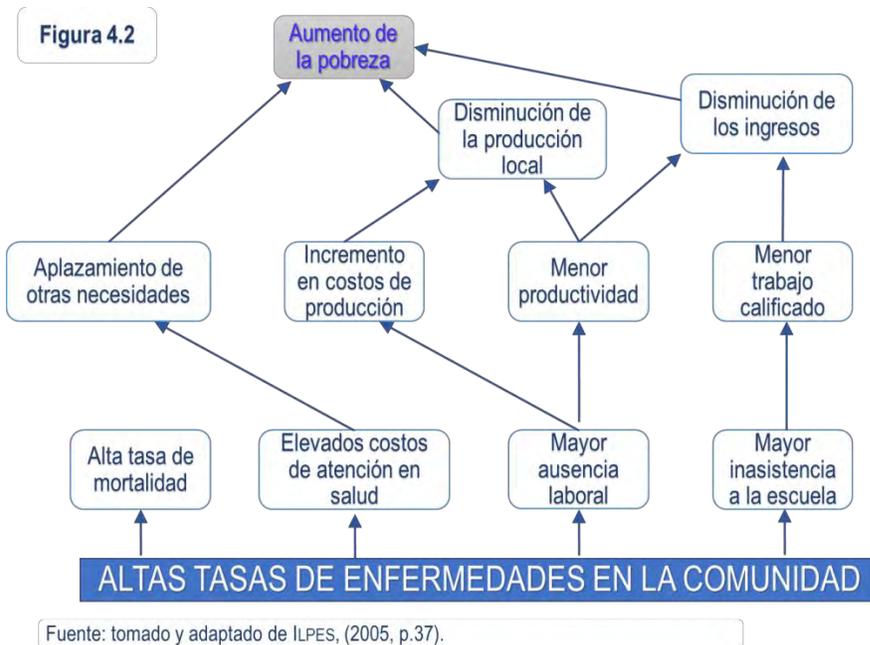
4.4.1 Coherencia interna

La primera parte y una de las más amplias de la coherencia interna es la correspondencia entre el problema con sus causas y los objetivos con los resultados. Esta se refiere al análisis de la relación entre el árbol de problemas con el árbol de objetivos. En principio, debe quedar estructurado el árbol del problema, el cual se elabora con base a dos criterios: sus causas y sus efectos.¹⁴⁹ De hecho este es uno de actos que debe revisarse en el análisis de diseño.

Antes de conocer cuáles son las causas que dan origen al problema, el analista debe analizar los efectos que produce a la población afectada. La herramienta metodológica para esta actividad se conoce como árbol de efectos; la sugerencia para su construcción es *de abajo hacia arriba*, debiendo colocar en la parte baja del árbol la problemática a resolver. La figura 4.2 es un ejemplo de esta representación (ILPES, 2005).

En el árbol de problemas se observan las posibles consecuencias que el problema puede generar o que (en caso de que lleve tiempo) las haya generado. También se debe tener en cuenta, que todo problema es susceptible de multiplicarse y, en consecuencia, dar paso a otras problemáticas; las cuales no siempre son sólo privativas de los afectados.

¹⁴⁹ La intención de esta parte metodológica es verificar, si finalmente los objetivos responden a las necesidades y problemas de la población afectada.

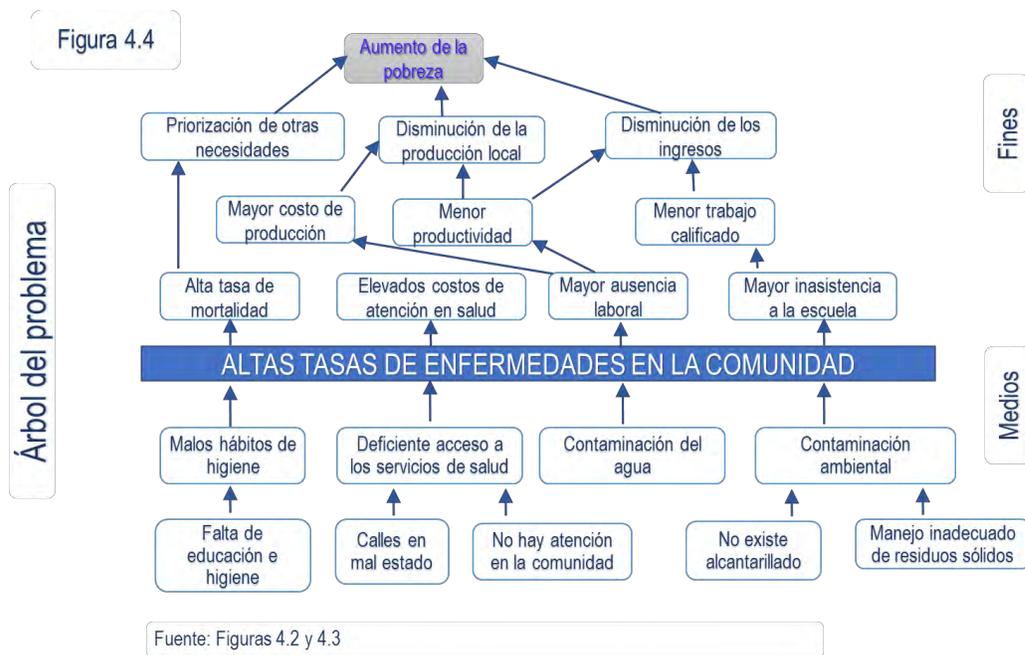


En la medida en que el análisis de los posibles efectos del problema sea lo más riguroso y detallado posible, el programa analizado habrá tenido un impacto positivo, de acuerdo con las razones para las que fue implementado. Una vez integrado el árbol de efectos, el siguiente paso es realizar el análisis de las causas que dieron origen al problema. De igual forma, la herramienta metodológica es la construcción del árbol de causas, sólo que aquí se invierte el procedimiento. Ahora el problema central se coloca en la parte superior y debajo los factores o sucesos causales, tal como se muestra en la figura 4.3.



Tanto la tarea del evaluador como del analista se dificultará si el programa no cuenta con estas herramientas, las cuales facilitan el proceso de medición de sus resultados.

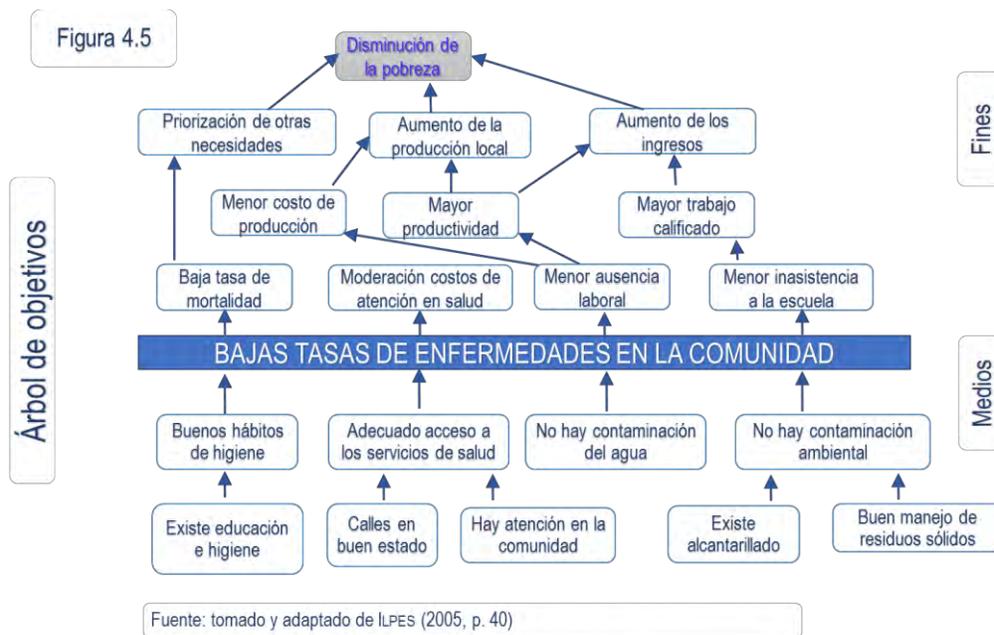
Una vez que se ha elaborado el árbol de causas, se procede a unirlo con el árbol de efectos, con lo cual queda conformado el “árbol de causas-efectos” o también conocido como “árbol del problema”. Sin duda esta es la herramienta útil y más adecuada para llevar a cabo el análisis de coherencia interna de la política en materia de diseño. La figura 4.4 muestra la integración del árbol del problema.



En efecto, esta es una parte de la propuesta metodológica utilizada en el análisis de diseño de programas, sin la cual sería dificultoso formular los objetivos para la solución del problema detectado. Es importante señalar que dicho procedimiento puede ser tan detallado como lo requiera la naturaleza del problema y varía según el escenario y el número de actores intervinientes en la discusión del problema. No obstante, los niveles muy específicos de análisis podrían incorporar factores o elementos que poca influencia tienen en el comportamiento del problema.

A la integración del árbol del problema, le sucede la el árbol de objetivos; el cual es una representación ideal y deseada que se espera obtener una vez echado

andar el programa. Sin duda, la principal fortaleza y utilidad del árbol de objetivos consiste en convertir en positivo, toda situación identificada como negativa en el árbol del problema; es decir, la convierte en una situación deseada para la población afectada. En este sentido, todo aquello que se encontraba como un efecto negativo, pasará a ser un fin deseado. Así mismo, las causas del problema se transforman medios para alcanzar los fines; por ejemplo, si la causa era la falta de caminos, ahora el medio será: hay suficientes caminos (ILPES, 2005; Franco, 2012; Osuna y Márquez, 2000). La figura 4.5 muestra el árbol de objetivos, cuyo procedimiento es el mismo utilizado en el árbol del problema; es decir, se integra por los medios que responderán a las causas y los fines que responderán a los efectos del problema.



Sin duda, en la práctica la articulación y coherencia entre estas herramientas metodológicas puede resultar un tanto complicado, pues es probable que algunas causas o efectos no encuentren una situación opuesta deseada; en tal caso deberá revisarse nuevamente tanto el árbol del problema como el árbol de objetivos. Todas estas situaciones, tendrán que ser resueltas por el grupo de analistas.

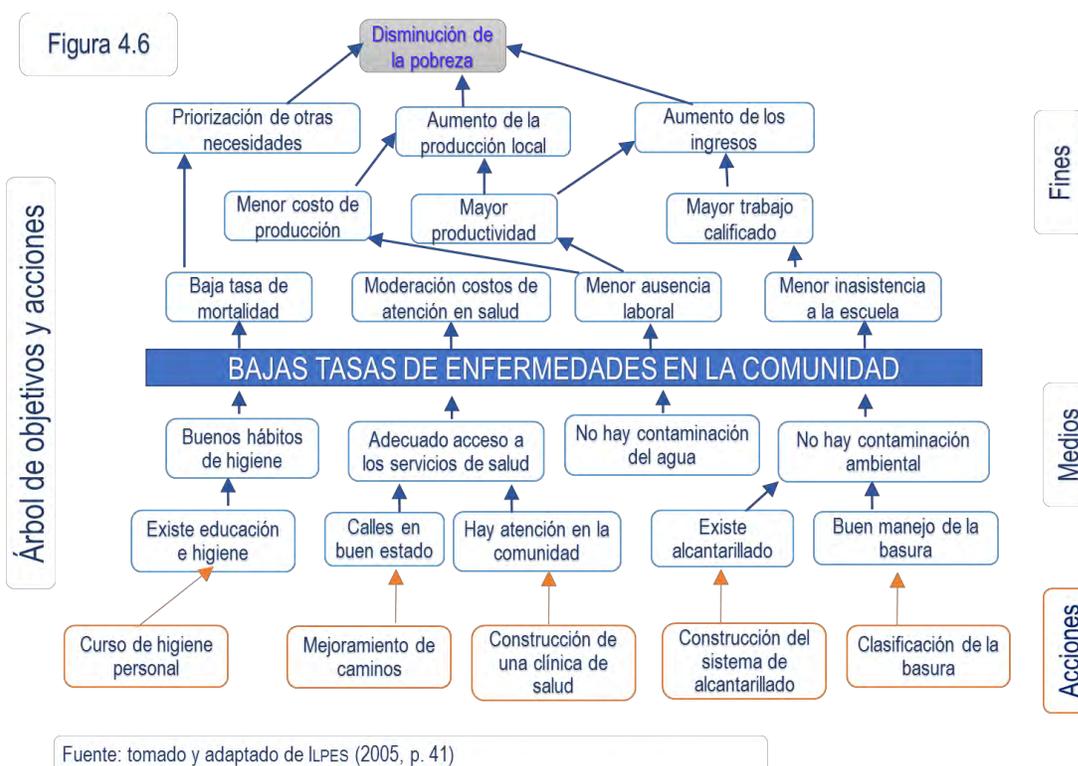
Lógicamente como señalan Osuna y Márquez (2000), la situación ideal se presenta cuando existe una relación simétrica entre el árbol del problema con el árbol de objetivos, por lo que su comparación (si están disponibles ambos árboles) es automática y, por tanto, facilita la tarea del analista.

Una vez que se cuenta con ambas estructuras metodológicas, se procede a analizar la forma en que los medios han sido planteados para poner en práctica los objetivos y, en consecuencia dar solución del problema. Para ello, la metodología de análisis de coherencia sugiere indicar un conjunto de acciones que respondan a los medios considerados en el árbol de objetivos. Es posible que el programa sujeto a análisis haya considerado una o más acciones por cada uno de los medios; por ejemplo, si el medio es “alumnos con conocimientos en plataformas virtuales”, la acción puede ser “curso de capacitación para alumnos en manejo de plataformas tecnológicas”. La figura 4.6 muestra a título de ejemplo, la integración formal de un grupo de acciones al árbol de objetivos.

Conviene aclarar que esto es sólo un criterio metodológico, pues en la práctica los programas no llegan a cristalizar todas las acciones propuestas, o por el contrario, agregan otras que no estaban contempladas. Lo recomendable es que los programas cuenten con una evaluación costo-beneficio de cada una de las acciones y, de ser posible que se cuente con más de una opción presupuestaria.

Por otra parte, junto a la correspondencia entre las causas y efectos del problema con sus medios y objetivos, se encuentra la jerarquía de objetivos; la cual anuda una serie de etapas logísticas que deben seguirse para alcanzar una finalidad específica. En este sentido, la secuencia lógica indica que la utilización de recursos principalmente humanos y materiales, permiten la realización de una serie de actividades previamente planeadas. En tal sentido, la realización de las mismas permite obtener determinados resultados “idealmente” previstos o esperados; de manera que cuando estos resultados producen cambios favorables

en la población objetivo, permitirán alcanzar los fines para los cuales fue diseñada y formulada la política.¹⁵⁰



La jerarquización de los objetivos, involucra el planteamiento de algunas hipótesis, en las cuales se establecen cómo cada una de las etapas lógicas afectará a las otras; e implica tanto al árbol del problema y de objetivos como a la MML. Junto a esto, la consideración de hipótesis externas, también permite al analista contemplar los factores externos que pueden afectar el desempeño de una política.

De manera particular, el especialista encargado del análisis de diseño y coherencia debe corroborar que los objetivos propuestos para la solución del problema, estén alineados con las estrategias, las actividades y las metas; así como también entre ellos mismos. Cabe hacer mención que metodológicamente el

¹⁵⁰ De manera específica, la jerarquía de objetivos se desarrolla en el apartado de la matriz de marco lógico.

análisis de diseño sugiere invertir la lógica en que ha sido formulada la política; es decir, de “abajo hacia arriba”. Racionalmente todo programa de política parte de “arriba hacia abajo”: primero identifica la meta, posteriormente los objetivos, después los recursos y finalmente la descripción de las actividades para alcanzar los objetivos y las metas. El análisis invertido sugiere que la estructura jerárquica de los objetivos sea piramidal; es decir, ancha en su base y angosta en la parte superior; esto asegura que para lograr un objetivo se cuente con más de una opción (Osuna y Márquez, 2000).

4.4.2 Coherencia externa

Finalmente, la coherencia externa alude a la relación de la política en cuestión con otras políticas o programas públicos, puestos en práctica por las agencias gubernamentales, que atiendan de manera similar la problemática identificada. Lógicamente la propuesta metodológica de la coherencia del diseño, señala que no debe haber contradicciones entre programas que se implementan en el mismo territorio y, segundo que, sin duplicar esfuerzos o recursos, los programas tengan como finalidad resolver los problemas definidos como públicos.

Para efectos del análisis de la coherencia externa, es importante considerar el nivel legal en que se encuentran los programas similares a la política en cuestión; porque en función de esto se determinará, tanto su alcance como su profundidad y extensión en atender a la población afectada. Generalmente son los programas federales los de mayor alcance y cobertura; pero también por su tamaño y amplitud, pueden generar sesgos. No obstante, a pesar de que un programa federal, por su dimensión puede tener objetivos amplios y de mayor alcance; es claro que también pueden contribuir marginalmente con el logro de objetivos de políticas públicas más específicas. Por ejemplo, una política federal que tenga entre sus objetivos atacar el problema de la alimentación, particularmente en niños y adolescentes puede contribuir con el mejoramiento del rendimiento académico; con lo cual contribuiría con uno de los objetivos de una política educativa.

La metodología para el análisis de la coherencia externa, sugiere que el analista compare los problemas, los objetivos y las estrategias de los programas relacionados con la política en cuestión.

4.5 La matriz de marco lógico

Analistas, expertos e instituciones (CONEVAL, 1997; ILPES, 2005; Banco Mundial, 2005; Ministerio de Hacienda, 2009; Franco, 2012), coinciden en señalar que la MML, es una herramienta, utilizada por los evaluadores, para medir el desempeño de una política o programa. Se distingue principalmente porque presenta de manera lógica y sistemática, las relaciones causales de un problema público. Así mismo, es útil para medir si se han alcanzado los objetivos, identificando los factores que influyeron en los resultados del programa de política (Ministerio de Hacienda, 2009, p. 1).¹⁵¹

Otras características de la MML consisten en comunicar de forma lógica cómo se encuentra estructurada la política y de qué manera su elaboración contribuye a evitar sesgos en la implementación, aunque tampoco los evita al cien por ciento. Esto permite generar un lenguaje homogéneo y al mismo tiempo minimizar las ambigüedades. De acuerdo con la metodología del ILPES, las preguntas a las que trata de responder una MML de cualquier programa en análisis son las siguientes:

- ¿Cuál es la finalidad que se persigue con su ejecución?
- ¿Qué impacto concreto se espera alcanzar?
- ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos?
- ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios?
- ¿Cuánto nos va a costar producirlos?
- ¿Cómo sabremos si se han cumplido los objetivos?

¹⁵¹ No es propósito de este capítulo metodológico, abordar cómo y cuándo surge la MML, los lectores interesados pueden consultar en la Web varios manuales sobre esta herramienta; particularmente uno de los que hablan de los antecedentes de la MML es el ILPES (2005), cuyo enlace es: http://www.ug.edu.ec/dipa/senacyt/cepal_manual_marco_logico.pdf.

- ¿Qué factores externos pueden comprometer el éxito?, (ILPES, 2005, p.9).

Si observamos, la primera pregunta corresponde a la finalidad del programa, la segunda al propósito, la tercera a los componentes y la cuarta a las actividades. El resto de las preguntas, no menos importantes, también forman parte de la MML.

Por lo general, todo programa de política pública que contiene una MML, facilita la tarea de planeación, implementación, monitoreo y control de actividades, así como el proceso de evaluación; ya que contiene la información requerida para tales efectos. Con esa información, el analista puede medir no sólo si el programa ha alcanzado sus resultados, sino también qué tan eficiente ha sido y, si los bienes o servicios producidos cuentan con la calidad requerida, no sólo por el programa; sino también por los beneficiarios (Banco Mundial, 2005; ILPES, 2005).¹⁵²

Sin embargo, la MML no es autosuficiente y, por tanto, no puede resolver todas las necesidades de los analistas. Por ejemplo, si el programa cuenta con la MML, por sí sola no puede evaluar con anticipación su viabilidad financiera. Así mismo, tampoco asegura que la secuencia de las actividades indicadas en ella, se lleven a cabo como están prescritas. De ahí que la MML requiera ser aplicada en conjunto con otras herramientas metodológicas como el árbol del problema y el árbol de objetivos, entre otras; de manera que facilite la tarea de los analistas.¹⁵³

Convencionalmente la MML es una matriz compuesta por cuatro filas y cuatro columnas, aunque en ocasiones se llegan a presentar matrices de hasta seis filas con cuatro o menos columnas. Son dos los principios básicos de la MML, por un lado, las relaciones lógicas verticales llamadas relaciones de causa-efecto y, por otro lado, las relaciones de correspondencia lógica-horizontal, cuya principal función es vincular cada nivel de objetivos con el logro obtenido, utilizando para

¹⁵² Tan importante es la información que contiene la MML, que puede ser utilizada en los distintos tipos de evaluación de la política: evaluación ex-ante, evaluación concomitante y evaluación ex-post (Franco, 2012).

¹⁵³ No obstante de las bondades de aporta la MML, también es importante señalar su tendencia hacia la “rigidez” y su procedimiento mecánico, y para algunos analistas impide adaptarse a la naturaleza de los problemas públicos.

ello los indicadores y medios de verificación; así mismo, vincula cada nivel de objetivos con los factores que afectan la implementación y desempeño del programa. La figura 4.7 es una representación de la MML.

Figura 4.7 MATRIZ DE MARCO LÓGICO				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	DE SUPUESTOS
	Enunciado	Fórmula de cálculo		
FIN				
PROPÓSITO	Eficacia Calidad Eficiencia Economía			
COMPONENTES				
ACTIVIDADES				

A continuación se presenta una breve explicación de cada una de las filas y columnas de la matriz: La primera fila alude al fin del programa; es decir, la contribución del programa a la solución del problema que le dio surgimiento (Banco Mundial, 2005; ILPES, 2005; CONEVAL, 1997; Ministerio de Hacienda, 2009). Un ejemplo de puede ser: *Contribuir con la formación de competencias profesionales a estudiantes de educación superior.*

En la fila dos, se localiza el propósito; es decir, la situación esperada una vez que los beneficiados del programa hayan hecho uso de los componentes (bienes o servicios) suministrados. Metodológicamente es muy recomendable que cada programa cuente con sólo un propósito; pues la existencia de dos o más, puede derivar en pugnas internas por los recursos y, finalmente desviar el curso de los objetivos y del programa (ILPES, 2005). El instituto latinoamericano de planificación recomienda redactar el “propósito” como una situación alcanzada y no como una intención. Por ejemplo el siguiente propósito es incorrecto: *eleva la vinculación de egresados de educación superior de la carrera de turismo con el*

mercado laboral; lo correcto sería: *egresados de educación superior de la carrera de turismo vinculados al mercado laboral*.¹⁵⁴

La fila tres indica los componentes del programa; es decir, los bienes o servicios comprometidos y suministrados a la población objetivo. Dichos bienes pueden ir desde provisión de bienes de capital como tractores; bienes de consumo como útiles y uniformes; hasta servicios como consultas médicas o transporte.¹⁵⁵ En el mismo caso que el propósito, los componentes deben redactados como obras concluidas y no como intenciones; en tal sentido: *construir un bachillerato* sería incorrecto. Lo correcto sería: *bachillerato construido*.

Finalmente, la fila cuatro muestra las actividades que durante la implementación del programa deberán realizarse para producir cada uno de los componentes. Es posible que un componente requiera más de una actividad para su producción; si así fuera, habrá que listar todas las actividades necesarias. No obstante, metodológicamente se recomienda no ser tan específico en el listado, sobre todo si el programa se encuentra en la etapa del diseño; de manera contraria, si el programa ya fue ejecutado, la tarea del analista es verificar que las actividades descritas en la MML no contradigan sus resultados.

Por otra parte, a nivel de columnas, la número uno, describe el enunciado del objetivo también llamado “resumen narrativo”, para cada uno de los niveles del programa. Es muy importante destacar que una buena formulación narrativa de los objetivos da como resultado una mejor coherencia lógica desde las actividades y componentes; hasta el propósito y la finalidad del programa. Por lo tanto; el conjunto de actividades específicas y necesarias producirán buenos componentes,

¹⁵⁴ Como dato adicional, el ILPES menciona que una buena formulación de un “propósito” debe tener una estrecha relación con el nombre del programa. En el caso del ejemplo citado en la formulación del propósito, el título del programa podría ser: *vinculación laboral de egresados de educación superior de la carrera de turismo*.

¹⁵⁵ En ocasiones suele ocurrir que los programas comprometen bienes o servicios, cuyo uso requiere de otros bienes complementarios; lo cual si no se considera, resultaría infructuoso su producción. Por ejemplo, la construcción de una escuela sería inútil si no cuenta con los servicios necesarios para la prestación de los servicios educativo: esto es falta de personal docente o falta de material bibliográfico y tecnológico.

a través de los cuales se podrá lograr el propósito y, en consecuencia la finalidad de la política.

La columna dos, muestra los indicadores con los que se medirán cada uno de los objetivos; esto incluye la presentación de la fórmula para la estimación del indicador. Un indicador por necesidad, compara o relaciona dos variables. Por ejemplo, si el indicador es “porcentaje de pacientes que recibieron tratamiento médico y mejoraron su salud”; en este caso la variable que se colocaría en el numerador sería “número de pacientes que recibieron tratamiento médico y mejoraron su salud”; por su parte, la variable de referencia sería “número de pacientes que recibieron tratamiento médico”. Se aclara que dichas variables pueden ser cuantitativas, pero también pueden ser cualitativas; en caso de que sean cualitativas, estas deberán ser convertidas a una escala cuantitativa. Por ejemplo, en el mismo sentido del servicio médico, una variable cualitativa puede ser la “valoración de la calidad del servicio médico suministrado a los pacientes”; para esta variable las respuestas posibles pueden ser “muy buena”, “buena”, “regular”, “mala” y “muy mala”. Por lo tanto, los valores cuantitativos serían; 1, 2, 3, 4 y 5 en el mismo orden.

Así mismo, los indicadores deben definirse con base a las metas del programa y deben especificar hechos o cambios en la población objetivo, que permita verificar el efecto de la política implementada. En tal sentido, las dimensiones más usadas para definir los indicadores son: eficacia, calidad, eficiencia y economía;¹⁵⁶ aunque es posible que algunos programas contemplen más dimensiones, así como también el hecho de que se requieran dos o más indicadores por objetivo (Banco Mundial, 2005; ILPES, 2005).

Por otra parte, la columna tres de la MML debe presentar los “medios de verificación”; estos es, las fuentes de información necesarias para el cálculo y estimación de los indicadores. En la actualidad con el creciente uso de la

¹⁵⁶ Conviene aclarar que no siempre se usan los mismos tipos de indicadores en cada uno de los niveles de objetivos (fin, propósito, componentes y actividades), aunque si es posible repetirlos. Esto se refiere al uso de indicadores de calidad, eficacia, eficiencia o economía.

tecnología, mucha información ya se encuentra disponible en Internet; no obstante, es posible que no esté actualizada o que no sea de fuentes confiables. Una vez agotadas las posibilidades para recabar la información y no se ha obtenido con oportunidad y veracidad, entonces habrá que recurrir a generarlas de primera mano.

Hasta aquí, las tres primeras columnas de la MML, permiten determinar si el programa tiene coherencia; la cual metodológicamente se le llama “lógica horizontal” y se interpreta de la siguiente manera:

- Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del *programa*¹⁵⁷ y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos (ILPES, 2005, p. 26).

Finalmente, la columna cuatro describe los “supuestos” que deben formularse para el logro de los objetivos en cada uno de los niveles: fin, propósito, componentes y actividades. Esto ayuda a contemplar los factores externos que pudieran afectar el desarrollo y operatividad del programa. De ahí que estos riesgos se formulen como supuestos. A esta parte de la coherencia del proyecto se le llama “lógica vertical” y su interpretación es la siguiente (ILPES, 2005, CONEVAL, 1997):

- Si llevan a cabo las actividades, definidas en la medida como fueron programadas, principalmente a través de la movilización de recursos, se podrán producir y suministrar los componentes contemplados por el programa; siempre que los supuestos hayan sido confirmados durante y después de la ejecución del programa.
- Si se producen los componentes en la magnitud programada y además se cumplen los supuestos formulados, se logrará el propósito del programa.
- Si se logra el propósito y así mismo, también se cumplen los supuestos de ese nivel, entonces se contribuirá con el fin que dio origen al programa.
- En consecuencia, si esta lógica se cumple, entonces el programa habrá impactado positivamente en la población objetivo.

¹⁵⁷ Las cursivas son nuestras.

Hasta aquí se ha presentado los criterios metodológicos que convencionalmente son utilizados por los interesados en el análisis de políticas públicas, mismos que en la presente investigación se usan como base para el cumplimiento de uno de los objetivos; es decir, el análisis de coherencia de diseño de programas relacionados con las políticas educativas y laborales. A continuación se da paso al análisis de diseño del programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación educación superior empresa, objeto de estudio de la presente investigación.

CAPÍTULO V ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y PROYECTO DE FUNDACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR EMPRESA.

En este capítulo se presenta el análisis de diseño del programa de apoyo a la vinculación laboral seleccionada. Se abordan particularmente tres tipos de análisis: el análisis teórico de la política, el análisis formal-lógico de la política y el análisis social de la política. En su primer apartado, el capítulo describe las características de la institución encargada del diseño e implementación del programa de apoyo a la formación profesional y vinculación laboral de egresados de educación superior. Es importante señalar que el programa en análisis atiende a dos propósitos, por un lado el apoyo a la formación profesional y por otro lado, el apoyo a la vinculación laboral. Por lo tanto, los resultados de la evaluación del programa hacen referencia a ambos propósitos.

5.1 Características de la FESE

La FESE es una asociación civil que surge con la finalidad de atender una de las demandas del mercado de profesionistas, particularmente de los egresados de educación superior. En este sentido, su función principal se centra *promover* la articulación de los sectores educativo, empresarial y gubernamental con el objeto de generar condiciones adecuadas para la vinculación laboral de los EES. La institución se autodefine como una organización sin fines de lucro y tiene entre sus objetivos, coordinar los aportes al conocimiento de las IES, los recursos que aporta el gobierno, así como la apertura y participación socialmente responsable del sector empresarial. Particularmente, *promueve* la articulación a través de programas y proyectos que se desarrollan en el sector productivo. Su finalidad es favorecer la formación profesional e incentivar las condiciones de empleabilidad de los egresados. El surgimiento de la FESE se describe a continuación:

En el año 2007 la ANUIES llevó a cabo un estudio para diagnosticar la situación específica de la vinculación, cuyo resultado arrojó la necesidad de contar con un organismo intermedio que facilitara y articulara las acciones que sobre este tema llevan a cabo las IES, el gobierno y el sector empresarial; como respuesta a esta necesidad, la ANUIES gestionó ante el Congreso de la Unión la creación de una fundación que apoyara en estos aspectos entendiendo desde el interior de las IES las posibilidades, alcances y retos de este organismo intermedio que fue constituido como una Asociación Civil en diciembre de 2008 (FESE, 2013a, ¶ 2).

El argumento del surgimiento de la fundación es entendible porque plantea la problemática de la inserción laboral, cuya dimensión es internacional; es decir, con las evidencias y datos duros mostrados tanto en el capítulo uno como en el capítulo tres; así como de la información disponible en distintos medios; es indudable la existencia de un desequilibrio entre el mercado de egresados de educación superior y el mercado de trabajo.

No obstante, de acuerdo con los resultados de la evaluación que realizó el CONEVAL en 2012, el programa de apoyo a la vinculación laboral que promueve la fundación presenta problemas en la definición de la población objetivo; es decir, únicamente se sabe que una parte de la población a la que va dirigida el programa son los EES. No obstante, no se contó con los datos reales de la población a la que va dirigida el programa, y tampoco los recursos autorizados y operados por el organismo han sido suficientes para apoyar a la población identificada como objetivo.¹⁵⁸

Al ser la FESE un organismo encargado de articular la vinculación laboral, cuenta con el apoyo de instituciones como: la ANUIES, la COPARMEX, la CONCAMIN, el

¹⁵⁸ De acuerdo con la fundación, el “capital semilla” fue de 50 millones de pesos y, dado que el programa está bifurcado, la mitad del presupuesto se canaliza para apoyar a estudiantes de educación superior que aún no egresan y la otra mitad, se destina al apoyo de la vinculación de los EES.

CONACyT, la FUE¹⁵⁹ y la SEP, las cuales conforman la Asamblea General de la Fundación. Así mismo, la fundación también cuenta con un Consejo Directivo del que forman parte otras instituciones: La Universidad Autónoma de Aguascalientes, los Institutos Tecnológicos, la universidad autónoma de Nuevo León y las universidades politécnicas. En la parte operativa, la fundación cuenta con cuatro subprogramas: Empléate, Experimenta,¹⁶⁰ Emprende¹⁶¹ e I+D+i.¹⁶² A continuación se presentan las características del subprograma empléate, objeto de interés en el análisis de diseño de la presente investigación.

Este programa ofrece a una pequeña parte de los egresados de las IES, la posibilidad de insertarlos al mercado de trabajo, a través de un programa llamado “programa académico de desarrollo de habilidades para el trabajo”. El procedimiento para que los egresados sean beneficiados por el programa, inicia con la institución educativa, quién es la encargada de realizar la gestión con la FESE para que el egresado se vincule con la empresa.¹⁶³ De acuerdo con los criterios de operación de la FESE, un egresado por sí solo no puede iniciar el trámite para optar por el beneficio que ofrece el programa; además, para que sea sujeto de beneficio, debe cumplir con tres requisitos. Primero, mostrar el documento que avale la terminación de sus estudios; segundo, debe tener

¹⁵⁹ Se trata de la Fundación Universidad Empresa de España, cuyo propósito es también el fomento de condiciones favorables para la vinculación laboral. Para mayor información sobre esta institución, su URL es: <http://www.fue.es/>.

¹⁶⁰ Este programa tiene como propósito incentivar las prácticas, estancias y residencias profesionales de estudiantes que aún no egresan de su carrera, pero que se encuentran en la etapa terminal de la misma.

¹⁶¹ Este programa se enfoca a otorgar apoyos a niños de 5 y 6 año de primaria que tengan ideas creativas para los negocios. Son asesorados por personal capacitado y reciben un pequeño recurso para el financiamiento del proyecto. Este programa también se complementa con un evento llamado “día del emprendedor” y otra sección llamado “repositorio de experiencias” (FESE, 2012).

¹⁶² Este programa ofrece estímulos a proyectos de investigación que fomenten o promuevan la vinculación universidad-empresa, o que generen competitividad entre empresas.

¹⁶³ Siempre que el perfil solicitado por la empresa sea compatible con el del egresado.

promedio mínimo de ocho y tercero, que la licenciatura cursada se encuentre certificada¹⁶⁴ (FESE, 2012).

Los egresados que reúnen los requisitos toman el curso de habilidades para el trabajo, el cual se ofrece y se coordina de manera virtual.¹⁶⁵ Al respecto, es importante hacer algunas precisiones; primero que el crecimiento significativo de las tecnologías como herramientas educativas, representa un apoyo pero de ninguna manera sustituye a las sesiones presenciales. Además, al tratarse de habilidades para el trabajo, siempre habrá de esperarse un desfase entre lo teórico y lo práctico. De hecho, la segunda etapa a la que ingresan los beneficiados por el programa, es la estancia profesional en la empresa; cabe señalar que los aceptados recibían, hasta 2011, un apoyo económico mensual de \$6,000.00 (seis mil pesos), cuyo monto es definido y revisado anualmente por la Asamblea General de la Fundación (FESE, 2012).

En términos formales, el proceso de vinculación genera ventajas tanto para las empresas, como para las IES y por supuesto también para los estudiantes; aunque cómo se ha señalado, no necesariamente las ventajas suelen ser efectivas, especialmente para los egresados. Algunas de estas se muestran a continuación.

Por ejemplo, a las empresas les permite identificar talentos; captarlos y aprovechar sus capacidades, con la probabilidad de ser absorbidos para formar parte de la plantilla del personal calificado de la organización. Esto debe posibilitar la contribución de los nuevos talentos para el proceso productivo, particularmente con la aplicación de herramientas en materia tecnológica. Otra ventaja es el vínculo que establece con la institución educativa de los egresados, aquí el objeto debe ser dar a conocer la línea de productos que fabrica la empresa y buscar un

¹⁶⁴ Los organismos de referencia para tal efecto son el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y en nivel 1, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, A.C. (CIEES).

¹⁶⁵ La opción de impartir el curso de forma virtual obedece a varias razones, pero particularmente a la dispersión de los postulantes; por lo que reunirlos para que tomen el curso de manera presencial, elevaría los costos.

posicionamiento de los mismos; además de reforzar, adecuar y articular los programas académicos, en función de la pertinencia de las necesidades del sector productivo (FESE, 2012).¹⁶⁶

En el caso de las IES, el proceso de vinculación les permite formalmente revalorar, revisar y actualizar los contenidos curriculares, acordes con las necesidades del mercado de trabajo. Otro aspecto consiste en la actualización de los docentes encargados de dar seguimiento a los estudiantes egresados que se han vinculado con el mercado. Así mismo, la vinculación debería permitir a las IES, incrementar sus niveles de inserción laboral de sus egresados, propósito con el cual surge el programa sujeto a análisis.

Finalmente, en el caso de los egresados, el sólo hecho de insertarse al mercado les permite fortalecer las competencias adquiridas a lo largo de su formación, pero así mismo, les permite aprender y desarrollar nuevas habilidades propias del área en la que se desenvuelvan. En el mejor de los escenarios, los egresados pueden poner en práctica los conocimientos adquiridos durante la formación profesional, en ambientes reales de trabajo. Por lógica, la inserción posibilita que el egresado adquiera experiencia, que será parte de su formación de capital, el cual combinado con una actualización permanente, le dará mejores posibilidades no sólo de consolidarse profesionalmente; sino de tener movilidad en el mercado de trabajo.¹⁶⁷ Cabe agregar que en el caso particular de los egresados beneficiados por el programa “empléate”, ellos reciben una remuneración económica, mientras se encuentran en el proceso de preparación para su incorporación a la empresa donde prestarán sus servicios (FESE, 2012).¹⁶⁸

¹⁶⁶ Sin duda, parte de atender a las necesidades del proceso productivo: objetivo insoslayable de las empresas por naturaleza; es decir, antes que otra cosa está el fortalecimiento de los recursos y la estructura productiva, cuyo aprovechamiento les permite, entre otras cosas, asegurar la permanencia en los mercados y, junto a eso, buscar la maximización de sus inversiones.

¹⁶⁷ Pero este sigue siendo lo deseable, lo que las instituciones involucradas en promover la vinculación buscan, y en el caso de la FESE, este es uno de sus grandes objetivos.

¹⁶⁸ Desde 2008, año en que se constituyó la FESE como asociación civil, emite la convocatoria anual dentro cada uno de los subprogramas que atiende. En el caso del programa empléate, se puede consultar la convocatoria en: <http://www.fese.org.mx/programas/empleate.php>.

5.2 Consistencia teórica del programa

En principio debe señalarse que después de haber revisado la evaluación externa en materia de diseño, realizada por la consultora: VALORA en 2012;¹⁶⁹ el programa no muestra explícitamente el marco analítico que se encuentra detrás de la política.¹⁷⁰ Sin embargo, al no tener acceso al árbol del problema y al árbol de objetivos; fue a través de la matriz de marco lógico como se dedujo que, el problema al que trata de responder el programa es: *el bajo nivel de desarrollo integral de los egresados de educación superior*. De hecho, la reconstrucción del árbol del problema y el árbol de objetivos es uno de los aportes del trabajo en el presente capítulo.

Mención importante merece la detección de la teoría que respalda a la política o teoría implícita, la cual está relacionada con la *hipótesis causal* del problema; es decir, los posibles factores que ocasionaron el surgimiento del problema; en este caso los factores causales del *bajo nivel de desarrollo integral de los egresados*.

De lo anterior y con base a los datos duros mostrados en los capítulos uno y tres, y el reconocimiento del gobierno de que existe un problema a nivel de la inserción laboral de los egresados universitarios, es una razón muy importante para considerar la “falta de vinculación” como la hipótesis causal de la política, la cual se quedó de la siguiente manera:

Hipótesis Causal: La falta de vinculación entre los sectores educativos, empresarial y gubernamental, para generar mejores opciones de inserción laboral; ocasiona un bajo nivel de desarrollo integral de los egresados de educación superior.

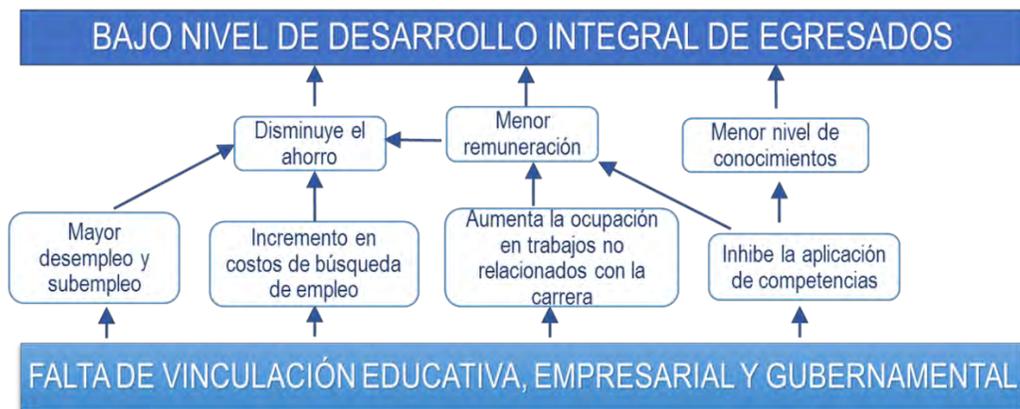
¹⁶⁹ La evaluación se realizó en 2012 pero hace referencia a los resultados y desempeño del programa en 2011.

¹⁷⁰ La evaluación hecha por el CONEVAL no hace mención de los marcos analíticos en el documento definitivo, o en su defecto de algún paradigma o modelo teórico que sustente a la política. Así mismo, esta información fue ratificada por el Dr. Eduardo Carrillo, Director general de la FESE, en entrevista llevada a cabo el 29 de julio de 2013.

Como sabemos, la hipótesis causal es una respuesta tentativa que se aproxima a deducir quién, quiénes o qué es, el o los causantes del problema, o en su defecto los responsables. Dicha derivación está en función de las conductas que observan los actores involucrados en el problema. No está de más recordar que muchas ocasiones, el fracaso de las políticas se origina en formulación de hipótesis espurias o prácticamente inexistentes (Knoepfel, Larrue, Hinojosa y Varone, 2007; Subirats, *et al*, 2008).

De lo anterior y respaldado en la metodología de la matriz del árbol del problema, se pudo reconstruir el árbol de causas y efectos del problema en cuestión. Para ello, fue necesario considerar los elementos formulados en positivo disponibles en la MML del citado programa. Como se vio en el capítulo metodológico, el árbol del problema inicia con la elaboración del árbol de efectos y posteriormente el árbol de causas, <ambos formulados en negativo>. La figura 5.1 muestra la reconstrucción del árbol de efectos del programa en análisis.

Figura 5.1 **Árbol de efectos del programa de vinculación de la FESE**



Fuente: Elaboración propia

Como se observa, los efectos que produce la falta de vinculación son congruentes con la hipótesis causal identificada; es decir, es a través de los efectos como la falta de vinculación da como resultado un bajo nivel de desarrollo integral de los egresados. Con esta información, el siguiente paso fue preguntarse por los

factores que han ocasionado la falta de vinculación y posteriormente por las causas de dichos factores. Este ordenamiento de las ideas da la posibilidad de reconstruir el árbol de causas, toda vez que, por las circunstancias ya comentadas, no fue posible acceder a esa información. La figura 5.2 muestra el árbol de causas reconstruido del programa de apoyo a la vinculación de la FESE.

Figura 5.2 **Árbol de causas programa de vinculación de la FESE**

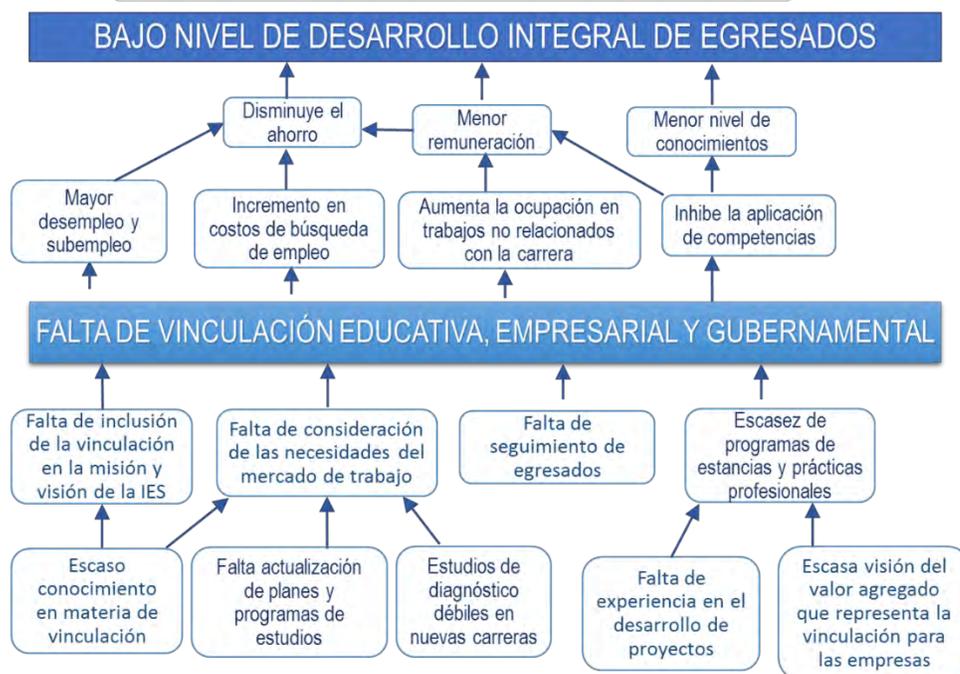


Fuente: Elaboración propia con base al manual de vinculación de la FESE

Tal como se vio en el capítulo metodológico, la unión de los árboles de causas y de efectos, nos da como resultado el árbol del problema. En este proceso se tuvo el cuidado de verificar que una causa, no apareciera al mismo tiempo como efecto, toda vez que esto ocasionaría un conflicto de inconsistencia metodológica. Con esta aclaración y de acuerdo con la metodología, la reconstrucción del árbol del problema en análisis quedó como se muestra en la figura 5.3.

Figura 5.3

Árbol del problema del programa de vinculación de la FESE



Fuente: Elaboración propia con base al manual de vinculación de la FESE

El árbol del problema aquí presentado se sustenta en la hipótesis causal de la política; dicha estructura nos permite deducir e identificar el enfoque teórico implícito en la formulación de la política, esta es la teoría sistémica.

La teoría sistémica permea el proceso secuencial de la política. Sin duda uno de los principales representantes de este enfoque es David Easton (1965) con su modelo de la *caja negra*, quien considera que el problema, se alimenta de un conjunto de factores <intra y extra-sociales>, los cuales define el entorno de donde se extraen los insumos o *inputs*. Estos insumos se expresan a través de las demandas y de los apoyos, los cuales, una vez filtrados en el sistema político <y es atraído y legalizado por las autoridades>; produce un resultado, también conocido como *outputs* (Easton, 1965, citado por Parsons, 2007). Lógicamente el modelo sistémico ha sido duramente criticado por su rigidez porque su funcionamiento obedece a una serie de acontecimientos que mueve paulatinamente cada una de sus piezas. No obstante, ante la gran variedad de actores, dependiendo de la magnitud y dimensión del problema, estos pueden

reaccionar inmediatamente, sin esperar la ocurrencia de fenómenos alternos; ejemplo de ello es la reacción ante los fenómenos naturales.

En el caso del programa de apoyo a la formación profesional de la FESE, los entornos intra y extrasociales, se fundamentan en los datos que reflejan el estado de la situación de los egresados de educación superior y sus dificultades para incorporarse al mercado de trabajo; especialmente con los trabajos de De Vries y Navarro (2011) en cuya investigación hablan acerca del futuro de los profesionistas universitarios egresados; así como el trabajo de Márquez (2009), en cual sostiene que la desocupación de los egresados de educación superior ha aumentado.

Otro de los elementos que forman parte de los insumos del problema son los apoyos o denuncias sobre su dimensión; mismas que se han hecho en distintos medios de comunicación como radio, tv y periódicos, entre otros. La parte de la inclusión del problema en la agenda del gobierno requirió de un debate, tal vez no tanto en discutir su urgencia; sino en determinar sus características, así como la gestión de los recursos. Del mismo modo, su legitimación y aprobación requirió de un estudio diagnóstico que justificará la creación, no sólo del programa; sino también de un organismo alterno a la ANUIES que se encargara de coordinar la vinculación de los egresados con el mercado de trabajo. El diseño del programa, será analizado en el siguiente apartado.

De manera interna, el mismo diseño del programa también requiere de un sustento sistémico, en cada una de sus partes; ya que como bien señalan los expertos (Subirats, et al, 2008; Franco, 2012; Parsons, 2007; ILPES, 2005) cualquier error o incongruencia en una de las formulaciones iniciales, tendría repercusiones en los resultados. Por ello, es válido señalar que la metodología del árbol del problema y de objetivos, también responde a una secuencia lógica que responde a una estructura sistémica.

Por otra parte, la contrastación de la *hipótesis causal* de la política del programa en análisis debe llevarse a cabo con la *hipótesis de implementación*, la cual como

se explicó en el capítulo metodológico se desprende de la MML, la cual se hace de manera inversa; es decir, anudando proposiciones lógicas desde las *actividades*, pasando por los *componentes* y *propósitos*, hasta llegar al *fin* de la política. En el caso del programa de apoyo a la vinculación, la o las *hipótesis de implementación* se tuvieron que deducir de la MML y son las siguientes (Anexo 1):

1. Si se presentan solicitudes de propuestas por parte de las IES para aplicar en el programa de apoyo a la vinculación, estas serán evaluadas por el comité de dictaminación y seleccionarán aquellas que cumplan con la convocatoria.
2. Si hay propuestas que cumplan con la convocatoria, estas se registrarán ante la FESE y recibirán recursos en tiempo y forma.¹⁷¹
3. Si se asignan recursos a las IES para ejecutar los programas de apoyo a la vinculación, la federación entregará los recursos en tiempo y forma.¹⁷²
4. Si se entregan los recursos en tiempo y forma, las IES pueden recibir recursos para el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores.¹⁷³
5. Si las IES reciben los recursos las empresas tendrán la capacidad para recibir a los estudiantes que cumplan con los requisitos.
6. Si las empresas reciben a los estudiantes que cumplan con los requisitos, se contribuirá con el desarrollo integral de los egresados.

En este conjunto de *hipótesis de implementación*, las proposiciones uno, dos y tres, corresponden a las actividades que el programa debe realizar para producir los componentes; en este caso, el bien o servicio que la población objetivo debe recibir <en calidad de recursos económicos> para el logro del propósito del

¹⁷¹ Explícitamente la MML no dice a quién se le entrega el recurso pero se infiere que se trata de las IES, quienes son las que presentan las propuestas para ser sujetas de recibir el apoyo. No obstante el nombre del indicador y su forma de cálculo, tampoco lo explicita (Anexo 1).

¹⁷² De hecho casi todas las actividades mostradas en la MML parten de la asignación de recursos en tiempo y forma.

¹⁷³ Se observa en la MML (Anexo 1) como la parte dedicada a la delimitación de los componentes no tiene congruencia entre el resumen narrativo con el supuesto requerido. Por lo tanto, la proposición que aquí se muestra corresponde al propósito. Además de que el programa está subdividido en dos propósitos: uno para la ANUIES y otro para la FESE. De entrada esto denota una debilidad del programa.

programa. La proposición cuatro se refiere al propósito y las proposiciones cinco y seis al fin del programa.

De acuerdo con la metodología de la MML, el propósito es el resultado esperado una vez que el programa se ha ejecutado; por lo tanto, la proposición deducida de la MML del programa de apoyo a la vinculación, no expresa ningún resultado, puesto que en ella apenas se habla de la implementación del programa, lo cual denota debilidad y falta de coherencia. Esto permite inferir que no existe consistencia teórica entre la hipótesis causal y las hipótesis de implementación, toda vez que, por un lado, las hipótesis de implementación no se encuentran debidamente alineadas y, por otro lado, de acuerdo con el árbol del problema, <el cual refleja una buena intención> las hipótesis de implementación no muestran la correlación que se necesita para hablar de una consistencia teórica.

Por otra parte, antes de pasar al análisis de la consistencia formal de la política, se muestra en la figura 5.4 la reconstrucción del árbol de objetivos del programa, a partir del árbol del problema generado en este mismo apartado.

Como lo sugiere la herramienta metodológica, en el árbol de objetivos se hace una representación de lo que se espera hacer para resolver el problema. Si observamos, la figura 5.4 muestra en positivo cada uno de los recuadros del árbol del problema. Con estos cambios, los efectos o consecuencias negativas que originaba el problema, ahora se traducen en los fines deseables para su solución. En contraparte y asumiendo una secuencia inversa, las causas ahora se convierten en los medios o insumos para solucionar adecuadamente el problema.¹⁷⁴ De acuerdo con el ILPES (2005), este proceso puede ser mecánico y simple, pero de hecho no lo es; ya que es posible identificar causas o efectos, para los cuales sea difícil encontrar una manifestación inversa.

¹⁷⁴ Por ejemplo, la falta de conocimientos en materia de vinculación, ahora se convierte en mayor conocimiento en materia de vinculación.

Figura 5.4

Árbol de objetivos del programa de vinculación de la FESE



Fuente: Elaboración propia con base a la figura 5.3

5.3 Consistencia formal de la política

En este apartado se realiza el análisis entre la intención del programa con los resultados logrados, tomando como base la información disponible en el documento de evaluación externa del programa de apoyo a la vinculación. Con esto se estará en posibilidad de determinar su coherencia lógica formal y con ello, conocer su consistencia y de ser posible, los vacíos que presentó en su implementación. La información analizada y revisada, revela que el diseño del programa presenta debilidades, particularmente a nivel de la construcción de la MML. Se aclara que la investigación se llevó a cabo con base la revisión de informes, evaluaciones, publicaciones de la FESE, así como entrevistas hechas al Director General de la Fundación.

5.3.1 Consistencia de la justificación y diagnóstico del problema

Nuestro análisis de la consistencia formal inicia con la revisión de la integralidad y veracidad de la justificación y diagnóstico del problema, así como de su diseño.

Para ello, en este apartado el informe de la evaluación utilizó tres preguntas, mismas que se muestran a continuación y no necesariamente coinciden con el orden del informe de CONEVAL; así mismo se presenta la respuesta interpretada y complementada con las entrevistas, y demás información consultada (CONEVAL, 2012):

1. *El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento... con la siguiente información:*
 - a) *¿El problema o necesidad se formula con un hecho en negativo o como una situación que puede ser revertida?*
 - b) *¿Se define a la población que tiene el problema o necesidad?¹⁷⁵*

Como bien lo señala el informe, a través de los datos duros que refleja el diagnóstico, el programa tiene identificado el problema o necesidad a resolver; no obstante, en esta parte presentan dos debilidades específicas. Por un lado, “con los elementos proporcionados no es posible establecer... si la información se actualiza periódicamente” (CONEVAL, 2012, p. 7). Por otro lado, existe ambigüedad en la definición de la población objetivo; ya que la necesidad identificada establece como beneficiario final a los egresados de educación superior que cumplan con los requisitos de la convocatoria; en tanto que, el programa establece como su población objetivo a las IES. Este problema de definición de la población objetivo, impide conocer las limitaciones u oportunidades que el programa ofrece directamente a los egresados.

2. *¿Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:*
 - a) *Causas, efectos y características del problema?*
 - b) *Cuantificación y características de la población que presenta el problema?*
 - c) *Ubicación territorial de la población que presenta el problema?*

¹⁷⁵ En cada pregunta se usan cursivas para expresar que fueron tomadas textualmente del informe de la evaluación externa hecha por CONEVAL (2012), no así las respuestas.

En efecto, el programa cuenta con un diagnóstico de causas y posibles efectos del problema; no obstante el árbol del problema <que refiere la evaluación externa>; si bien muestra las causas, no refleja los efectos que provoca la limitada inserción de los estudiantes y egresados al mercado de trabajo (CONEVAL, 2012). Así mismo, aunque el programa ubica territorialmente a la población objetivo, presenta problemas para la cuantificación de la población objetivo, aspecto que se aborda con más especificidad en la pregunta 4.

3. *¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?*

La evaluación revela que el programa cuenta con información documentada (datos) tanto a nivel nacional, como internacional, misma que se encuentra en el diagnóstico del problema; además refleja la necesidad programas que apoyen la formación integral de los estudiantes y particularmente la vinculación laboral de los egresados. No obstante, de acuerdo con el informe de la evaluación, no hay suficientes evidencias que permitan determinar que las acciones implementadas garanticen la solución del problema. Así mismo, no se encontraron fuentes de comparación con otros programas que permitan sostener que el programa es más eficaz que otros.

5.3.2 Consistencia en la definición de la población objetivo

En este breve apartado se muestra el procedimiento que siguió el programa para delimitar la población objetivo, para el cual se plantean dos preguntas con base al informe de la evaluación.¹⁷⁶

4. *¿las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos especiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características?:*

a) *Unidad de medida*

¹⁷⁶ Recordemos que las cursivas significa que las preguntas responden a la guía metodológica que normalmente se hacen en las evaluaciones de diseño; sin embargo, en este análisis las respuestas fueron integradas con base a la información revisada, en la que no solamente se dispuso del informe.

- b) *Están cuantificadas*
- c) *Metodología para su cuantificación*
- d) *Fuentes de información*

La revisión del informe señala que el programa tiene definida tanto la población potencial como la población objetivo. No obstante, como se verá a continuación se detectó un problema en la unidad de análisis, toda vez que la FESE consideró como unidad a las IES, en tanto que quien recibe directamente el beneficio, es el egresado. Aun así, tomando como referencia a las IES, el informe refiere que la población objetivo no está debidamente cuantificada; es decir, no se sabe con exactitud cuántas instituciones son a las que se pretende cubrir. Junto a esto, en el caso de la población potencial la FESE sólo realizó una estimación, lo cual refleja una seria debilidad de consistencia en esta etapa del programa.¹⁷⁷

De lo anterior se deriva que no se define con precisión a la población objetivo y menos a la población potencial; por consiguiente hay problemas de definición de la población atendida, ya que en lugar de estudiantes, el programa consideró a las IES como población objetivo. Seguramente esto se debió a la conveniencia del programa, ya que como se mencionó al inicio del presente capítulo, el programa se bifurca: por un lado en apoyos a los estudiantes de educación superior que coordina la ANUIES y, por otro lado, en apoyos para egresados que coordina la FESE. Por lo tanto, la unidad de homogeneización fueron las IES.

Por criterio metodológico, la población potencial es el punto de partida para definir a la población objetivo, y posteriormente a la población atendida. De acuerdo con la información revisada, los tres subgrupos de población del programa son los siguientes:

- *Población potencial*: El programa no se refiere a los estudiantes o egresados de forma específica; sino al universo de las instituciones públicas y privadas del país, las cuales para 2011 se estimaron en 2,608 Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2011).

¹⁷⁷ Adicionalmente, el documento de la evaluación sostiene que no se aportaron las fuentes de información de la población potencial y objetivo.

- *Población objetivo*: Está referida al grupo de IES afiliadas a la ANUIES, cuya población, con características que cumple con los criterios de apoyo del programa, no se encuentra cuantificada. Dado que el programa atiende a dos subgrupos de población, uno coordinado por la ANUIES y otro coordinado por la FESE; en el primer caso, la población objetivo fueron las IES afiliadas y, en el caso de la FESE, la población beneficiada fueron personas; entre quienes no sólo se incluyeron alumnos egresados; sino también académicos e investigadores.
- *Población atendida*: También está referida a las IES apoyadas por el Programa, cuyo número en 2011 ascendió a 97 Instituciones (CONEVAL, 2012).

Cómo refiere la institución evaluadora, la población potencial no está definida, pues sólo se refiere a ella de manera amplia, es decir; su universo son las IES públicas o privadas del país; y es limitada y difusa porque habla de instituciones y no de estudiantes egresados. En el mismo sentido, la población objetivo también hace referencia a las IES públicas o privadas afiliadas a la ANUIES, y sólo se encuentra estimada pero no cuantificada, aspecto admitido por el programa. Finalmente, la población atendida, la cual en 2011 fueron 97 instituciones que resultaron beneficiadas por el programa. Conviene señalar que la definición de esta población también es limitada por lo que resulta complicado realizar un análisis que pudiera permitir conocer las oportunidades y dificultades del programa hacia los posibles beneficiados, particularmente por sexo. Así mismo, otro problema que ofrece la delimitación de la población atendida, es que en su declaratoria de objetivos, el programa no sólo se refiere a estudiantes como posibles beneficiados, pues también incluye a académicos e investigadores; lo cual es un elemento más de inconsistencia en el diseño, particularmente en la finalidad del programa, el cual, como veremos en la MML, pretende contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes de educación superior (CONEVAL, 2012).

A lo anterior debe agregarse que la población de estudiantes a que se refiere el programa, fue estimada con base al número de IES que se encuentran registradas

ante la Dirección General de Profesiones de la SEP; no obstante, CONEVAL refiere en el informe que no fue posible corroborar dichas cifras. De manera que, aun aceptando el criterio de instituciones beneficiadas, también es posible detectar otra debilidad metodológica, pues se podría considerar que son los egresados de las 97 instituciones, quienes en cumplimiento con los requisitos de la convocatoria serían la población atendida, cifra elevada con respecto a los recursos disponibles por el programa. Cabe señalar que no se dispuso del listado de las 97 instituciones beneficiadas, y tampoco con el número de alumnos beneficiados; al menos no para la evaluación realizada en 2012.¹⁷⁸

Comparativamente, en el periodo 2010-2011 el número de egresados a nivel nacional, tanto de instituciones públicas como privadas, ascendió a 401,074 alumnos (ANUIES, 2011). De esta población potencial, para considerar a la población objetivo, se debía filtrar aquellos que tenían promedio de 8 y cuyo programa de educación superior estuviera certificado por COPAES O CIEES. Aún en una situación pesimista, si consideramos que la proporción de alumnos egresados que cumplen con los requisitos fuera del 10%; entonces la población objetivo ascendería, en promedio a 40 mil alumnos. Aún después de este dato faltaría filtrar o identificar, cuántos de estos 40 mil egresados, fueron los atendidos y que corresponden a las 97 instituciones referidas en el informe de CONEVAL.

Lo anterior refleja dos cosas, por un lado la población objetivo es de una dimensión mucho más grande con respecto a la población meta que el programa pretende atender, la cual como se mencionó no estuvo cuantificada para esta evaluación. No obstante, si consideramos el número de instituciones como unidad de medida, se observa que hay una diferencia notable entre el número de instituciones objetivo y el número de instituciones beneficiadas. En el primero caso, las instituciones públicas y privadas a nivel nacional, en el periodo que comprende la evaluación: 2010-2011, fue de 2,444, en tanto que las instituciones beneficiadas fue de 97 (ANUIES, 2013, CONEVAL, 2012).

¹⁷⁸ Esta información fue solicitada pero no fue proporcionada por la fundación, aunque sí estuvo disponible para el comité de evaluación externa.

En resumen, *se aprecia un problema en la identificación de la población atendida*, pues al no estar definida representa una debilidad del programa, ya que, en el caso de haber muchas solicitudes de apoyo de las IES, seguramente habrían un número alto de egresados que reuniendo los requisitos quedarían fuera de los beneficios del programa, *lo cual es una muestra de inconsistencia en la definición de la población a la que va dirigida el programa.*¹⁷⁹

Al problema de la falta de consistencia en la definición de la población atendida, se suma la ausencia de información socioeconómica de los beneficiados, la cual de estar disponible permitiría contar con mejores elementos para medir el impacto del programa.

5. *¿Existe información que permita conocer quienes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:*
 - a) *Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo?*
 - b) *Incluya el tipo de apoyo otorgado?*
 - c) *Esté sistematizada?*
 - d) *Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización?*

El informe de la evaluación señala que, para el caso del subprograma que atiende y coordina la ANUIES únicamente se muestra el nombre de la IES beneficiada; en tanto que el subprograma de apoyo a la vinculación laboral, aparte de la IES beneficiada, contiene los datos del enlace: esto es cargo, *email*, y teléfono. Ahora bien, aunque el órgano evaluador dispuso de *la información sobre las características de los beneficiarios; esta no se encuentra sistematizada, depurada y actualizada*; por lo tanto, no se puede hablar de una consolidación en la información.

¹⁷⁹ Lógicamente esta aseveración no se contrapone a la consideración de que la vinculación aumenta la probabilidad de que la inserción laboral sea exitosa, particularmente para los EES.

5.3.3 Coherencia externa

Sin duda, la coherencia externa es una parte fundamental en el análisis de una política pública, toda vez que permite ubicar la relación del programa en cuestión con otras políticas o programas públicos, cuyo propósito y fin busquen atender al problema que dio origen a la política. La propuesta metodológica recomienda determinar que no haya contradicciones entre programas, cuyo perímetro de acción sea el mismo; es decir, que no hay duplicidad de mando, de recursos, de gestión, e incluso omisión en la prestación del bien o servicio. Particularmente son dos las preguntas relacionadas con esta parte del análisis.

6. *¿El propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:*
 - a) *Existen conceptos comunes entre el propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo?*
 - b) *El logro del propósito aporta cumplimiento de alguna (s) de la (s) meta (s) de alguno (s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?*

El informe de la evaluación mostró que el programa si está vinculado al programa sectorial de educación, dependiente del PND 2007-2012; no obstante, en caso de que el programa logrará su propósito y fin, su contribución al programa sectorial sería marginal. Más aún, la relación del programa con el programa sectorial de educación, sólo señala la parte educativa, pero no habla del apoyo a la vinculación de los egresados universitarios con el mercado de trabajo.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Como se señaló en este mismo capítulo, el programa de apoyo a la vinculación está dividido en dos subprogramas, y uno de ellos es el que apoya la formación profesional de los estudiantes. Por eso en el análisis de la relación se encontraron frases como las siguientes:

- a) Elevar la calidad de la educación para mejorar el logro educativo
- b) Fomentar programas que atiendan diferenciadamente a los estudiantes con el objeto de favorecer su formación integral, su permanencia, su egreso y su titulación.
- c) Ofrecer educación integral que equilibre la formación de valores, etc.

7. *¿Con cuáles ejes temáticos y objetivos del PND 2007-2012 está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?*

El programa en análisis, particularmente en la parte de vinculación, en el momento en que se formalizó se encontraba alineado al eje 2, apartado 4 del PND 2007-2012, el cual tenía como objetivo: “promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal” (PND, 2007, P. 104). De manera más específica, el PND incluía como línea de acción la posibilidad de facilitar la colocación de los buscadores de empleo a través de la coordinación de programas por parte del SNE.¹⁸¹

De lo anterior y sólo de manera indicativa, el programa de apoyo a la vinculación tiene coherencia lógica externa por su alineación con los programas y políticas institucionales, particularmente programas educativos, entre ellos el PIFI,¹⁸² el PRONABES¹⁸³, el PROMEP¹⁸⁴ y el PADES¹⁸⁵. No obstante, en sentido estricto, el

Se observa que todas estas frases que <palabras más, palabras menos> al ser parte del programa sectorial de educación, representan el retórico lenguaje discursivo, el cual es considerado con un conjunto de buenos deseos.

¹⁸¹ En efecto, el SNE, de acuerdo con lo que se vio en el capítulo III existen en la actualidad, poco más de 100 programas, algunos de ellos con apoyo internacional, que promueven la vinculación de los egresados; sin embargo, las cifras y datos mostrados a lo largo de ese trabajo muestran que el problema no se ha revertido.

¹⁸² El PIFI es un programa que atiende varios aspectos educativos de las IES y por consiguiente el PFESE es más específico, orientado a la vinculación laboral.

¹⁸³ Como es sabido, el PRONABES es un programa orientado al apoyo de estudiantes de educación superior en condiciones de insuficiencia económica para costear sus estudios.

¹⁸⁴ De la misma manera que en los casos anteriores, lo relaciona al PFESE con el PROMEP es el desarrollo, en el primer caso de los egresados y, en el segundo caso de los profesores.

¹⁸⁵ En este caso, ambos programas son complementarios porque están orientados a fomentar proyectos que contribuyan con el mejoramiento de la calidad en la educación superior, particularmente el PADES, el cual busca, entre otros objetivos, la educación integral y la diversificación de la oferta educativa; así como la pertinencia de la educación superior y su vinculación con el mercado de trabajo y la sociedad. Sin embargo, al igual que el PIFI, el PADES es más amplio que el PFESE.

programa tampoco aporta evidencias que permitan valorar de qué calidad son los empleos que adquieren los EES.¹⁸⁶

En el mismo sentido, el programa también se encuentra relacionado con las metas del programa del milenio; una de ellas plantea la aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes un empleo digno y productivo; misma que de manera implícita recupera el programa de vinculación, al plantear que su objetivo general es “contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes...”. En consecuencia, los resultados de la evaluación de consistencia al programa, realizada por CONEVAL (2012), permiten señalar que el programa sólo “contribuye parcialmente al cumplimiento de la meta del milenio” (p. 12). En consecuencia este aspecto es otra falta de consistencia en materia de coherencia externa del programa en análisis.

Adicional al análisis de coherencia externa del programa en análisis, debe señalarse que el número de programas que promueven la vinculación se han incrementado en los últimos años, no sólo en materia de empleo; sino también empresarial. Dicha información se puede consultar en las tablas 3.3, 3.4 y 3.5 del capítulo tres de la presente investigación.

5.3.4 Consistencia formal de la MML¹⁸⁷ del PFESE¹⁸⁸

De acuerdo con la metodología del marco lógico presentada en el capítulo cuatro, hay dos tipos de análisis de diseño necesarios que deben realizarse en todo programa, estos son: el análisis vertical y el análisis horizontal. Es importante señalar que metodológicamente hay una separación entre la MML y la MIR; es decir, la MML en sentido amplio involucra básicamente los siguientes puntos: la

¹⁸⁶ Como dato adicional se menciona que, las condiciones actuales del mercado laboral ponen entredicho las intenciones del gobierno, de crear “empleos de alta calidad” en el sector formal de la economía, toda vez que, de acuerdo con los datos más recientes de la ENOE, el empleo informal sigue aumentando a casi 30% de la población ocupada (INEGI, 2012b).

¹⁸⁷ La MML, aparte de la matriz de indicadores para resultados la involucra otros aspectos como la definición y análisis del problema.

¹⁸⁸ Como está indicado en la tabla de siglas y abreviaturas, el PFESE es el programa de fundación educación superior empresa.

definición del problema, el análisis del problema, la definición del objetivo, la selección de alternativa, la definición de la estructura analítica y finalmente, la elaboración de la MIR (CONEVAL, 2010). No obstante, en la evaluación del PFESE el mismo CONEVAL se refiere a dicha matriz como MML. Comenzaremos el análisis con la lógica vertical.

La ruta crítica para realizar el análisis del PFESE parte de la siguiente pregunta:

8. *¿Para cada uno de los componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de actividades que:*
- a) *Están claramente especificadas; es decir, no existe ambigüedad en su redacción?*
 - b) *Están ordenadas de manera cronológica?*
 - c) *Son necesarias; es decir, ninguna de las actividades es prescindible para producir los componentes?*
 - d) *Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos, los componentes?*

Si observamos, con esta pregunta se pretende responder, entre otros aspectos, las relaciones de causa-efecto de la matriz, desde las *actividades* hasta el *fin*; es decir, en sentido inverso. A nivel de las actividades los supuestos son las acciones o eventos que deberán suceder para la producción de los componentes; es decir, los bienes o servicios que el programa producirá para la población objetivo. Dado que se trata de un programa dividido en dos subprogramas,¹⁸⁹ el análisis de la MIR se centra únicamente en el PFESE.

En principio, fueron cuatro actividades las que se planearon para el programa y a cada una de ellas se le formuló un supuesto, tal como se muestra en la tabla simplificada 5.5. Para una vista completa revisar el anexo 1.

¹⁸⁹ Por un lado, el de apoyo a la formación profesional que coordina la ANUIES y, por otro lado, el de apoyo a la vinculación de egresados, que coordina e implementa la FESE.

Figura 5.5 RELACIÓN JERARQUÍA DE OBJETIVOS Y SUPUESTOS: MIR - PFESE, 2011

Jerarquía	Resumen Narrativo	Supuestos
1. Fin (impacto)	Contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes mediante el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores.	Las empresas tienen capacidad para recibir a los estudiantes que cumplen con los requisitos. Los estudiantes están interesados en participar en los programas.
2. Propósito (resultados)	Las IES reciben recursos para el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación de los diversos sectores.	Las IES están interesadas en participar en los programas. Se cuenta con los documentos normativos necesarios para operar el programa. Las empresas tienen interés en proporcionar espacios para los estudiantes y egresados.
3. Componente (productos y servicios)	IES participantes de la FESE apoyadas.	Las IES están interesadas en participar en los programas. Se cuenta con los documentos normativos necesarios para operar el programa. Las empresas tienen interés en proporcionar espacios para los estudiantes y egresados.
4. Actividad (acciones y procesos)	1. Publicación de la convocatoria por parte de la FESE para la participación de las IES en los programas de vinculación.	La federación entrega los recursos en tiempo y forma.
	2. Asignación de recursos a IES, para los programas de apoyo a la vinculación.	La federación entrega los recursos en tiempo y forma.
	3. Registro en línea de las propuestas institucionales.	Las instituciones presentan propuestas.
	4. Evaluación de las propuestas institucionales por académicos de las IES.	Que las propuestas institucionales cumplan con lo establecido en la convocatoria.

Fuente: Tomado y simplificado de la MIR, PFESE, CONEVAL, (2012).

En la tabla se observa que, no obstante de que las actividades están bien redactadas, su realización no necesariamente genera o produce el componente (bien o servicio) comprometido por el programa. Esto es así por dos razones: primero, porque las acciones no están ordenadas cronológicamente; por ejemplo, dado que la lectura del análisis es en sentido inverso, la publicación de la convocatoria que aparece como número uno, debería estar en el número cuatro; ya que sería el punto de partida; la actividad tres sería el registro en línea, la cual estaría bien situada; la actividad dos sería la evaluación de las propuestas y, la actividad uno sería la asignación de recursos. Segundo, no hay claridad en el resumen narrativo del componente que debe generar el programa; en esencia debería estar claro que el componente se trata de un recurso económico y que las IES, son únicamente el medio para hacerlo llegar al beneficiado; en este caso el egresado de educación superior. Adicional a esta pregunta, el informe del CONEVAL señala que los supuestos son insuficientes para generar el componente del programa, ya que no contempla el evento “aprobación de candidatos”.

Para el análisis de los componentes, la pregunta fue la siguiente:

9. *Los componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:*

- a) *¿Son los bienes o servicios que produce el programa?*
- b) *¿Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas?*
- c) *¿Son necesarios; es decir, ninguno de los componentes es prescindible para producir el propósito?*
- d) *¿Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el propósito?*

En el mismo sentido, en la línea de los componentes, los supuestos son hechos o eventos, donde su ocurrencia, facilita para que el o los componentes alcancen el propósito. En la MIR < simplificada > del programa se observa que el componente no está redactado con suficiente claridad o es ambiguo; es decir, aunque está redactado como un resultado logrado, sólo se refiere a las IES apoyadas por parte de la FESE, pero no precisa que el apoyo lo reciban los egresados de las IES. Por ejemplo, “egresados de educación superior que cumplen con los requisitos de la convocatoria, reciben apoyo económico para conseguir un empleo o para emprender un negocio propio” sería un buen resumen narrativo para un componente de un programa con estas características.

Además, los supuestos elaborados para los componentes, por sí mismos, no son suficientes para lograr el propósito. Como se observa en la tabla 5.5, el propósito es: “las IES reciben recursos para el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores”, el cual se pretende lograr con los siguientes supuestos: a) “las instituciones educativas están interesadas en participar en los programas”, b) “se cuenta con los documentos normativos necesarios para operar el programa” y c) “ las empresas tienen interés en proporcionar espacios para estudiantes egresados” (CONVEAL, 2012, P. 59). Con respecto al primer supuesto, el interés de las IES en participar no significa que reciban recursos para diseñar y operar programas; en el mismo caso se

encuentra el segundo supuesto y, por lo tanto, tampoco el interés de las empresas por proporcionar espacios a estudiantes, determina que las IES puedan diseñar e implementar programas de apoyo a la vinculación con el sector productivo. La pregunta sobre el análisis del propósito se presenta a continuación.

10. El propósito de las MIR cuenta con las siguientes características:

- a) ¿Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos?*
- b) ¿Su logro no está controlado por los operadores del programa?*
- c) ¿Incluye un solo objetivo, está redactado como una situación alcanzada e incluye a la población objetivo?*

En efecto, como se señaló, el propósito no es consecuencia directa de los componentes y los supuestos de ese nivel de objetivos. Además no está redactado como un logro alcanzable en el corto plazo: “las instituciones de educación superior reciben recursos para el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los sectores productivos” (CONEVAL, 2012, p. 18). Con este resumen narrativo no se garantiza que los egresados realmente reciban el apoyo necesario para vincularse con el mercado de trabajo. En todo caso, más que un propósito sería un componente. Tal como lo indica la metodología, el propósito debe indicar un resultado del programa; mismo que debe recibir la población objetivo. El siguiente sería un ejemplo de un propósito para un programa de esta naturaleza: “los egresados de educación superior de las IES reciben apoyo económico que los vincula y facilita su inserción con el mercado de trabajo”. Lógicamente, el cumplimiento de este logro estará en función de que los componentes y sus respectivos supuestos funciones adecuadamente; por lo que el resultado depende más de las acciones de los beneficiarios que de los responsables y ejecutores del programa.

Otra de las inconsistencias del resumen narrativo del propósito es que no atiende a uno solo, situación que inevitablemente genera consecuencias indeseadas, durante el proceso de implementación, como por ejemplo, la competencia por el

uso de los recursos. Como parte final del análisis vertical, llegamos a la pregunta del fin o finalidad del programa.

11. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) ¿Está claramente especificado; es decir, no es ambiguo?*
- b) ¿Es un objetivo superior al que el programa contribuye; es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el fin?*
- c) ¿Su logro no está controlado por los responsables del programa?*
- d) ¿Es único y está vinculado con los objetivos estratégicos de la dependencia que lo impulsa o del programa sectorial?*

De la lógica vertical, prácticamente sería el único eslabón que cumple con los requisitos metodológicos. Por un lado, sí señala claramente que la finalidad es “contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes mediante el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores” (tabla 5.5), y por otro lado, su logro y alcance, no depende de los ejecutores del programa; sino de las acciones que tomen los beneficiados por el programa. Además, si tiene relación con los objetivos de los programas sectoriales educativos de la SEP.¹⁹⁰

Adicional al análisis de la lógica vertical y de acuerdo con el CONEVAL, el propósito de la MIR no es consistente con los medios deseados establecidos en el árbol de objetivos del programa.¹⁹¹ La razón como se señaló, se debe a que la matriz no describe el producto o servicio que brinda, así como el resultado que se espera lograr con la implementación del programa.

¹⁹⁰ El asunto con el resumen narrativo del Fin, es que se trata de una situación deseable que puede alcanzarse, si se cumplen los supuestos planteados; además dado que es una situación de largo plazo, su logro es de un riesgo elevado.

¹⁹¹ El árbol de objetivos no fue proporcionado por la FESE y tampoco viene en el documento de evaluación realizado por CONEVAL, por lo que el análisis de este apartado se sustenta en el informe de dicha evaluación, aunque cabe señalar que en el apartado 5.2, figura 5.4 se presenta la reconstrucción del árbol de objetivos del citado programa.

Lo anterior nos permite aseverar en la lógica vertical a nivel de objetivos de la MIR, que al programa le faltan elementos que permitan darle la consistencia necesaria para contribuir con el desarrollo integral de los egresados de educación superior. De manera específica, se detectó que no hay claridad en el componente que se pretende producir. Por lo tanto, las actividades contempladas resultan ineficaces, toda vez que fueron diseñadas para atender a un componente no definido. Las siguientes preguntas atienden al análisis de la lógica horizontal de la MIR.¹⁹²

12. ¿En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa...,...existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características: a) claros, b) relevantes, c) económicos, d) monitoreables y e) adecuados?

En principio cabe recordar que los indicadores aparte de ser claros, económicos y monitoreables, deben ser relevantes para el logro del propósito del programa, de lo contrario resultaría infructuosa su inclusión en la MIR. Con esta acotación y considerando que el programa es coordinado tanto por la ANUIES como por la FESE, el análisis horizontal únicamente se aboca a la consistencia entre los objetivos, indicadores y medios de verificación del PFESE. Conviene aclarar que cada uno de los subprogramas contó con tres actividades y una cuarta que aplica para ambos (Anexo 1). Nuevamente la lógica del análisis se hace de manera invertida.

La actividad cuatro del PFESE, cuyo resumen narrativo es “evaluación de las propuestas institucionales por académicos de las IES”, y cuyo indicador es: “porcentaje de propuestas institucionales que son dictaminadas favorablemente respecto de las que se presentan”, a pesar de corresponder con el objetivo, no cumple con las características *b* y *e*; es decir, el indicador no es relevante para los propósitos del programa y por lo tanto, no es adecuado. El argumento se basa en que el indicador debe servir para el logro del propósito del programa y en el caso

¹⁹² Recordemos que el conjunto de objetivos, indicadores y medios de verificación es lo que en el medio del análisis de políticas públicas, se conoce como lógica horizontal.

de este indicador, no es apropiado porque el propósito del PFESE <como está redactado> no garantiza que los egresados se vinculen con el mercado de trabajo, ya sea como trabajadores y empleados o como empleadores; por lo tanto es inconsistente.

En la actividad tres, el objetivo es: “registro en línea de las propuestas institucionales” y el indicador es: “porcentaje de propuestas institucionales que son registradas” (Anexo 1, p. 12). La debilidad principal de este indicador consiste en que no contribuye sustancialmente a la producción del servicio; particularmente porque el interés de las IES, como variable no es significativa para lograr que las IES asignen recursos para apoyar la vinculación de sus egresados.

En la actividad dos, el objetivo es: “asignación de recursos a IES para los programas de apoyo a la vinculación”, y su indicador es: “porcentaje de recursos destinados por la FESE para el apoyo a los programas de apoyo a la vinculación”¹⁹³ (Anexo 1, p. 10). En este caso el indicador es adecuado, ya que habla específicamente de los recursos destinados a los programas de vinculación. Tal vez, un indicador más fino sería aquel que muestre la proporción de recursos destinados a la vinculación que efectivamente llegó a la población objetivo.

En el caso de la actividad uno, el objetivo es: “Convocatoria publicada por parte de la FESE para la participación de las IES en los programas de vinculación” y su indicador es: “convocatorias publicadas en el año por la FESE” (Anexo 1, p. 8). Al verificar el método del cálculo de este indicador: “sumatoria de convocatorias publicadas” se observa, no sólo su falta de claridad; sino también su irrelevancia para el logro del resultado del programa. No porque la convocatoria no sea importante; sino porque generalmente se emite una sola convocatoria, por lo que la propuesta del indicador resulta ociosa.

Respecto al componente del programa, el objetivo es: “IES participantes de la FESE apoyadas” y el indicador es: “porcentaje de IES apoyadas por la FESE,

¹⁹³ El método del cálculo de este indicador es: recursos asignados a las IES/total de recursos asignados a la FESE*100.

respecto de las interesadas (Anexo 1, p. 6). De inicio se observa la falta de claridad en el objetivo del componente, pues su resumen narrativo carece de claridad al tener un error de sintaxis; además el denominador del indicador: número de IES interesadas en participar, es ambiguo, toda vez que el interés de participación, por sí solo, no determina que la institución haya hecho su solicitud de participación; lo cual hace irrelevante e inadecuado el indicador y, por lo tanto, no contribuye con el resultado del programa.

En el caso del propósito, el objetivo es: “las IES reciben recursos para el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores” y su indicador es: “número de IES participantes del PFESE” (Anexo 1, p. 4). Se observa que el indicador no es adecuado, toda vez que no mide el desempeño del programa; es decir, la relación entre los egresados beneficiados con los egresados que no han sido beneficiados; pues sólo se refiere al número de IES participantes en el programa, lo cual convierte al indicador en difuso, ambiguo e irrelevante. En este sentido, un indicador, cuyo resultado reflejara adecuadamente la vinculación promovida por el PFESE, sería el tiempo en que los egresados beneficiados tardan en insertarse al mercado de trabajo en comparación con el tiempo que tardan en insertarse al mercado de los egresados que no son objeto del beneficio.

Finalmente, en el caso del Fin de la MIR, el objetivo es: “contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes mediante el diseño de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores”, y su indicador es: “Estudiantes y egresados de educación superior beneficiados por el PFESE” (Anexo 1, p. 2). Se observa que por la forma de la redacción del indicador, cuyo cálculo únicamente se reduce a la sumatoria de egresados apoyados, no es suficiente para reflejar el desempeño del programa, pues no hay un parámetro de

comparación. Por lo tanto, aunque haya relación entre el indicador y el objetivo, el primero carece de idoneidad y relevancia.¹⁹⁴

En consecuencia, a nivel de indicadores de la MIR varios <a nivel de actividades, componentes, propósitos y fin> no son consistentes para reflejar el desempeño del programa de apoyo a la vinculación que coordina y ejecuta la FESE.

Como parte de la continuidad del análisis de la lógica horizontal, la pregunta siguiente se refiere a los medios de verificación de los indicadores.

13. ¿Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR, tienen especificados medios de verificación con las siguientes características?:

- a) ¿Oficiales o institucionales?*
- b) ¿Con un nombre que permita identificarlos?*
- c) ¿Que permitan reproducir el cálculo del indicador?*
- d) ¿Que sean públicos y accesible a cualquier persona?*

De acuerdo con el informe de CONEVAL (2012), todos los medios de verificación son institucionales y cuentan con un nombre; sin embargo la mayoría de ellos no permiten realizar el cálculo del indicador y; así mismo, todos los correspondientes al PFESE no son públicos; es decir, no son accesibles a la población que esté interesada en los datos del programa.¹⁹⁵ Veamos algunos de estos indicadores.

En el caso de los indicadores de las actividades, el primero de ellos <en sentido inverso>, cuyo nombre es: “el porcentaje de propuestas institucionales dictaminadas respecto de las que se presentan” no muestra un medio de verificación; es decir, un sitio o lugar dónde pueda consultarse y, aunque el medio son los “dictámenes elaborados por los evaluadores”, estos, no facilitan el cálculo del indicador (Anexo 1).

¹⁹⁴ No obstante de las inconsistencias de los indicadores, un punto favorable para el diseño de la MIR es que todos los indicadores cuentan con los datos requeridos por la ficha técnica, tales como: nombre, definición, método del cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento del indicador.

¹⁹⁵ De hecho esta fue una de las problemáticas en la presente investigación, toda vez que, buena parte de la información no estuvo disponible.

Por ejemplo, en el mismo nivel de actividades, otro de los indicadores es: “el porcentaje de recursos destinados por la FESE para el apoyo a los programas de vinculación”; y los medios de verificación son: “los convenios FESE-IES, los registros administrativos de estudiantes y egresados beneficiados, el registro administrativo de empresas participantes y el reporte de las IES”. Sin duda, estos medios de verificación no son lo suficientemente claros para el cálculo del indicador; es decir, para tal efecto, sería necesario disponer de los estados financieros de la FESE, con lo cual de manera clara se puede sostener la estimación de dicho indicador.

Con respecto al nivel de componentes su indicador es: “porcentaje de IES apoyadas respecto de las interesadas” y los medios de verificación son: “convenios FESE-IES y los oficios de intención”. En este caso los medios sí permiten la estimación del indicador.

En el mismo sentido, a nivel del propósito del programa el indicador es: “sumatoria de IES participantes del PFESE” y los medios de verificación son: “registro de estudiantes egresados beneficiados, convenios FESE-IES, reportes de las IES y registro administrativo de empresas participantes”. En este caso, los tres primeros medios sí permiten calcular el indicador; no obstante, el “registro administrativo de empresas participantes” como medio de verificación es innecesario para su obtención. Además, cómo se observó en la lógica indicador-objetivo; dicho indicador no es idóneo para medir el desempeño del programa que mejore la vinculación de los egresados con el mercado de trabajo.

En la última parte del análisis de la lógica medios-indicador; los medios de verificación del Fin, los cuales son: “dictámenes elaborados por los evaluadores, informes anuales académicos y reportes de las IES”, no son lo suficientemente específicos para determinar el cálculo del indicador, cuyo nombre es: “egresados de educación superior beneficiados por el PFESE”¹⁹⁶. Adicionalmente y

¹⁹⁶ Este indicador hace referencia a la parte de la población objetivo que atiende la FESE, distinguiéndola por criterios operativos del remanente de población que atiende la ANUIES.

considerando que el fin del programa es “contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes mediante el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores” (Anexo 1, p. 2); el indicador “número de egresados beneficiados” no garantiza la contribución con el desarrollo integral de los mismos; al menos no es claro para medir dicha contribución. Dado que el fin refleja una situación deseada en el mediano y largo plazo, la proporción de egresados contratados por empresas o instituciones relacionadas con su perfil profesional, sería un buen ejemplo de indicador de un “fin”.

En síntesis, el análisis de la lógica horizontal del programa arroja que, dos indicadores a nivel de actividades, uno de componentes y uno de fin, no son relevantes para el logro de los objetivos en sus respectivos niveles. Así mismo, a nivel de actividades uno de ellos, no contribuye con la generación y producción del componente; por su parte, el indicador a nivel de propósito y el indicador a nivel de fin, no son adecuados para el logro de los objetivos en esos niveles. En el mismo sentido y en total contradicción al principio de transparencia, ninguno de los medios de verificación del PFESE están disponibles al público que desee consultarlos; además, tres medios de verificación no son coherentes o no facilitan el cálculo de su respectivo indicador; así como uno de ellos es innecesario en la estimación del indicador al que se encuentra alineado.

5.4 Consistencia social de la política

La consistencia social de la política analiza en qué medida el programa atiende al problema social que le dio origen. En este sentido, las respuestas que ha dado la implementación de la política deben estar en congruencia con la información recabada en el diagnóstico; es decir, con los datos duros del problema. Algunos de los cuestionamientos que debe atender son: las causas, los efectos y las características del problema; la cuantificación y las características de la población, así como la ubicación territorial de la misma.

En efecto, el programa de apoyo a la vinculación de la FESE cuenta con un diagnóstico sobre la cifras de la problemática general que enfrentan los EES, lo cual justifica su creación, particularmente porque detecta la ausencia de

programas educativos que promuevan y faciliten su inserción al mercado de trabajo. Sin embargo, no tiene datos específicos sobre la población a la que pretende atender, pues sólo muestra una estimación de la misma (CONEVAL, 2012).

Sin duda, el problema social al que el programa pretende dar respuesta también es económico y lógicamente está respaldado en las cifras nacionales e internacionales, así como en programas públicos implementados en otros países con efectos positivos en dicho problema. Esto representa una justificación para la creación del citado programa de apoyo a la vinculación laboral; no obstante, como se refiere en el marco lógico del programa, las acciones implementadas no han sido suficientes para atenuar o minimizar el problema. Mismo que no obstante de la atención por parte de las políticas gubernamentales, sigue manifestándose como un problema estructural.

De acuerdo con los datos de la ENOE del segundo trimestre de 2013, de los jóvenes que estudiaron la licenciatura en ciencias de la computación, 39.8% de los egresados se desempeñaban en actividades relacionadas con su carrera, 13.2% realizaban actividades de nivel técnico¹⁹⁷ y 47% realizaban actividades distintas a las que estudiaron; es decir, cerca de 50%. La carrera donde aún buena parte de sus egresados se desempeñan en su área de formación es la licenciatura en derecho: de ellos 52.9% se desempeñaban en 2013 en actividades relacionadas con su carrera, 8.9% realizaban actividades de nivel técnico y el restante 38.2% realizaba actividades no relacionadas con su carrera (INEGI, 2013b). No obstante, se observa que la carrera de derecho ha venido a la baja, porque entre los que realizan actividades de nivel técnico y los que realizan actividades diferentes a su área de estudio, casi llegan al 50%. Si consideramos que esta es una de las licenciaturas de mayor equilibrio entre educación y mercado de trabajo, los datos de otras carreras de reciente creación muestran la discordancia que existe entre educación y mercado laboral.

¹⁹⁷ Como secretarías, mecanógrafos, capturistas, archivistas y operadores de otras máquinas de oficina.

Por ejemplo, la licenciatura en administración y gestión de proyectos, una de las carreras más tradicionales que recientemente modernizó su nombre. En esta sólo 21.3% trabajan en alguna actividad relacionada con su carrera; el 11.5% desempeña actividades de nivel técnico; en tanto que 67.2% realiza actividades no relacionadas con su carrera.

Otro caso similar es el que presenta la licenciatura en ciencias políticas, cuyos egresados que se desempeñan en una actividad relacionada con su carrera es de 22.5%, otro 13.5% realiza actividades de nivel técnico y 64% realiza actividades no relacionadas con su carrera (INEGI, 2013b). Cabe aclarar que de los rubros considerados por la ENOE como áreas relacionadas con las ciencias políticas, con excepción de la docencia en el área, ninguna se refiere a actividades como politólogo, asesor o analista de políticas públicas, asesor de organizaciones políticas, consultor de políticas públicas, entre otras. Más bien todas se refieren a actividades como auxiliares en administración, contabilidad y finanzas; y directores y gerentes de servicios financieros.

Estos datos son congruentes con los que se presentan a nivel global en el conjunto de profesionistas de educación superior. Por ejemplo, en 2009 alrededor de 45% de los 7.8 millones de profesionistas en México, no realizaba actividades relacionadas con su carrera (De Vries y Navarro, 2011). Así mismo, con esta tendencia, la tasa de desempleo de egresados no parece estar disminuyendo, pues esta se ha comportado en alrededor de 11%, (Flores y Muñoz, 2009, citado por De Vries y Navarro, 2011).

La situación que refleja el mercado laboral contrasta con el de la educación superior, toda vez que la matrícula sigue en aumento, así como el presupuesto, pero no así los resultados; tanto en la calidad y en la productividad de la educación, como en la gestión de la vinculación e inserción al mercado de trabajo; pues como se vio a lo largo de la investigación, la mayoría de los trabajos revisados coinciden en señalar, no sólo el déficit en la generación de empleos; sino también en la precariedad de aquellos que se generan.

En consecuencia y debido a que el programa no cuenta con evaluación de impacto, no fue posible analizar la eficacia y efectividad de la política; es decir, por un lado, si los resultados son congruentes con los objetivos propuestos y, por otro lado, si la ejecución del mismo, produjo cambios en la población beneficiada. No obstante, más allá del buen propósito que impulsó al surgimiento del programa; los datos presentados por fuentes oficiales, los cuales aluden a los egresados de educación superior, permiten deducir la escasa contribución del programa para resolver un problema socioeconómico y educativo que se ha agudizado en los últimos años; lo cual nos habla de una inconsistencia social del programa. Esto significa que de acuerdo con la dimensión del problema: estudiantes recién egresados de educación superior de IES públicas y privadas; su significancia ha sido marginal en la solución del mismo.

Apéndice 5A Enfoques teóricos asociados a la lógica interna del programa de vinculación

En la revisión de documentos y publicaciones que ha divulgado la fundación, particularmente sobre los procedimientos para operar el programa; se pudo deducir que hay dos enfoques teóricos subyacentes en su diseño y formulación: por un lado, la teoría sistémica y por otro lado, la teoría organizacional. En este apartado se muestran los argumentos identificados en la estructura del programa.

La FESE, institución de la cual emana el programa concibe a la vinculación como “el proceso estratégico integral que articula las funciones sustantivas de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios de las IES para su interacción eficaz y eficiente con el entorno socioeconómico, mediante el desarrollo de acciones y proyectos de beneficio mutuo que contribuyen a su posicionamiento y reconocimiento social” (FESE, 2011, p. 13).

Como se observa, el concepto se basa en un proceso estratégico integral, el cual requiere de un estudio que identifique y seleccione las mejores estrategias para articularlas con el sector productivo; aspectos como la investigación, la docencia, la extensión universitaria y los servicios forman parte de ello. En este sentido,

tanto la teoría sistémica como marco general, y la teoría organizacional como marco específico, aparecen como el soporte analítico de la política. De manera particular, el fundamento de la teoría organizacional se centra en el aprovechamiento eficiente de los recursos; de manera que aspectos como la organización, la planeación, la formulación, la implementación y la evaluación de estrategias, resultan clave en el desarrollo de las políticas públicas, en este caso del programa de vinculación laboral (David, 2013).

Por otra parte, el concepto refleja el estado deseable de la intención de la política y, al mismo tiempo resalta el papel de las IES en la búsqueda de opciones que mejoren el proceso de vinculación e inserción de los EES. En este sentido, la vinculación desde una perspectiva sistémica, se presenta como un fenómeno no sólo educativo y social; sino también como una actividad integradora. Por supuesto que como lo menciona la fundación: para la implementación del programa es necesario “la intervención coordinada de las políticas tanto educativas, como de investigación y las relativas al sector social y productivo, impulsadas por las diferentes instancias de gobierno” (FESE, 2013b).

La intervención coordinada confirma el sustento de los marcos analíticos, dónde las acciones de un sector: educativo, empresarial o gubernamental, inciden en las decisiones de los otros. De esta manera, como se señaló la planeación es uno de sus componentes fundamentales, la cual en el caso particular del programa, supone revisar y evaluar cada uno de los procesos; entre ellos: la provisión de servicios profesionales que suministran las IES, la conexión de la educación superior con el mercado de trabajo y el fomento de la investigación, así como el desarrollo científico tecnológico, entre otros (FESE, 2011).

Por su parte, desde la perspectiva de la teoría de sistemas, la vinculación es entendida como “el conjunto de planes, normas, políticas, reglamentos, recursos, actividades administrativas, así como acciones y proyecto de enlace, mediante las cuales una IES llevan a cabo..., ...sus relaciones con los sectores social, público

y productivo”¹⁹⁸ (FESE, 2011, p. 14). En este sentido, teóricamente el propósito de la vinculación es convertir los insumos disponibles en resultados (Aguilar, 2003; Parsons, 2007; Subirats *et al*, 2008); es decir, en acciones y actividades que deriven en la implementación y terminación de proyectos, apegados al criterio programático que les dio surgimiento. En este sentido, la FESE como institución responsable, trata intencional y racionalmente de que la vinculación no sea un proceso aislado, superficial e improvisado; en este sentido, en condiciones ideales busca que su operación esté integrada al sistema educativo, particularmente a la docencia, la investigación y la extensión.

Este argumento sistémico pretende que la vinculación sea vista como un eje articulador del proceso entre los sistemas educativo y laboral.¹⁹⁹ Así mismo, también cabe la posibilidad de ver a la vinculación como un subsistema del sistema educativo; cuyo surgimiento como se mencionó, fue con la intención de atender una problemática estructural que ha rebasado toda expectativa de su dimensión y, para la cual, las políticas públicas y gubernamentales no tienen respuestas sólidas o son muy escasas. Pese a las circunstancias adversas, el programa de vinculación tiene la misión de gestionar condiciones que mejoren el proceso de inserción de los egresados al mercado de trabajo; sin embargo, hasta ahora los resultados indican que el fin de las políticas y, particularmente del programa en análisis, no se ha alcanzado, tal como se analiza más adelante.

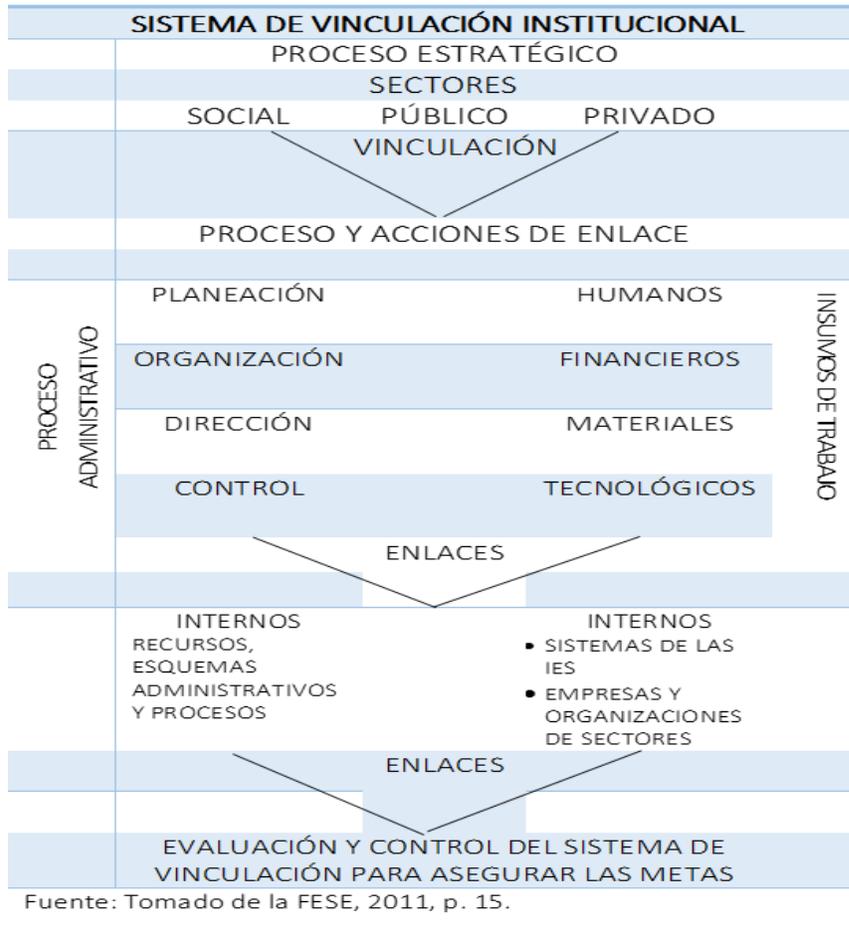
Después de unos años de haberse implementado el programa de vinculación en análisis, las instituciones convocantes principalmente la ANUIES y el CONACyT, llevaron a cabo la gestión para formalizar el “Sistema de Vinculación Institucional”, conformado por los sectores social, público y privado (FESE, 2011). Lo anterior

¹⁹⁸ La institución sostiene que estas acciones se llevan a cabo de manera sistematizada y coordinada pero no burocratizada.

¹⁹⁹ La esencia de este paradigma radica en que, al articular dos grandes subsistemas: el educativo y el laboral, toda decisión y acción que se tome en cada uno de ellos, repercutirá y tendrá efectos en el desempeño del otro subsistema. Estructuralmente, el sistema educativo es el que se ha adaptado a las condiciones del mercado de trabajo y se siempre se encuentra en una situación de revisión, ajuste y actualización, con la finalidad de que la oferta de trabajo profesional, egrese con el perfil que busca el mercado; de ahí su complejidad y deficiencia.

significa que el programa cumpliría genéricamente con el principio de congruencia sistémica. La figura 5A.1 muestra el proceso de la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral, promovida por la FESE.

Figura 5A 1



Como se observa, la labor que desempeñan los sectores privado, público y social es importante en la búsqueda de acciones articuladas para promover la vinculación. En este proceso, los enlaces que se puedan realizar tripartitamente entre los sectores, es una condición *sine qua non* podría lograrse un eficaz y eficiente proceso de vinculación. Así mismo, factores como el humano, financiero, material y tecnológico por un lado; y por otro lado, el proceso administrativo, son también fundamentales en la labor de los enlaces institucionales para gestionar la vinculación. En consecuencia el resultado esperado de dicha interacción es

mejorar la vinculación y la inserción laboral de lo EES. Cabe agregar que este sistema es una propuesta cuya estructura ilustra un escenario ideal de funcionamiento para el logro de los objetivos.

De lo anterior se deriva que para un adecuado trabajo, el proceso sistémico de la vinculación debe seguir un protocolo, al que deben apegarse las instituciones interesadas en apoyar a sus egresados. En este sentido, además de la normatividad; entre las acciones que deben realizar las IES en conjunción con la FESE y la ANUIES, destacan (FESE, 2011):

- El compromiso para respaldar las actividades internas y externas de la vinculación.²⁰⁰
- La integración de sus aspectos curriculares y no curriculares
- La asignación de un área específica responsable con personal calificado no sólo para la gestión de la vinculación; sino también para realizar los procesos de información y comunicación.²⁰¹
- La alineación de los proyectos a los criterios del sistema institucional de vinculación.²⁰²
- La facilitación normativa de las IES.
- La actualización de los contactos entre académicos, estudiantes y egresados.
- Mantener actualizado el diagnóstico de necesidades regionales para impulsar proyectos factibles.

²⁰⁰ El compromiso de las IES en el respaldo de las acciones internas y externas de la vinculación es formal. Lo cierto es que, al interior de las IES la creación de áreas destinadas específicamente para promover la vinculación es escasa, y aún en aquellas instituciones que sí cuentan con ella, no cuentan con la infraestructura adecuada, ni con el personal calificado para realizar estas funciones.

²⁰¹ Contar con personal calificado para la gestión de la vinculación requiere de profesionales como economistas, administradores, demógrafos, sociólogos y actuarios, entre otros, y con experiencia en políticas públicas.

²⁰² Este es otro aspecto que seguramente tomará tiempo en desarrollarse, pues no obstante de la existencia del sistema institucional de vinculación; aún no está ampliamente difundido. Son pocas la IES en México que ya trabajan en este proceso; particularmente las públicas, entre ellas la UNAM, la UAM y el IPN. En el caso particular de la UAEH ya cuenta con un área específica de vinculación, pero aún no está articulada al sistema institucional de vinculación.

Teóricamente y en condiciones adecuadas de actuación, estos elementos hablarían de una fortaleza de las IES; particularmente en materia de experiencia académica y de personal calificado para gestionar y operar el proceso de vinculación laboral. En el mismo sentido, en la actualidad las IES cuentan con carreras, que desde la estructura de sus planes curriculares, son compatibles con la vinculación, así también desde hace poco más tres lustros, son cada vez más las IES que cuentan con el servicio de estancias laborales; estas actúan como un mecanismo de contribución con la formación de los egresados, lo cual aumenta la probabilidad de emplearlos. Sin embargo, los datos documentados y presentados en el capítulo tres, indican que en el contexto de la educación superior en México, los resultados no han sido suficientes para revertir la problemática estructural por la que atraviesa el sector de profesionistas egresados, no sólo en términos del desempleo; sino también de inserción laboral. Así mismo, en el caso particular del programa de vinculación laboral de la FESE, objeto de análisis de la presente investigación, el informe de evaluación de diseño realizado por el CONEVAL señala lo siguiente: “no existe evidencia que justifique que las acciones contempladas garanticen la solución del problema”, lo cual es indicativo de una inconsistencia en el diseño e identificación de las estrategias de implementación de la política (CONEVAL, 2011, P. 9).

La misma FESE en su manual para la vinculación laboral, identifica tres tipos de barreras que dificultan y complican el proceso de ejecución del programa: las de origen general, las provenientes de las IES y las provenientes de las empresas y de otros organismos. En el primer caso, dentro de las barreras generales se destacan aspectos como la falta de cultura en materia de vinculación,²⁰³ los

²⁰³ La falta de cultura se entiende como la poca experiencia en este tipo de prácticas y programas de acercamiento de los egresados con el mercado de trabajo. En realidad la falta de cultura no debería ser una barrera de peso para la implementación de las políticas públicas, particularmente de los programas de vinculación laboral. Sin embargo y pese a los avances de esta importante área del conocimiento, aún son pocas las IES que cuentan con una instancia específica de vinculación y estas, no funcionan adecuadamente; especialmente porque el personal especializado es escaso.

descuidos en la investigación aplicada,²⁰⁴ así como la escasez de recursos para financiar programas de vinculación, entre otros. Entre las barreras imputadas a las IES destacan la falta de inclusión de la vinculación en la misión y visión de la universidad,²⁰⁵ la falta de consideración de las necesidades del mercado de trabajo y la falta de interés en dar seguimiento a sus egresados, entre otros.²⁰⁶ Finalmente, en las barreras de origen empresarial se han identificado la falta de experiencia en desarrollo de proyectos,²⁰⁷ el escaso conocimiento en materia de vinculación y la escasa visión sobre el valor agregado de la vinculación para la empresa²⁰⁸ (FESE, 2011). La tabla 5A.2 muestra barreras mencionadas.

²⁰⁴ Los descuidos en la investigación aplicada suelen ser una de las causas principales del fracaso de las políticas públicas, particularmente porque en la etapa de diseño muestran debilidades en aspectos como el análisis del problema público, el análisis de los actores interesados en el problema y las deficiencias en la organización del proceso de la política (Franco, 2012).

²⁰⁵ Como señala David (2013) y Arellano (2004), la declaración de la visión y la misión, es un aspecto fundamental en las organizaciones y el caso de las IES no es la excepción. Estos autores sostienen que la declaración de la misión y visión es un asunto que debe verse con absoluta seriedad, en la que deben estar representados todos los empleados de la organización. En este sentido, la inclusión de la vinculación en esta declaratoria, si bien no garantiza el éxito de la gestión de las IES, es un elemento que permite contemplarla como un eslabón importante en la articulación de la educación con el sector productivo.

²⁰⁶ En una gran mayoría de las IES, el seguimiento de egresados es visto únicamente como una actividad administrativa, pocas instituciones cuentan con áreas específicas para esta actividad y, como señala el manual de vinculación de la FESE, es poco el interés en desarrollar dicho seguimiento para el beneficio de los egresados. Además, la información se integra en una base de datos cada que egresa una generación, la cual contiene básicamente direcciones electrónicas y número telefónicos, pero una vez que transcurre el tiempo, la comunicación con los egresados es escasa e intermitente. Cabe mencionar que algunas instituciones como el ITESM cuentan con una dirección de egresados, la cual además de realizar funciones de vinculación, cuenta con el servicio de desarrollo empresarial. Su portal es: <https://egresados.itesm.mx/portal/page/portal/dre/01>.

²⁰⁷ La falta de experiencia en el desarrollo de proyectos puede explicarse por la escasa promoción de los mismos en las empresas, ya que la mayoría de ellas no cuenta con los recursos y por consecuencia, ni con la infraestructura para el desarrollo de proyectos. Sin duda, un elemento que sirve de argumento en esta explicación, es el alto porcentaje de pequeñas y microempresas en el sector productivo de México, cuyo porcentaje llega al 95% (INEGI, 2009). Lo anterior, se conjuga con la falta de interés de los empleadores, debido a que los sacrificios de recursos a corto plazo, afecta sus utilidades.

²⁰⁸ Sin duda, las barreras que identifican a las empresas multiplican sus debilidades y la escasa visión del valor agregado de la vinculación es un reflejo de ellas, pues las empresas, particularmente las pequeñas y microempresas, no tienen las condiciones para detectar tales beneficios.

Tabla 5A.2

BARRERAS QUE INHIBEN LA VINCULACIÓN

GENERALES	EDUCACIÓN SUPERIOR (IES)	EMPRESARIALES
Falta de cultura	Falta de inclusión de la vinculación en la misión y visión de la IES	Falta de experiencia en el desarrollo de proyectos
Descuidos en investigación aplicada	Falta de consideración de las necesidades del mercado de trabajo	Escaso conocimiento en materia de vinculación
Escasez de recursos para financiar programas	Falta de interés y descuidos en el seguimiento de egresados	Escasa visión del valor agregado que representa la vinculación para las empresas

Fuente: Elaboración con base a la FESE, 2011.

La identificación de las barreras nos lleva a considerar que la vinculación como proceso sistémico, se encuentra articulada entre los subsistemas; lo cual significa que cualquier falla o debilidad en alguno de ellos tendrá repercusiones en el desempeño sistémico general. Por el contrario, si el proceso fluye –en condiciones ideales- de manera coordinada y articulada, habría de esperar beneficios en los sectores: social, educativo y empresarial. Por ejemplo, en materia social, permitiría en primer término, atacar el problema estructural del desempleo; así mismo, podría contribuir con el impulso del crecimiento económico, social y tecnológico, siempre que corresponda con un mejoramiento del capital humano, así como la creación de empresas con tecnologías ecológicas y productivas. En el campo educativo, la vinculación de los egresados puede permitir a las IES retroalimentarse para mejorar sus programas curriculares y fortalecer las competencias en las que se forman los estudiantes. Entre otros beneficios para las IES puede mencionarse el mejoramiento de su productividad.²⁰⁹

²⁰⁹ La productividad puede medirse en dos sentidos, por un lado con el número de titulados y por otro lado, con la incorporación de los egresados al mercado de trabajo.

En el caso de los estudiantes, la vinculación debería permitirles no sólo poner en práctica sus conocimientos; sino también fortalecer sus capacidades y al mismo tiempo adquirir nuevos aprendizajes y experiencias que no son propias de la formación académica. Además, el intercambio y contacto con el ámbito laboral, es el espacio para descubrir e identificar problemas que significan retos y desafíos, lo que potencia sus capacidades de conocimiento (FESE, 2011).

En efecto, tal como lo señala la FESE, la vinculación es un acto o espacio que potencia las capacidades de los egresados, pero sin duda, también los egresados que buscan empleo por su cuenta, están expuestos a nuevos aprendizajes y conocimientos, muchos de ellos no aprendidos en la formación profesional. Lo anterior significa que la vinculación tiende a facilitar el proceso de inserción laboral, aunque hasta ahora su cobertura y atención a egresados no ha sido la esperada.

De acuerdo con la modalidad del procedimiento del sistema de vinculación institucional, el acercamiento de los egresados con las empresas tiene dos modalidades: una de tipo interinstitucional y otra de tipo intersectorial. En el primer caso se incluyen las actividades que realizan las IES para fomentar y promover la vinculación.²¹⁰ En el segundo caso se incluyen las acciones que se llevan a cabo entre los sectores educativo, gubernamental y privado.²¹¹ Adicional a este proceso habría que agregar el intrainstitucional e intrasectorial; es decir, la articulación hacia adentro en cada una de las IES y en cada unidad empresarial, con lo cual se completaría el proceso sistémico y organizacional de la vinculación.

²¹⁰ Aquí se incluyen congresos, conferencias, seminarios, detección de necesidades, investigaciones interdisciplinarias, movilidad académica, creación de centros de investigación y desarrollo de incubadoras.

²¹¹ Ahora que se cuenta con el Sistema de Vinculación Institucional, formalmente cada uno de estos sectores tiene el compromiso de hacer aportaciones para el fomento de la vinculación. Por ejemplo, las IES tienen la responsabilidad de crear proyectos que respondan a problemáticas reales del ámbito laboral; el gobierno de otorgar financiamiento para los proyectos y el sector privado de generar los espacios adecuados para recibir a estudiantes que estén la parte terminal de su carrera, así como a los egresados para que su proceso de vinculación los aproximen a lo que ellos desean. Lógicamente, esto es lo que señala el procedimiento normativo y, los efectos en la aminoración del problema de la inserción han sido magros.

Hasta ahora el sustento teórico de la vinculación ha puesto énfasis en los sectores educativo y empresarial; en el cual la labor del gobierno es fundamental, particularmente por dos razones: Primero porque es el órgano que le da legalidad a la política, a través de los filtros que la sujetan a los principios normativos de las leyes y que se encuentran articuladas al Plan Nacional de Desarrollo. Segundo, porque el gobierno, a través de sus agencias dispone de la infraestructura para implementar la política, con el objeto de darle fluidez a los criterios de operatividad, de acuerdo con la reglas de operación.

De esto se deriva que el papel del gobierno resulta fundamental en el estímulo a la vinculación, porque es el encargado de hacer, no sólo la gestión; sino también de formalizar los criterios normativos de la vinculación, así como de brindar apoyo al financiamiento de programas de vinculación. Lógicamente la articulación que realicen las agencias gubernamentales deberá hacerse en función de las necesidades del sector productivo, lo cual privilegia la posición de las empresas por encima de los intereses de los egresados, pues ellos son los que deben adaptarse a los requerimientos del mercado. En el caso del programa en análisis algunas de las funciones gubernamentales son (FESE, 2011, P. 26-27):

- Propiciar la coordinación de estrategias, leyes, reglamentos y reglas que favorezcan el proceso de la vinculación.
- Financiar proyectos de investigación y tecnológicos.
- Promover becas para estudiantes
- Difundir información relacionada con la vinculación
- Colaborar en publicaciones relevantes a la vinculación, entre varias otras.

Por otra parte, cabe agregar el papel relevante que juegan las IES como herramienta didáctica, la cual tiene la misión de contribuir con el mejoramiento académico. Para ello, deben emprender diversas acciones, especialmente en el ámbito curricular; por ejemplo, la planeación de las actividades y la inclusión de la formación de competencias en la currícula educativa; esto con la idea de materializarlas en la práctica. Esto permite ver a la vinculación como un valor agregado, particularmente a través del criterio “habilidades transferibles y

emprendedoras”; mismas que no se pueden adquirir sino a través de la vinculación. Así mismo, las IES deben implementar una revisión periódica y flexible del currículum, de manera que el conjunto de asignaturas estén acordes con el mercado de trabajo. Por ejemplo, las asignaturas deben contemplar la formación de competencias genéricas y específicas que le permitan al estudiante, tener un primer acercamiento con el ámbito laboral de su formación profesional; así mismo, también deben contemplarse las estancias laborales en las organizaciones empresariales, donde los estudiantes pueden, no sólo poner en práctica los conocimientos adquiridos; sino también incrementar su aprendizaje. Otros aspectos a considerar son el servicio social, las visitas a empresas y las residencias profesionales, entre otras (FESE, 2011).

Junto a lo anterior, se destaca la importancia de los estudios diagnóstico del mercado laboral que realicen las IES, con el objeto de conocer y actualizar las necesidades del aparato productivo. Adicionalmente, las investigaciones académicas que se realicen también deben estar vinculadas con el mercado de trabajo, de acuerdo con el perfil específico de la carrera, de manera que los trabajos tengan mayor impacto con el sector productivo. Para todo lo anterior, es necesaria la flexibilidad del modelo curricular de las IES.²¹²

Apéndice 5B **Pertinencia de los objetivos del programa**

Cómo se vio en el capítulo metodológico, los objetivos de un programa deben ser pertinentes e idóneos al tipo de problema que se desea resolver. En el caso del programa el objetivo central de la fundación que lo coordina, es el fomento a la vinculación laboral, el cual surge a partir de la problemática por la que actualmente atraviesan los egresados de educación superior. Varios de los trabajos revisados apuntan a que, no obstante de las dificultades para insertarse al mercado de trabajo, las oportunidades de empleo sólo en una pequeña proporción, responden

²¹² La flexibilidad del modelo educativo incluye una serie de actividades que implican su revisión y actualización, permitiendo la interacción interinstitucional, no sólo entre las IES; sino también con las organizaciones empresariales, con el objeto de que los convenios y acuerdos permitan dinamizar la vinculación de los egresados con el sector productivo (FESE, 2011).

a las expectativas de desarrollo profesional de los EES (Rodríguez, 2003; Rodríguez y Ubaldo, 2003; CEPAL, 2006; De Vries, *Et al*, 2008).

Particularmente el programa de vinculación señala que el problema o necesidad que pretende atender se debe a:

Los altibajos en el crecimiento económico y los retos que la globalización impone en el mercado laboral <lo cual obliga>²¹³ a las instituciones de educación superior a fortalecer las competencias que sus egresados requieren para una inserción exitosa en el trabajo productivo. Así como poner en práctica nuevos instrumentos que las vinculen con los empleados (CONEVAL, 2012, p 33).

Cómo se observa, la identificación de la problemática ofrece poca claridad, toda vez que las causas se hacen desde una concepción muy general. Por ejemplo, cuando plantea los retos que la globalización impone al mercado de trabajo, es una frase difusa y ambigua, porque no precisa el significado de globalización y habla del mercado en un sentido amplio. Junto a esto, al referirse a las IES, la intención es racionalmente congruente; dado que el programa busca el fortalecimiento de las competencias para una inserción laboral exitosa.

De la identificación de la problemática se desprenden los objetivos del programa, mismos que se muestran a continuación (CONEVAL, 2012, p 34).

Objetivo General:

- Contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes mediante el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico práctico y su vinculación con los sectores educativo, productivo y gubernamental para favorecer su participación exitosa en el mercado laboral.

Objetivos Específicos:

²¹³ Frase agregada por el autor.

- Apoyar la planeación, desarrollo y la evaluación de proyectos de fortalecimiento académico que promuevan en los niveles de licenciatura y técnico superior universitario la mejora continua de los procesos educativos, de manera tal que se logre que los egresados cuenten con los conocimientos, competencias y valores para alcanzar un alto aprecio social por su sólida formación profesional.
- Promover, gestionar y articular a través del trabajo colaborativo de los sectores educativo, productivo y gubernamental, la vinculación de la oferta de la educación superior con las demandas del sector productivo a partir de acciones conjuntas y corresponsables de las instituciones de educación superior y las empresas del país.

Es importante señalar que estos objetivos son los del programa que incluye a los cuatro subprogramas ya referidos, cuyo nombre de registro aparece como: “programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de fundación educación superior empresa”. De ahí que su objetivo general incluya la parte de la formación profesional, aspecto importante pero que no está relacionado directamente con los intereses específicos de la presente investigación. El punto de interés es justamente la vinculación productiva del programa, a través del programa empléate.

En sus objetivos específicos, el programa tiene la intención de que los egresados cuenten con las competencias necesarias, que les permita no sólo insertarse al mercado de trabajo; sino también ser apreciados socialmente. Las dimensiones propuestas para este logro son la planeación y la evaluación de proyectos de fortalecimiento académico; a través de las cuales puede generarse la mejora continua de los procesos educativos.

Si se observa que uno de los términos clave en este objetivo es el verbo “apoyar” la planeación, el desarrollo y la evaluación de proyectos de fortalecimiento académico; es decir, se trata de un apoyo a los proyectos académicos que surjan

en estas áreas; situación que ofrece distintos niveles de apreciación y valoración porque no se sabe de qué magnitud es el apoyo.

En el mismo sentido, el segundo objetivo particular, el cual se encuentra directamente en el interés de la investigación, también ofrece limitaciones de impacto, pues los conceptos: “promover”, “gestionar” y “articular”, se refieren al proceso de la vinculación de la oferta de la educación superior con las demandas del sector productivo. En el caso del verbo “promover” alude a “iniciar una cosa o un proceso, procurando su logro”, más no lo garantiza. En el caso de la gestión, también es un verbo que se refiere a las diligencias (actividades) que se realizan para el logro de un objetivo y “articular”, es otro verbo que alude a la unión del proceso en que los distintos organismos se enlazan para llevar a cabo la vinculación (RAE, 2013).

De esta manera, los objetivos específicos del programa nos habla del “deber ser”, lo que significa un conjunto de buenas intenciones. Este aspecto es como cobra sentido el análisis de la problemática que se hizo en la identificación de la población de interés, lo que se traduce en una pérdida de efectividad, pues el proceso y trámites de vinculación de los egresados, no lo hace directamente el interesado, sino las IES. Por lo tanto, esto se traduce en un suministro deficiente e insuficiente del servicio de vinculación laboral.

CONCLUSIONES

Una vez llevado a cabo el análisis en materia de diseño del PFESE, las principales conclusiones de la investigación son las siguientes:

Consistencia teórica

En función de que el problema social de la política es: *el bajo nivel de desarrollo integral de los egresados de educación superior* y considerando la inaccesibilidad al árbol del problema y al árbol de objetivos; se procedió a la reconstrucción de estos, lo cual representa uno de los aportes del trabajo de la investigación.

Con base a la revisión de los datos duros y el reconocimiento del gobierno del problema de la inserción laboral, y la falta de vinculación de los egresados universitarios, se derivó y se planteó la *hipótesis causal* del problema: *La falta de vinculación entre los sectores educativos, empresarial y gubernamental, para generar mejores opciones de inserción laboral; ocasiona un bajo nivel de desarrollo integral de los egresados de educación superior.*

La reconstrucción del árbol del problema y del árbol de objetivos, ambos sustentados en la hipótesis causal de la política; permitió deducir e identificar que el enfoque teórico principal implícito en la formulación de la política es la teoría sistémica, y junto a esta se encuentra la teoría organizacional. Desde esta perspectiva puede concluirse que la política tiene consistencia teórica.

Por otra parte, la contrastación de la *hipótesis causal* se llevó a cabo con la *hipótesis de implementación*, la cual en el caso del programa fueron un conjunto de proposiciones lógicas derivadas de la MIR. De las seis proposiciones formuladas como *hipótesis de implementación*, la que señala: “si las IES reciben los recursos las empresas tendrán la capacidad para recibir a los estudiantes que cumplan con los requisitos y en consecuencia influir en su desarrollo integral”; no es suficiente para responder a la *hipótesis causal*, y por lo tanto no es consistente por dos razones. Primero porque la recepción de recursos por parte de las IES no tiene una relación directa con la capacidad de las empresas para recibir a los

estudiantes; segundo porque uno de los filtros de los requisitos es el promedio, el cual opera como dispositivo de selección y al mismo tiempo de exclusión de la gran mayoría de los estudiantes recién egresados, sobre todo si consideramos que, en condiciones normales, son los egresados de mejores promedios son los que sin la existencia de programas de vinculación, tienen mayores probabilidades de insertarse al mercado de trabajo.

Consistencia en la justificación y definición de la población objetivo

En cuanto a la consistencia de la justificación del problema, se concluye que el problema se encuentra bien identificado, lo cual <valga la redundancia> justifica su creación; sin embargo, existe ambigüedad en la definición de la población objetivo; ya que la necesidad identificada establece como beneficiario final a los egresados de educación superior que cumplan con los requisitos de la convocatoria; en tanto que, el programa establece como su población objetivo a las IES. Este problema de definición de la población objetivo, impide conocer las limitaciones u oportunidades que el programa ofrece directamente a los egresados de educación superior; por lo tanto es calificado como una deficiencia que puede generar distorsiones, no sólo en la implementación del programa; sino también en sus resultados.

Al problema de definición de la población objetivo, debe agregarse la ausencia de información socioeconómica de los beneficiados, la cual de estar disponible hubiera permitido contar con mejores elementos para medir el impacto del programa. Así mismo, la información sobre los beneficiados del programa no se encuentra sistematizada, depurada y actualizada para el año en que el programa fue sometido a evaluación de diseño.

A la deficiencia en la definición de la población objetivo, debe agregarse el bajo alcance de los objetivos del programa; pues de acuerdo con el informe del CONEVAL (2012), no se encontraron evidencias <con respecto a otros programas implementados> que las acciones implementadas garanticen la solución del

problema. Tampoco se encontraron comparaciones con otros programas, que permitieran hablar de una mayor eficacia del PFESE.

Coherencia externa

Con respecto a la coherencia externa de la política, se encontró que el PFESE sí está vinculado con el programa sectorial de educación, dependiente del PND 2007-2012; no obstante, su contribución al programa sectorial educativo es marginal. Más aún, cuando la relación del PFESE con el programa sectorial de educación sólo señala la parte educativa, pero no habla del apoyo a la vinculación de los egresados universitarios con el mercado de trabajo. En consecuencia y sólo de manera indicativa y formal, el programa de apoyo a la vinculación tiene coherencia lógica externa por su alineación con los programas y políticas institucionales, particularmente programas educativos, entre ellos el PIFI, el PRONABES, el PROMEP y el PADES.

En materia de políticas internacionales, se encontró que el programa también está relacionado con las metas del programa del milenio; una de ellas plantea la aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes un empleo digno y productivo; misma que de manera implícita la recupera el programa de vinculación, al plantear que su objetivo general es “contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes...”. Sin embargo, los resultados de la evaluación de consistencia permiten señalar que el programa sólo “contribuye parcialmente al cumplimiento de la meta del milenio” (p. 12). En consecuencia este aspecto es otra falta de consistencia en materia de coherencia externa del programa en análisis.

Consistencia formal

Como se vio a lo largo del capítulo cinco, la consistencia formal tiene que ver principalmente con la lógica de la MML y la MIR. Uno de los primeros resultados que arrojó el análisis en este punto fue que las actividades, no obstante de estar bien redactadas, su realización no necesariamente produce el componente

comprometido por el programa. Principalmente porque no están ordenadas cronológicamente y segundo, porque no hay claridad en el resumen narrativo del componente que debe generar el programa. En esencia no quedó claro que el componente se trata de un recurso económico y que son las IES el medio para hacerlo llegar a la población beneficiada. Así mismo, los supuestos son insuficientes para generar el componente del programa, ya que no contemplaron el evento “aprobación de candidatos”.

En el caso del componente, este no fue redactado con la claridad necesaria y los supuestos, por sí mismos, no son suficientes para lograr el propósito. Así mismo, el objetivo para lograr el propósito, no fue redactado para lograrlo en un corto plazo; la forma en cómo se redactó el propósito del programa cumple más con la producción de un componente. Otra de las inconsistencias detectadas en el objetivo del propósito fue que no atendió a uno solo, lo cual en efecto genera distorsiones indeseadas en el proceso de implementación.

En síntesis, del análisis de lógica formal-vertical a nivel de objetivos de la MIR, se desprende que al programa le faltaron elementos sustanciales que permitieran darle la consistencia necesaria para contribuir con el desarrollo integral de los egresados de educación superior. De manera específica, se detectó la falta de claridad en el componente. Por lo tanto, las actividades contempladas resultan ineficaces, toda vez que fueron diseñadas para atender a un componente no definido.

Con respecto al análisis de la lógica formal-horizontal, se concluye que a nivel de indicadores de la MIR varios de ellos <a nivel de actividades, componentes, propósitos y fin> no son consistentes para reflejar el desempeño del programa de apoyo a la vinculación que coordina y ejecuta la FESE. En síntesis, dos indicadores a nivel de actividades, uno de componentes y uno de fin, no son relevantes para el logro de los objetivos en sus respectivos niveles. Así mismo, a nivel de actividades uno de ellos, no contribuye con la generación y producción del componente; por su parte, el indicador a nivel de propósito y el indicador a nivel de fin, no son adecuados para el logro de los objetivos en esos niveles. En el mismo

sentido y en total contradicción al principio de transparencia, ninguno de los medios de verificación del PFESE están disponibles al público que desee consultarlos; además, tres medios de verificación no son coherentes o no facilitan el cálculo de su respectivo indicador; así como uno de ellos es innecesario para la estimación del indicador al que se encuentra alineado.

Por otra parte, el hecho de que la MIR del programa fue diseñada para atender a dos subprogramas, ello complicó la precisión de los indicadores e incluso soslayar algunos que pudieron ser relevantes para el propósito del PFESE en particular; lo cual reafirma la debilidad de la MIR.

Consistencia social

Los datos duros revisados permiten sostener que la situación del mercado laboral contrasta con la de la educación superior, toda vez que la matrícula y el presupuesto siguen aumentando, pero no así los resultados; es decir, a pesar de la existencia de programas avocados al apoyo de la educación, tanto la calidad como la productividad de la educación, así como en la gestión de la vinculación e inserción al mercado de trabajo no han mejorado. Como se vio a lo largo de la investigación, la mayoría de los trabajos revisados coinciden en señalar, no sólo el déficit en la generación de empleos; sino también en la precariedad de los que se generan.

En consecuencia más allá del buen propósito que impulsó al surgimiento del programa; los datos presentados por fuentes oficiales, los cuales aluden a los egresados de educación superior, permiten deducir la escasa contribución del programa para resolver un problema socioeconómico y educativo que se ha agudizado en los últimos años; lo cual nos habla de una inconsistencia social del programa. Esto significa que de acuerdo con la dimensión del problema: estudiantes recién egresados de educación superior de IES públicas y privadas; el programa fue diseñado para promover marginalmente la vinculación de los egresados de educación superior.

Con los resultados del análisis de diseño, se da cumplimiento tanto a las preguntas de investigación, como a los objetivos. Finalmente, en materia de hipótesis se concluye con los siguientes argumentos:

- El programa de la FESE en su diseño 2011, presenta inconsistencias, particularmente en la articulación vertical a nivel de objetivos: entre sus actividades, componentes, propósito y fin. Por lo tanto, por la forma en que se planteó la hipótesis uno de la investigación se rechaza.
- Los marcos analíticos que se encuentran detrás del programa son la teoría sistémica y la teoría organizacional; por lo tanto, la hipótesis dos no se acepta.
- El programa no muestra una consistencia social, toda vez que el fenómeno al que pretende atender es un problema estructural que afecta un amplio sector de la sociedad, de la economía y de la educación; por lo tanto, la hipótesis tres se acepta.
- El programa de apoyo a la vinculación ha sido diseñado para atender, gestionar y promover la vinculación laboral de los egresados de educación superior; sin embargo, su capacidad de cobertura es limitada, no sólo por la escasez de recursos; sino también por sus debilidades en la parte de su estructura formal en su diseño. Así mismo, se trata de un problema estructural, cuyo proceso no depende sólo de las intenciones del programa; sino también de las decisiones que tomen los demás participantes en el proceso de inserción de los egresados al mercado de trabajo; particularmente de las decisiones del personal de las IES, las decisiones de los empleadores y las de otros agentes participantes, así como de las decisiones de los propios egresados. Esto confirma la hipótesis de las limitaciones del programa en particular y, en general de que toda política suele desviarse de sus intenciones y objetivos; por lo tanto, la hipótesis cuatro se acepta.

Sin duda y después de los resultados, conviene señalar que la presente investigación representa sólo una mirada del campo de conocimiento tan amplio y vasto que ha desarrollado el análisis de las políticas públicas; en la cual se admiten las limitaciones. No obstante, el desarrollo de la misma permitió darse cuenta que esta línea de investigación además de interesante, es pertinente en una sociedad compleja y que, así mismo, hace necesaria la formación de recursos humanos con competencias específicas que atiendan necesidades reales, particularmente en el ámbito de las políticas públicas.

RECOMENDACIONES

Al tratarse de un programa gubernamental que entró en vigor en 2009 y sigue en operación en la actualidad, es probable que el diseño de las siguientes ediciones haya cambiado. Con esta aclaración, las siguientes recomendaciones se refieren al análisis de diseño efectuado en esta investigación, que podrían contribuir a mejorar su desempeño.

En principio se recomienda incorporar un soporte teórico analítico a la parte de la justificación genérica del programa que refuerce la parte diagnóstica del mismo; lo cual permitiría actualizar con mayor aproximación, los factores subyacentes a los problemas de la vinculación y la inserción laboral.

Dado que el Fin del programa es contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes y recién egresados; es ampliamente recomendable que el diseño sea independiente para cada subprograma con el objeto de no duplicar los propósitos. Esto mejoraría no sólo su coherencia, sino también su consistencia formal y en consecuencia su desempeño.

Al tratarse de un programa de política educativa y, por lo tanto, los estudiantes egresados de IES públicas y privadas del país la población potencial del programa, se recomienda revisar la población objetivo; de tal manera que ambas poblaciones sean cuantificables, donde la unidad de análisis sea el egresado y no las IES. Esto permitiría contar con mejores elementos para valorar la consistencia social de la política implementada.

Dado que una de las inconsistencias del programa se ubicó en la MIR, la recomendación se orienta a mejorar las actividades y componentes que el programa lleva a cabo. Como se pudo ver en el manual de la vinculación publicado por la FESE, queda claro que se lleva un registro de las actividades realizadas por el programa, no obstante, estas no son compatibles con sus fines y propósitos.

Por lo anterior y derivado de la dificultad en el acceso a la información, se recomienda que los registros, diagnósticos y demás fuentes de información, los cuales son los medios de verificación para la construcción de los indicadores del programa, estén disponibles en el portal de internet de la institución responsable. Si uno accede al portal Web de la fundación: <http://www.fese.org.mx/>, podrá darse cuenta que se trata de una página informativa, donde se difunde, no sólo las acciones que realiza la fundación en materia de vinculación, sino también en prácticas y estancias laborales, así como en desarrollo de emprendedores. De ahí la sugerencia de que estos materiales estén disponibles en este medio de comunicación.

Sin duda, con el notable avance de las herramientas tecnológicas, así como la disponibilidad y acceso a la información, son medios que deben servir para poner a disposición de la sociedad, instituciones y gobiernos; los procesos mediante los cuales se llevan a cabo, no sólo el diseño; sino también la implementación y evaluación de políticas públicas. En la actualidad es notorio el avance del análisis de políticas públicas; no sólo en los espacios académicos; sino también en los espacios públicos como consultorías. En México, hace falta que el desarrollo de esta importante área del conocimiento se disemine, no sólo en las universidades de provincia; sino también en los gobiernos locales. De manera que el análisis de políticas públicas permee las políticas locales.

Aunado a lo anterior y particularmente en materia de políticas públicas educativas; es necesario que las IES cuenten con un área dedicada expresamente a los asuntos de vinculación de sus egresados, con recursos humanos especializados en políticas públicas educativas. Esto contribuiría a mejorar el proceso de inserción laboral de los egresados y así mismo, mejorarían la función de vinculación que tienen las IES con el sector productivo y el gobierno.

Finalmente, podemos decir que en México ya hay avances en materia de análisis y evaluación de políticas públicas. Hoy es posible identificar la existencia de instituciones evaluadoras de programas públicos, así como consultores y académicos interesados en el análisis de políticas públicas. Sin duda y en

completo acuerdo con Guy Peters, citado por Knoepfel, *et al*, (2007), el análisis de políticas debe ser visto en la actualidad como una herramienta heurística, que contribuya y facilite la acción gubernamental en una sociedad cada vez más compleja.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Villanueva Luis F. [1992]. "Estudio Introductorio" en *La hechura de las de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva, (editor), Editorial Porrúa, México.
- _____. [1993]. "Estudio Introductorio" en *La implementación de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva, (editor), Editorial Porrúa, México.
- _____. (1994). "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Porrúa, México.
- _____. [2000]. "Gestión gubernamental y reforma del Estado" en *Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas*, José Luis Méndez (compilador) El Colegio de México.
- _____. (2003). "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Porrúa, México.
- ARELLANO, Gault David (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, FCE.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2011). *Anuario estadístico 2011*.
- _____. (2012). *Anuarios estadísticos, 2000, 2005 y 2010*.
- BANCO MUNDIAL (2005). *The Logframe Handbook. A Logical Framework Approach to Project Cycle Management*, en línea: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports/00158077-EN-WB-LOGICALFRAMEWORK-HANDBOOK.PDF>, consultado el 7 de febrero de 2014.
- BARDACH, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, CIDE.
- BECK, Ulrich [1998]. *¿Qué es la globalización?*, Editorial Paidós, Barcelona, España.
- BECKER, Gary (1964). *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with Special reference to education*.
- BOBBIO, Norberto (1993). *La duda y la elección. Los intelectuales y el poder en la sociedad contemporánea*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude Passeron (1996). *La reproducción: elementos para una teoría de enseñanza*, editorial Fontamara, México, DF, ISBN: 968-476-249-6.
- BRAUDEL, Fernand [1986] *La dinámica del capitalismo*, México, FCE.
- CABRERO, Mendoza, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: escenarios, programas e indicadores*, Centro de Estudios de Las Finanzas Públicas. En línea: <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/199b80b0-04c8-4f99-8300-a58d49460432>, consultado el 20 de septiembre de 2013.
- CAMARENA, Gómez, Beatriz y Olivia Velarde (2010). "Educación superior y mercado laboral: vinculación y pertinencia social, ¿por qué y para qué?", en *revista Estudios Sociales*, enero, pp. 106 – 125.

CASALET, Mónica y Casas, Rosalba (1998). *Un diagnóstico sobre la vinculación Universidad-Empresa*, CONACYT- ANUIES, México.

COELLO, Helkin (2009). *Ensayo sobre empleabilidad*, en línea: <http://helkyncoello.wordpress.com/2009/05/26/ensayo-sobre-empleabilidad/>, consultado el 2 de abril de 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2006^a). *Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias*. Artículo elaborado por Jurgen Weller, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, disponible en: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/est_edu/pdf/weller.pdf, consultado el 13 no de noviembre de 2010.

(2006b). *Proyecto regional: integración de jóvenes al mercado laboral*, en línea: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/noticias/paginas/2/14692/P14692.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xslt>. Consultado el 19 de febrero de 2013.

y Organización Internacional del Trabajo (2012). *Coyuntura laboral en América Latina y El Caribe*. En línea: <http://www.fder.edu.uy/contenido/rrll/contenido/recortes/cepal-oit-coyuntura-laboral.pdf>, consulado el 25 de febrero de 2013.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN (1997). “La evaluación y la preparación de proyectos” en, *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (marco lógico)*. En línea: <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Bibliograf%C3%ADa%20sobre%20la%20Metodolog%C3%ADa%20de%20Marco%20L%C3%B3gico/1319.pdf>, consultado e 30 de enero de 2014.

(2010). Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados, SHCP, en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf, consultado el 30 de marzo de 2013.

(2011). *Evaluación y monitoreo de programas sociales, matriz de indicadores para resultados 2011*, en línea: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/MatrizIndicadores/MatrizIndicadoresQuees.aspx>.

(2012). “Evaluación externa en materia de diseño 2011”, programa U046: *programa de apoyo a la formación profesional y proyecto de formación, educación-empresa*, en línea: http://pafp.anui.es.mx/public/pdf/general/Evaluacion_de_Disenio_U046.pdf, consultado el 15 de febrero de 2013.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, [2008]. *Informe de México: El cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México*. En línea: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2008/02cepal.pdf>, consultado el 16 de noviembre de 2010.

CORTÉS, Sergio [2008, enero-junio]. “El análisis de las políticas públicas en Alemania, desarrollo y perspectivas”, en *revista electrónica de Ciencia Política*, N. 5, ISSN 1909-230X/pp 96-113; en línea:

www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/download/.../17898, consultado el 30 de abril de 2011.

- CUÉLLAR, Saavedra Oscar y Víctor Hugo Martínez Escamilla [2001, julio-diciembre]. "Notas sobre el análisis de las políticas públicas. Las políticas públicas como cuasiexperimentos", en *revista Regiones y Desarrollo Sustentable*, N. 1, año I, El Colegio de Tlaxcala, México.
- DAVID, Fred, R., (2013). *Conceptos de administración estratégica*, décimo cuarta edición, Editorial Pearson, México, DF.
- DE LA GARZA, Toledo Enrique (2000). "La flexibilidad del trabajo en América Latina", en *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Enrique de la Garza Toledo, (Coordinador), El Colegio de México, FLACSO, UAM, FCE.
- _____ (2005). *Modelos de producción en la maquila de exportación: la crisis del toyotismo precario*, UAM, Plaza y Valdés, ISBN: 970-722-448-7.
- DE VRIES, Wietse y Germán Álvarez M. (2005) "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", en *revista de la educación superior*, Vol. XXXIV (2), N. 134, abril-junio. En línea: <http://publicaciones.anuies.mx/journal/134/4/4/es/acerca-de-las-politicas-la-politica-y-otras-complicaciones-en-la>, consultado el 17 de septiembre de 2013.
- _____; Alberto F. Cabrera y Shaquana Anderson [2008]. *Job satisfaction among Mexican alumni: a case of incongruence between hunch-based policies and labor market demands*, High Educ, DOI 10.1007/s10734-008-9119-3. Artículo en línea: http://mt.educarchile.cl/mt/jbrunner/archives/Job_satisfaction_among_Mexican_alumni.pdf, consultado el 16 de noviembre de 2010.
- _____ y Yadira Navarro (2011). "¿Profesionistas del futuro o futuros taxistas?: Los egresados universitarios y el mercado laboral en México" en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, IISUE-UNAM/Universia, vol. II, núm.4, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/71>, consultado el 30 de noviembre de 2013.
- ESTEVEZ y Esper (2005). "Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas: sus etapas", en *revista de la Administración Federal de Ingreso Públicos*, Buenos Aires, Argentina.
- EJEA, Mendoza Guillermo (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*, UAM, Azcapotzalco. En _____ Línea: http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec021.pdf, consultado el 27 de abril de 2013.
- FERRER, Aldo [1996]. *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, FCE.
- FLORES Olea, Carlos y Abelardo Mariña (2000). *Crítica de la globalidad: dominación y liberación en nuestro tiempo*, FCE, México.
- FORO CONSULTIVO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO (s.f). Portal oficial, en línea: <http://www.foroconsultivo.org.mx/home/index.php/about-foro/que-es-el-fccyt>, consultado el 25 de septiembre de 2013.

- _____ (2010). *Catálogo de programas para el fomento empresarial y la vinculación*. Documento electrónico, en línea: http://foroconsultivo.org.mx/libros_editados/catalogo2010.pdf, consultado el 24 de noviembre de 2012.
- _____ (2011). *Catálogo de programas para el fomento empresarial y la vinculación*. Documento electrónico, en línea: http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/catalogo_2011.pdf, consultado el 20 de septiembre de 2013.
- _____ (2012). *Catálogo de programas para el fomento empresarial y la vinculación*. Documento electrónico, en línea: http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/catalogo_2012.pdf, consultado el 20 de septiembre de 2013.
- FRANCO, Corzo Julio (2012). *Diseño de Políticas Públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE, México.
- FRED R. David (2013). *Administración estratégica*, editorial Pearson-Educación, Décimo cuarta edición.
- FRIEDMAN, Milton (1966). *Capitalismo y libertad*, editorial Rialp, ISBN: 978-84-321-1245-4.
- FUNDACIÓN SUPERIOR EDUCACIÓN SUPERIOR EMPRESA (2011). *Manual de la Vinculación educación superior-empresa*. FESE, ANUIES.
- _____ (2012). *Programa empléate*, en línea: <http://www.fese.org.mx/programas/empleate.php>, consultado el 8 de julio de 2013.
- _____ (2013a). *Qué es la FESE, Misión y visión institucional*, en línea: <http://fese.org.mx/nav/quien.php>, consultado el 2 de julio de 2013.
- _____ (2013b). *Proyecto, FESE*, documento interno de trabajo, México, D.F.
- GARCÍA, Canclini Néstor (2000). *La globalización imaginada*, editorial Paidós, México.
- GIDDENS, Anthony (2002). *La tercera Vía: la renovación de la socialdemocracia*, editorial Taurus, cuarta reimpresión, México, DF.
- GÓMEZ, Grass, José María (2006). “El trabajo de los universitarios”, en *Competencias y habilidades profesionales para universitarios*, Carlos J. Van-der Hofstadt Román y José María Gómez Grass, editores, editorial Días de Santos, Madrid, ISBN 84-7978-796-1, PP.7-37.
- GRAGLIA, Emilio, Kunz Daniela y Merlo Ivana (2005). *Modelo relacional de diseño de políticas públicas*, VII Congreso nacional de ciencia política, “agendas regionales en conflicto”; Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- GRAMSCI, Antonio (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno*, México: Juan Pablos.
- GUERRA, García Ernesto (2001). “La educación superior en México”, en *Theorethikos*, revista electrónica de la Universidad Francisco Gavidia, año V, N. 001, enero-junio. En línea: <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/enero2001/analisis04.htm>, consultado el 13 de septiembre de 2013.

- GUTIÉRREZ, Olvera Arturo (1997). "La planeación de la educación superior", en *revista Confluencia Noroeste*, Año 1, II época, febrero. En línea: http://www.uasnet.mx/centro/deptos/anuias/confluencia/no_001/1_15.htm, consultado el 13 de septiembre de 2013.
- HEIDEGGER (2005 Noviembre). "Hermeneutics" in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, disponible en: <http://plato.stanford.edu/entries/hermeneutics/> consultado el 30 de marzo de 2013.
- HERNÁNDEZ, Gustavo [1999]. Análisis de las políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia, en *Revista electrónica de Estudios Sociales*, pp. 80-91; ISS: 1900-5180.
- HERNÁNDEZ, Laos Enrique (2004). "Panorama del mercado laboral de profesionistas en México", en revista *e-journal*, n. 0002, UNAM. En línea: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam2/ecunam0208.pdf>, consultado el 26 de agosto de 2013.
- HERNÁNDEZ, Téllez, C. J., y F. A. Villagómez A. [2000]. "Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, N. 2 México.
- IANNI, Octavio, (1999). *La sociedad global*, editorial Siglo XXI, segunda edición, Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2002). *Teorías de la globalización*, editorial Siglo XXI, décimo quinta edición, Buenos Aires, Argentina.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, CEPAL, ONU, ISSN electrónico 1680-8878, Santiago de Chile. En línea: http://www.ug.edu.ec/dipa/senacyt/cepal_manual_marco_logico.pdf, consultado el 28 de febrero de 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2010a). *Día internacional de la juventud*, información disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/aPropositom.asp?s=inegi&c=2736&ep=19>, consultado el 17 de noviembre de 2010.
- _____ (2009). Censos Económicos, 2009, en línea: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/Mono_Micro_peque_mediana.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2013.
- _____ (2010b). *Indicadores de demografía y población*, información disponible en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>, consultado el 17 de noviembre de 2010.
- _____ (2012). *Usuarios de Internet en México*, publicación en línea: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/notatinf212.asp>, consultado el 25 de septiembre de 2013.
- _____ (2012b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2012, en línea: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>. Consultado el 30 de octubre de 2013.

- _____ (2013). *Indicadores oportunos de ocupación y empleo, cifras preliminares, julio*. En línea: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.pdf>, consultado el 26 de agosto de 2013.
- _____ (2013b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013, en línea: <http://www.observatoriolaboral.gob.mx/ola/content/common/reporteIntegral/busquedaReporte.jsf;jsessionid=e84b73934963b33ee399c5b9d30d#AnclaGrafica>, consultado el 30 de noviembre de 2013.
- ISLAS, Dossetti, Juana María [2010]. *Inserción laboral y oportunidades de movilidad social de los egresados de la primera generación de la licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*, Tesis de maestría.
- JONES, Charles O. (1970), *An introduction to the study of public policy*, Ed. Duxbury, Press, USA.
- KNOEPFEL, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007, enero-julio). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, en *Perspectivas Teóricas*, ISSN 1909-230X.
- LA JORNADA (2013). *Aporta el trabajo informal una quinta parte del PIB del país*, artículo de Juan Antonio Zúñiga, 26 de agosto, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/26/economia/026n1eco>, consultado el 26 de septiembre de 2013.
- LA NACIÓN (2011). *El mundo menos pacífico por el descontento social*, en línea: <http://www.lanacion.com.ar/1376295-el-mundo-menos-pacifico-por-el-descontento-social>, consultado el 20 de febrero de 2013.
- LÓPEZ, Noriega Myrna Delfina; Cristina Antonia Lagunes Huerta y Carlos Enrique Recio Urdanieta (2009). *Políticas públicas y educación superior en México*, X Congreso Nacional de Investigación Educativa.
- LUENGO, González Enrique (2003). *Tendencias de la educación superior en México, Seminario sobre Reformas de la Educación en América Latina*, Bogotá, Colombia.
- MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, Universidad de Guadalajara, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.
- MÁRQUEZ, Jiménez, Alejandro (2009). *Desocupación de los profesionistas en México: elementos para una reflexión más allá de lo aparente*, X Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE.
- MARTUSCELLI, Jaime y Carlos Martínez Leyva (2002). “Problemas de la pertinencia de la educación superior en el mercado laboral”, ponencia presentada en el *Congreso Retos y Expectativas de la Universidad*, celebrado del 6 al 9 de noviembre en Ixtapan de la Sal: ANUIES/UAM.
- MAY, Peter, J. (2003). “Claves para diseñar opciones de políticas”, en *problemas públicos y agenda de gobierno*, obra coordinada por Luis F. Aguilar Villanueva, Editorial Porrúa, México.

- MEZA, Padilla, Emilio (1991). ¿Qué es la política?, en *revista Vínculo Jurídico*, abril-septiembre, Universidad Autónoma de Zacatecas. En línea: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev6-7-7.htm>, consultado el 19 de abril de 2013.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2012). *Panorama de la Educación Indicadores OCDE, 2012*, Madrid, España, en línea: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panorama2012.pdf?documentId=0901e72b81415d28>, consultado el 9 de julio de 2013.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE (2009). *Metodología para la elaboración de la matriz de marco lógico*, Dirección de presupuesto, División de control y gestión. En línea: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-111762_doc_pdf_Metodologia.pdf, consultado el 05 de marzo de 2014.
- MIRANDA, López Francisco (s.f). *Desarrollo histórico y conceptualización de las políticas públicas. Un ensayo de interpretación*, Universidad Pedagógica de Durango.
- MUÑOZ, Díaz Julio (s.f). *Taller de políticas públicas*, Universidad de Talca, Talca, Chile. En línea: https://www.google.com.mx/webhp?source=search_app&gws_rd=cr&ei=94x1UpSFE6yE2AWsIIH4Aw#q=talca+chile, consultado el 30 de septiembre de 2013.
- NAVARRETE, Vela Juan Pablo (2012). *Diseño de programas y políticas públicas*, Red tercer milenio, ISBN 978-607-733-070-7, Tlalnepantla, México.
- ORAR, Y., [1989]. *Public Policy-Marking Reexamined*, 2nd ed New, Brunswick, NJ, Transaction.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2012). *Situación y perspectivas de la economía mundial, 2012*. En línea: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012wesp_es_sp.pdf, consultado el 24 de febrero de 2013.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2010). *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendimiento en México: una visión hacia la recuperación económica*, trabajo coordinado por Laura Rodríguez G. como parte del Proyecto de Promoción al Empleo Juvenil en América Latina, PREJAL. En línea: http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/emp_juvenil_y_emprendedurismo_mexico.pdf, consultado el 21 de septiembre de 2013.
- _____. (2012). *Informe sobre el trabajo en el mundo, 2012*. En línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/eurpro/madrid/download/trabajomundo2012resumen.pdf>, consultado el 23 de febrero de 2013.
- _____. (2013). *Desempleo juvenil plantea en América Latina y El Caribe un desafío en materia de políticas laborales*, Oficina de países. En línea: http://www.oit.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=214:oit-desempleo-juvenil-de-144-en-america-latina-y-el-caribe-plantea-un-desafio-en-materia-de-politicas-laborales-&catid=59:noticias&Itemid=58, consultado el 25 de febrero de 2013.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2012a). *Education and glance: OCDE indicators, 2012*. En línea:

<http://www.oecd.org/education/EAG2012%20-%20Country%20note%20-%20Mexico.pdf>, consultado el 10 de julio de 2013.

- _____ (2012b). México, mejores políticas para un desarrollo incluyente. En línea: <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2013.
- OSUNA, Llaneza José Luis y Carolina Márquez Guerrero (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, España, ISBN: 84-86783-27-5. En línea: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/manualeval.pdf, consultado el 14 de abril de 2014.
- Parsons, Wayne. [2007]. *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, México.
- PEREYRA, Rodríguez Susana (2010). *Identificación de problemas y formación de la agenda*, Buenos Aires.
- PETERS, Guy (1995). “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba”, en *Gestión y Política Pública*, volumen IV, N. 2, segundo semestre.
- PINEDA, Pablos, Nicolás (2013). “El concepto de política pública: alcances y limitaciones”, en *Modelos para el análisis de políticas públicas*, El Colegio de Sonora, ISBN: 978-607-7775-34-8, Hermosillo, Sonora, México.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2007). Documento ejecutivo, en línea: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/PND_2007-2012.pdf, consultado el 19 de septiembre de 2013.
- _____ (2013). Documento ejecutivo, en línea: <http://pnd.gob.mx/>, consultado el 20 de septiembre.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2013). *Diccionario de la lengua española*, vigésimo segunda edición, versión electrónica, en línea: <http://www.rae.es/rae.html>, consultado el 12 de agosto de 2013.
- REIN, Martín y Francine F. Rabinovitz [1993]. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intervención y la acción” en Luis F. Aguilar Villanueva, (editor). *La implementación de las políticas*, editorial Porrúa, México.
- RODRÍGUEZ, Lagunas, Javier y Karina Ubaldo Aguilar [2003, diciembre]. “Entorno a la formación y la inserción laboral de los profesionales en México”, en *revista tiempo*, Universidad Autónoma Metropolitana.
- RODRÍGUEZ, Solera, Carlos, Rafael (2003). “La inserción laboral de egresados de la educación superior en el estado de Hidalgo”, en *revista de la educación superior*, Vol, XXXII, N. 127, julio – septiembre, pp. 9 – 24, ISSN: 0185-2760.
- ROTH, André-Noël. (2008, julio-diciembre). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, en *Estudios Políticos*, N. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- RUBIO, Oca, Julio (2006). Internacionalización y globalización de la educación superior, en *La política educativa y la educación superior en México: 1995-2006*, un balance, SEP, FCE, ISBN: 968-16-8269-16, impreso en México.

- RUESGA, M, Santos y Ciro Murayama (2000). "Desempleo y precariedad laboral en Europa: Referencia al caso español", en revista *Trabajo*, año 2, No 3, UAM, UNAM y PyV.
- SABATIER, Paul, A. y Daniel A. Mazmanian [1993]. "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva, (editor). *La implementación de las políticas*, editorial Porrúa, México.
- _____ (2007). *Theories of the Policy Process*, 2ª Edition, by Westview Press. ISBN: 13 -978-0-8133-4359-4
- SCHUGURENSKY, Daniel (1998). "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?", en *Educación, democracia y desarrollo en el fin del Siglo*, editorial Siglo XXI, México.
- SCHULTZ, Theodore (1961). "Investment in human capital" en *American Economic Review*, núm. 51, pp. 1-17.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2003). *Informe sobre la educación superior en México*, México, DF.
- _____ (2011). *La evolución de la matrícula de educación superior*, Subsecretaría de Educación Superior.
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2006). *La construcción de un modelo de vinculación laboral*, en XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Ciudad de México, abril. En línea: <http://www.oas.org/ddse/espanol/documentos/XIVCIMT/Documentos/Presentaciones/GT2/Pres%20MEXICO%20Serv%20Empleo.ppt>, consultado el 20 de septiembre de 2013.
- _____ (2009). *Programa de vinculación educación-empresa*. En línea: <http://www.rrvn.buap.mx/files/5noviembre/Mtro.RobertoDelgadoOlmedo.pdf>, consultado el 23 de agosto de 2013.
- SENGE, Peter (1990). *The Fifth Discipline, The Art and Practice of The Learning Organization*, Currency, Doubleday, N. Y.
- SOLER, Fernando (2000). Mundialización, globalización y sistema capitalista. *En revista economía, sociedad y cultura*, departamento de filosofía, Universidad de Valencia, España.
- STIGLITZ, Joseph E., [2000]. *La economía del sector público*, Antoni Bosch editor, Columbia University, tercera edición.
- SUBIRATS, Joan (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1992.
- _____ (2001). El análisis de políticas públicas, *en debate: políticas públicas y sociedad civil*, Barcelona, España
- _____, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone [2008]. *Análisis y gestión de las políticas públicas*, editorial Ariel, Barcelona, España.
- TARAZONA, De Niño, Lucía (S.F). Globalización: el contexto de las políticas educativas, en educación y globalización: los desafíos para América Latina, ONU, CEPAL,

- Volumen I. En línea: <http://www.oei.es/oeivirt/temasvol1.pdf>, consultado el 8 de septiembre de 2013.
- UNIVERSITY OF CALIFORNIA BERKELEY (2013). *Goldman School of Public Policy*, en línea: <http://gspp.berkeley.edu/about/history/aaron-wildavsky>, consultado el 19 de marzo de 2013.
- VIERA, Juan Guillermo (2011). *El estudio de las políticas públicas*, en línea: <http://politicas-y-publicas.blogspot.mx/2011/05/el-estudio-de-las-politicas-publicas.html>, consultado el 28 de marzo de 2013.
- WALLERSTEIN, Immanuel [1990]. "Análisis de los sistemas mundiales", en Anthony Giddens et al, *La teoría social hoy*, ed., Alianza Universidad, España.
- WEBER, Max (1984). *Escritos políticos*, México: Folios, 2ª ed., Tomo I.
- WORDPRESS (2006). *Etimología de la lengua española*. En línea: <http://etimologia.wordpress.com/2006/12/08/politica/>, consultado el 19 de abril de 2013.
- ZIMERMAN, Héctor J. (2006). *Reforma política: origen y actualidad de las políticas públicas*, Taller de políticas públicas, en línea: <http://aulas.blogia.com/temas/politicas-publicas.php>, consultado el 30 de marzo de 2013.

ANEXO 1

Datos de Identificación del programa	
Ramo:	Educación Pública
Unidad Responsable:	Dirección General de Educación Superior Universitaria
Clasificación de Grupos y Modalidades de los Programas Presupuestarios:	U Otros Subsidios
Denominación del Programa Presupuestario:	046 Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)
Nombre de la Matriz:	Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)
Ciclo Presupuestario:	2011
Alineación del PND y sus programas	
Eje de Política Pública:	Igualdad de Oportunidades
Objetivo Nacional:	Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
Grupo Tema:	Desarrollo Integral
Tema:	Transformación Educativa
Objetivo de Eje de Política Pública:	Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.
Estrategia del Objetivo de Eje de Política Pública :	Estrategia 14.4 Crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional.
Tipo de Programa:	Sectorial
Programa:	Programa Sectorial de Educación 2007-2012
Objetivo del Programa:	Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.
Estrategia del Programa Sectorial:	Estrategia 14.4 Crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional.
Objetivo Estratégico de la Dependencia o Entidad:	Impulsar el desarrollo de la Educación Superior en las diversas regiones y estados del país mediante el diseño y promoción de iniciativas que fomenten la mejora de la calidad de la formación de los estudiantes y los servicios educativos que ofrecen las IES.

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco lógico				
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño		Fuentes y medios de verificación	Supuestos
1. Fin (Impacto)	1 Contribuir con el desarrollo integral de los estudiantes mediante el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable: Estudiantes egresados apoyados. Medio de Verificación : - Otros - Especifique Medio de Verificación: Dictámenes elaborados por los evaluadores. Informes anuales académicos. Reportes de las IES.	Descripción : Las empresas tienen capacidad para recibir a los estudiantes que cumplen los requisitos. Descripción : Los estudiantes están interesados en participar en los programas
		Orden :	1		
		Nombre Indicador:	Estudiantes y egresados de Educación Superior beneficiados por el Programa de Apoyo a la Formación Profesional y la Fundación Educación Superior-Empresa.		
		Dimensión del Indicador :	Eficiencia		
		Tipo Indicador para Resultados:	Estratégico		
		Definición Indicador :	Número de estudiantes y egresados apoyados para el desarrollo de las capacidades que propicien su formación integral a través de diseño curricular por competencias profesionales, incorporación de profesores visitantes, programas de tutorías, movilidad estudiantil, prácticas profesionales, idiomas, servicio social, actividades culturales y deportivas, fomento a la actitud emprendedora, proyectos de I+d+i, y con ello facilitar su inserción en el mercado laboral.		
		Método de Cálculo:	Sumatoria de estudiantes y egresados apoyados		
		Tipo de valor de la Meta:	Absoluta		
		Unidad de Medida:	Otra		
		Especifique Unidad de Medida:	Estudiantes y egresados apoyados		
		Desagregación Geográfica:	Nacional		
		Frecuencia de Medición:	Anual		
		Valor Línea Base:	122,453		
		Periodo Línea Base:	Enero-Diciembre		
		Año de la Línea Base:	2009		
		Ciclo:	2011		
		Valor de la Meta Anual Absoluta:	130,000		
		Ciclo:	2011		
		Mes de la Meta:	Diciembre		
Valor de las Metas Absolutas Ciclo Presupuestario en Curso:	130,000				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información				

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco			
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
2. Propósito (Resultados)	1 Las Instituciones de Educación Superior reciben recursos para el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores.	<p>Indicador PEF: No</p> <p>Orden : 1</p> <p>Nombre Indicador: Porcentaje de Instituciones de Educación Superior apoyadas por el Programa de Apoyo a la Formación Profesional para contribuir al desarrollo integral de los estudiantes</p> <p>Dimensión del Indicador: Eficacia</p> <p>Tipo Indicador para Resultados: Estratégico</p> <p>Definición Indicador: Relación entre las Instituciones de Educación Superior apoyadas para contribuir al desarrollo integral de los estudiantes y el total de instituciones de Educación Superior Públicas afiliadas a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) que imparten Licenciatura y Técnico Superior Universitario escolarizados.</p> <p>Método de Cálculo: (Total de Instituciones de Educación Superior apoyadas / Total de Instituciones de Educación Superior Públicas afiliadas a la ANUIES que imparten Licenciatura y Técnico Superior Universitario escolarizados) * 100</p> <p>Tipo de valor de la Meta: Relativa</p> <p>Unidad de Medida: Institución</p> <p>Desagregación Geográfica: Nacional</p> <p>Frecuencia de Medición: Anual</p> <p>Valor Línea Base: 81</p> <p>Periodo Línea Base: Enero-Diciembre</p> <p>Año de la Línea Base: 2009</p> <p>Ciclo: 2011</p> <p>Valor de la Meta Anual Relativa: 76.52</p> <p>Ciclo: 2011</p> <p>Mes de la Meta: Diciembre</p> <p>Valor de las Metas Relativas Ciclo: 76.52</p> <p>Presupuestario en Curso :</p> <p>Enfoque de Transversalidad : Sin Información</p>	<p>Nombre de la Variable : Instituciones apoyadas</p> <p>Medio de Verificación : - Otros -</p> <p>Especifique Medio de los Verificación: Dictámenes elaborados por evaluadores. Informes anuales académicos</p>	<p>Descripción: Las empresas tienen interés en proporcionar espacios para los estudiantes y egresados.</p> <p>Descripción: Las instituciones educativas están interesadas en participar en los programas.</p>

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco			
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
2 Las Instituciones de Educación Superior reciben recursos para el diseño e implementación de programas de fortalecimiento académico y vinculación con los diversos sectores.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable : Instituciones	Descripción: Las instituciones educativas están interesadas en participar en los programas. Se cuenta con los documentos normativos necesarios para operar el programa. Las empresas tienen interés en proporcionar espacios para los estudiantes y egresados.
	Orden:	2	Medio de Verificación : - Otros -	
	Nombre Indicador:	Número de Instituciones de Educación Superior participantes del programa Fundación Educación	Especifique Medio de registro Verificación:	
	Dimensión del Indicador:	Eficacia	Convenios FESE-IES,	
	Tipo Indicador para Resultados:	Estratégico	administrativos de estudiantes y egresados beneficiados, registró administrativos de empresas participantes y reportes de las Instituciones Educativas.	
	Definición Indicador:	Total de Instituciones de Educación Superior participantes del programa Fundación Educación Superior-Empresa (FESE) que son apoyadas por el programa.		
	Método de Cálculo:	Sumatoria de Instituciones de Educación Superior participantes del programa FESE		
	Tipo de valor de la Meta:	Absoluta		
	Unidad de Medida:	Institución		
	Desagregación Geográfica:	Nacional		
	Frecuencia de Medición:	Anual		
	Valor Línea Base:	26		
	Periodo Línea Base:	Septiembre-Agosto		
	Año de la Línea Base:	2009		
	Ciclo:	2011		
	Valor de la Meta Anual Absoluta:	40		
	Ciclo:	2011		
Mes de la Meta:	Diciembre			
Valor de las Metas Absolutas Ciclo:	40			
Presupuestario en Curso:				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información			

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco lógico				
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño		Fuentes y medios de verificación	Supuestos
3. Componente (Productos y Servicios)	1 Instituciones de Educación Superior afiliadas a la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior apoyada.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable: Instituciones Medio de Verificación: Informe anual.	Descripción : Las Instituciones están interesadas en presentar los proyectos para el apoyo por parte del programa. Los proyectos presentados cumplen con los requisitos establecidos en la Convocatoria correspondiente.
		Orden :	1		
		Nombre Indicador:	Porcentaje de Instituciones de Educación Superior apoyadas por el Programa de Apoyo a la Formación Profesional respecto de las participantes.		
		Dimensión del Indicador :	Eficacia		
		Tipo Indicador para Resultados :	Estratégico		
		Definición Indicador:	Relación de Instituciones de Educación Superior afiliadas al ANUIES que son apoyadas por el Programa de Apoyo a la Formación Profesional respecto del total de instituciones que presentan proyectos.		
		Método de Cálculo :	(Total de Instituciones de Educación Superior apoyadas / Total de Instituciones de Educación Superior que presentan proyecto) * 100		
		Tipo de valor de la Meta :	Relativa		
		Unidad de Medida :	Porcentaje		
		Desagregación Geográfica :	Nacional		
		Frecuencia de Medición :	Anual		
		Valor Línea Base :	81		
		Periodo Línea Base :	Enero-Diciembre		
		Año de la Línea Base :	2009		
		Ciclo :	2011		
		Valor de la Meta Anual Relativa:	91.67		
		Ciclo :	2011		
Mes de la Meta :	Diciembre				
Valor de las Metas Relativas Ciclo Presupuestario en Curso :	91.67				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información				

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco lógico				
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño		Fuentes y medios de verificación	Supuestos
2 Instituciones de Educación Superior participantes de la Fundación Educación Superior-Empresa apoyadas.	Indicador PEF:	No		Nombre de la Variable : Instituciones de Educación Superior Apoyadas	Descripción : Las instituciones educativas están interesadas en participar en los programas. Se cuenta con los documentos normativos necesarios para operar el programa. Las empresas tiene interés en Proporcionar espacios para los estudiantes y egresados.
	Orden :		2	Medio de Verificación : - Otros -	
	Nombre Indicador :	Porcentaje de Instituciones de Educación Superior apoyadas por la Fundación Educación Superior-Empresa, respecto de las interesadas.		Especifique Medio de Verificación : Convenios FESE-IES, oficios de intención	
	Dimensión del Indicador :	Eficacia			
	Tipo Indicador para Resultados :	Estratégico			
	Definición Indicador:	Relación de Instituciones de Educación Superior apoyadas por la Fundación Educación Superior-Empresa (FESE) respecto de las instituciones interesadas en participar de los programas ofertados.			
	Método de Cálculo :	(Total de Instituciones de Educación Superior apoyadas / Total de Instituciones de Educación Superior interesadas en participar) * 100			
	Tipo de valor de la Meta :	Relativa			
	Unidad de Medida :	Porcentaje			
	Desagregación Geográfica :	Nacional			
	Frecuencia de Medición :	Anual			
	Valor Línea Base :	26			
	Periodo Línea Base :	Septiembre-agosto			
	Año de la Línea Base :	2009			
	Ciclo :	2011			
	Valor de la Meta Anual Relativa:	95			
	Ciclo :	2011			
Mes de la Meta :	Diciembre				
Valor de las Metas Relativas Ciclo Presupuestario en Curso :	95				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información				

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco			
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
4. Actividad (Acciones y Procesos)	1 Publicación de la Convocatoria por parte de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.	<p>Indicador PEF: No</p> <p>Orden : 11</p> <p>Nombre Indicador: Convocatoria publicada para la presentación de propuestas institucionales.</p> <p>Dimensión del Indicador: Eficacia</p> <p>Tipo Indicador para Resultados: Gestión</p> <p>Definición Indicador: Convocatoria publicada por ANUIES, para que las Instituciones de Educaciones Superiores afiliadas presenten sus propuestas institucionales.</p> <p>Método de Cálculo : Sumatoria de Convocatorias publicadas</p> <p>Tipo de valor de la Meta : Absoluta</p> <p>Unidad de Medida : Institución</p> <p>Desagregación Geográfica : Nacional</p> <p>Frecuencia de Medición : Anual</p> <p>Valor Línea Base : 1</p> <p>Periodo Línea Base : Enero-Diciembre</p> <p>Año de la Línea Base : 2009</p> <p>Ciclo : 2011</p> <p>Valor de la Meta Anual Absoluta: 1</p> <p>Ciclo : 2011</p> <p>Mes de la Meta : Diciembre</p> <p>Valor de las Metas Absolutas C Presupuestario en Curso : 1</p> <p>Enfoque de Transversalidad : Sin Información</p>	<p>Nombre de la Variable : Convocatoria</p> <p>Medio de Verificación : - Otros -</p> <p>Especifique Medio de Verificación : Convocatoria publicada en la página www.anui.es.mx</p>	Descripción: Que los recursos se asignen en tiempo y forma.

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco			
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
1 Convocatoria publicada por parte de la Fundación Educación Superior-Empresa para la participación de las Instituciones de Educación superior en los programas de vinculación.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable : Convocatoria publicada	Descripción: La Federación entrega de los recursos en tiempo y forma.
	Orden :	21	Medio de Verificación : - Otros -	
	Nombre Indicador:	Convocatorias publicadas en el año por la Fundación Educación Superior- Empresa.	Especifique Medio de registro de Verificación : Convocatorias emitidas, publicación internet	
	Dimensión del Indicador:	Eficacia		
	Tipo Indicador para Resultados:	Gestión		
	Definición Indicador:	Total de Convocatorias publicadas por FESE para atender a las Instituciones de Educación Superior		
	Método de Cálculo:	Sumatoria de Convocatorias publicadas		
	Tipo de valor de la Meta:	Absoluta		
	Unidad de Medida:	Otra		
	Especifique Unidad de Medida:	Convocatoria		
	Desagregación Geográfica:	Nacional		
	Frecuencia de Medición:	Anual		
	Valor Línea Base:	4		
	Período Línea Base :	Enero-diciembre		
	Año de la Línea Base:	2009		
	Ciclo :	2011		
	Valor de la Meta Anual Absoluta:	5		
	Ciclo :	2011		
Mes de la Meta :	Diciembre			
Valor de las Metas Absolutas Ciclo 5 Presupuestario en Curso :				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información			

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco				
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos	
2 Realización de la sesión de inducción.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable : Instituciones asistentes	Descripción: Las instituciones están interesadas en participar.	
	Orden :	12	Medio de Verificación : - Otros -		
	Nombre Indicador:	Porcentaje de instituciones que asisten en relación con las que manifiestan interés.	Especifique Medio de Registros Verificación:		Listas de asistencia. administrativos.
	Dimensión del Indicador :	Eficacia			
	Tipo Indicador para Resultados :	Gestión			
	Definición Indicador:	Relación entre el número de instituciones que asisten a la sesión de inducción y el total de las instituciones que manifestaron interés en atención a la convocatoria.			
	Método de Cálculo :	(Número de instituciones asistentes/total de instituciones interesadas)*100			
	Tipo de valor de la Meta :	Relativa			
	Unidad de Medida :	Porcentaje			
	Desagregación Geográfica :	Nacional			
	Frecuencia de Medición :	Anual			
	Valor Línea Base :				
	Periodo Línea Base :	enero-diciembre			
	Año de la Línea Base :	2009			
	Ciclo :	2011			
	Valor de la Meta Anual Relativa:	93.75			
	Ciclo :	2011			
Mes de la Meta :	Diciembre				
Valor de las Metas Relativas Ciclo Presupuestario en Curso :	93.75				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información				

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco				
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos	
2 Asignación de recursos a Instituciones de Educación Superior, para los programas de apoyo a la vinculación.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable : Recursos asignados	Descripción: La Federación entrega de los recursos en tiempo y forma.	
	Orden :	22	Medio de Verificación : - Otros -		
	Nombre Indicador:	Porcentaje de recursos destinados por la Fundación Educación Superior- Empresa para el apoyo a los programas de apoyo a la vinculación.	Especifique Medio de registro Verificación:		Convenios FESE-IES, administrativos de estudiantes y egresados beneficiados, registró administrativos de empresas participantes y reportes de las Instituciones Educativas.
	Dimensión del Indicador :	Economía			
	Tipo Indicador para Resultados :	Gestión			
	Definición Indicador :	Relación entre los recursos asignados a las IES para atender los programas: Apoyo a la Formación en la Práctica, Apoyo a la Inserción Laboral, Fomento a la Actitud Emprendedora e Investigación, Desarrollo e Investigación Tecnológica en materia de vinculación Educación Superior Empresa y el total de recursos asignados a la FESE.			
	Método de Cálculo :	(Recursos asignados las IES / total de recursos asignados a la FESE) * 100			
	Tipo de valor de la Meta :	Relativa			
	Unidad de Medida :	Porcentaje			
	Desagregación Geográfica :	Nacional			
	Frecuencia de Medición :	Anual			
	Valor Línea Base :		38,755,500		
	Periodo Línea Base :	Enero-diciembre			
	Año de la Línea Base :		2009		
	Ciclo :		2011		
	Valor de la Meta Anual Relativa:		96.46		
	Ciclo :		2011		
	Mes de la Meta :	Diciembre			
	Valor de las Metas Relativas Ciclo Presupuestario en Curso :		96.46		
	Enfoque de Transversalidad :	Sin Información			

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco				
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos	
3 Desarrollo e Implementación de Modelo de Gestión.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable : Recursos asignados	Descripción: La Federación entrega de los recursos en tiempo y forma.	
	Orden :	23	Medio de Verificación : - Otros -		
	Nombre Indicador :	Porcentaje de recursos asignados al desarrollo e implementación del Modelo de Gestión	Especifique Medio de Verificación :		Reportes de avance de la construcción del modelo
	Dimensión del Indicador :	Economía			
	Tipo Indicador para Resultados :	Gestión			
	Definición Indicador :	Relación entre los recursos asignados al desarrollo e implementación del Modelo de Gestión y el total de recursos para FESE.			
	Método de Cálculo :	(Recursos asignados para el desarrollo e implementación del Modelo de Gestión / total de recursos del FESE) * 100			
	Tipo de valor de la Meta :	Relativa			
	Unidad de Medida :	Pesos			
	Desagregación Geográfica :	Nacional			
	Frecuencia de Medición :	Semestral			
	Valor Línea Base :	3.54			
	Periodo Línea Base :	Enero-diciembre			
	Año de la Línea Base :	2009			
	Ciclo :	2011			
	Valor de la Meta Anual Relativa:	3.54			
	Ciclo :	2011			
	Mes de la Meta :	Junio			
Valor de las Metas Relativas Ciclo Presupuestario en Curso :	0				
Mes de la Meta :	Diciembre				
Valor de las Metas Relativas Ciclo Presupuestario en Curso :	3.54				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información				

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco				
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos	
3 Registro en línea de las propuestas institucionales.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable : Propuestas Registradas	Descripción: Las instituciones presentan propuestas.	
	Orden :	13	Medio de Verificación : - Otros -		
	Nombre Indicador :	Porcentaje de propuestas institucionales que son registradas	Especifique Medio de Verificación:		Sistema de Gestión del PAFP
	Dimensión del Indicador :	Eficacia			(Sige-PAFP).Propuestas institucionales impresas.
	Tipo Indicador para Resultados :	Gestión			
	Definición Indicador:	Relación entre el número de propuestas institucionales registradas y total de IES que manifestaron interés.			
	Método de Cálculo :	(Número de propuestas registradas/total de IES que manifestaron interés) *100			
	Tipo de valor de la Meta :	Relativa			
	Unidad de Medida :	Porcentaje			
	Desagregación Geográfica :	Nacional			
	Frecuencia de Medición :	Anual			
	Valor Línea Base :	84			
	Periodo Línea Base :	Enero-diciembre			
	Año de la Línea Base :	2009			
	Ciclo :	2011			
	Valor de la Meta Anual Relativa	91.67			
	Ciclo :	2011			
Mes de la Meta :	Diciembre				
Valor de las Metas Relativas Ci Presupuestario en Curso :	91.67				
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información				

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco			
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
4 Evaluación de las propuestas institucionales por académicos de las IES.	Indicador PEF:	No	Nombre de la Variable : Propuestas dictaminadas positivamente	Descripción : Que las propuestas institucionales cumplan con lo establecido en la convocatoria
	Orden :	14	Medio de Verificación : - Otros -	
	Nombre Indicador:	Porcentaje de propuestas institucionales que son dictaminadas favorablemente respecto de las que se presentan.	Especifique Medio de Verificación: Dictámenes elaborados por los evaluadores.	
	Dimensión del Indicador:	Eficacia		
	Tipo Indicador para Resultados:	Gestión		
	Definición Indicador:	Relación entre el número de propuestas institucionales dictaminadas positivamente y el total de las evaluadas.		
	Método de Cálculo :	(Propuestas dictaminadas positivamente / total de propuestas evaluadas) * 100		
	Tipo de valor de la Meta :	Relativa		
	Unidad de Medida :	Porcentaje		
	Desagregación Geográfica :	Nacional		
	Frecuencia de Medición :	Anual		
	Valor Línea Base :	0		
	Periodo Línea Base :	Enero-diciembre		
	Año de la Línea Base :	2009		
	Ciclo :	2011		
	Valor de la Meta Anual Relativa:	96.59		
	Ciclo :	2011		
Mes de la Meta :	Diciembre			
Valor de las Metas Relativas Ciclo Presupuestario en Curso :	96.59			
Enfoque de Transversalidad :	Sin Información			