

POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA

**Miguel Guerrero Olvera
Alejandro García Garnica**
(Coordinadores)

editorial
fontamara

Universidad Autónoma
del Estado de Morelos

**MIGUEL GUERRERO OLVERA
ALEJANDRO GARCÍA GARNICA**
Coordinadores

**POLÍTICAS PÚBLICAS:
ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA**

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre políticas públicas, pero sin duda alguna mucho más se seguirá escribiendo, puesto que en éstas se manifiesta el hacer gubernamental referido a su ámbito de responsabilidad de, tal como lo enuncian, lo público. Lo público como lo abierto e irrestricto, de libre circulación, disponible para todos, es decir, sin restricciones para la participación del colectivo. Por ello, lo público se corresponde con el interés o utilidad común, y su uso no ha de restringirse a nadie; de él deben gozar todos, la colectividad. Por tal motivo, ha de manifestar el sentido del bien público, del interés público, de la propiedad pública y del bienestar público, es decir, de aquello que debe permanecer bajo el dominio y beneficio de todos, en otras palabras, entre lo público y la seguridad social existe una un alto grado de identidad.

Por tal motivo, la seguridad social se convierte en objeto de atención prioritario de las políticas públicas, por ser a través de ellas como el gobierno se manifiesta atento al grado de responsabilidad social que le ha sido conferido como instancia de atención social ante los excesos del mercado, que de suyo le corresponde un carácter excluyente, y que de ser la única forma de redistribución existente, la situación social hace mucho se hubiera tensado, dando lugar a formas de resolución del conflicto de forma poco civilizada.

Es por ello que las políticas públicas coadyuvan al ejercicio del gobierno, haciendo de su capacidad de respuesta un mecanismo fundamental de gobernabilidad en donde la eficacia en la implementación de las política públicas a partir de una eficaz administra-

ción, se convierten en un requerimiento fundamental para todo buen gobierno responsable del bienestar de sus gobernados, pero también consciente de que es su capacidad de respuesta a la problemática social la que ha de nutrirle del grado de legitimidad necesario para desempeñarse como instancia de conducción social.

En suma, en el terreno de las políticas públicas convergen una multiplicidad de campos de gobierno: la seguridad y el orden social, la legitimidad y la gobernabilidad, por citar sólo algunos; razón por la cual será siempre un terreno fértil para teorizar en torno a ellas, y por ello, campo abierto a la posibilidad de propuestas para el ejercicio de gobierno.

En el caso particular de nuestro país, durante los últimos 30 años la práctica sobre la formulación e implementación de políticas públicas ha transitado por el universo del neoliberalismo, adoptando criterios mercantiles que le han alejado de su tradicional práctica, aunque restringida por su naturaleza corporativa, de atención al bienestar social. En este tránsito de tres décadas, primero hubo de restringirse el qué del gobierno, acotando su papel en el desarrollo económico del país al priorizar acciones de fortalecimiento del mercado, cada vez más de naturaleza transnacional, así como en el terreno de la seguridad social, al adoptar formas de atención focalizada.

En un segundo momento, a partir de la década de los años noventa del siglo pasado, le toco el turno al cómo de la acción gubernamental, particularmente en el terreno de su gestión pública, al adoptar “novedosas” formas de gestión provenientes del mundo de los negocios, tales como la calidad total, la planeación estratégica, la reingeniería, por citar sólo algunas, que le dotaron de un aire gerencial guiado por resultados, en desatención de los impactos que mucho trascienden el campo de lo inmediato, como es el caso de la seguridad social, alcanzando con ello al terreno de la implementación de las políticas públicas.

Los cambios derivados de la transformación del qué de la actividad gubernamental han tenido un impacto por demás negativo y perjudicial para los grupos sociales mayoritarios en su conjunto, pero que se ha hecho más evidente en aquellos grupos que tradicionalmente encontraron cobijo en un modelo de atención corporativo vinculado con una política social centrada en los procesos de intercambio de legitimidad al régimen por la satisfacción, aunque limita-

da, a sus necesidades básicas; todo ello por conducto de su desempeño en el ámbito laboral, criterio básico para su incorporación a la estructura del partido hegemónico en alguno de sus sectores constitutivos: obrero, campesino o popular.

El cambio derivado no fue sólo cuantitativo, al experimentar una merma su capacidad de consumo, sino también cualitativo al modificarse la forma tradicional de asignación de los beneficios de la política social en torno al empleo, para constituirse la calidad de pobre en extremo en el eje fundamental para ser beneficiario de una política social focalizada, resultado del cambio en la percepción de las causas de la pobreza por considerar a las capacidades individuales como su causa fundamental y, en consecuencia, de un cambio en los mecanismos de atención a la misma, mediante un nuevo abanico de oportunidades para que el individuo se inserte exitosamente no sólo en el mercado del consumo, sino también en el del empleo.

Este cambio de percepción y de atención a la situación de la pobreza se corresponde con las transformaciones de la aplicación del modelo neoliberal bajo el criterio redimensionador del Estado y para hacer del mercado el eje fundamental de los procesos distributivos, para que toda forma de intercambio, de bienes y servicios, y de contratación de la fuerza de trabajo, se regule exclusivamente por la ley de la oferta y la demanda, que cabe señalar, históricamente ha sido en detrimento de los grupos sociales mayoritarios al experimentar la merma de su capacidad de demanda no sólo de los bienes y servicios ofertados, sino también de fuentes de empleo. Tales son algunas de las características que se manifiestan en el terreno de la atención social brindada por el gobierno mexicano.

Es por ello que también el grado de legitimidad de los gobiernos en turno se ha deteriorado, como lo manifiesta particularmente su capacidad de conducción social, es decir, de gobernabilidad, que tradicionalmente impulsó mediante la existencia de un modelo corporativo que hubo de representarle éxito en el grado de legitimidad obtenido a cambio de la satisfacción de las necesidades, aunque limitada, de los grupos organizados en torno a las estructuras de un partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional, pero que ante la ausencia de una política social universal ha visto mermada su posibilidad de éxito en sus acciones de gobierno.

La ausencia del corporativismo, como de instrumento gobierno, se ha pretendido subsanar mediante la aplicación de un modelo en donde el individuo desempeña un papel fundamental atento a la naturaleza neoliberal del modelo económico impulsado, por lo que la misma actividad política se ha venido transformando bajo la pretensión de que ella no sea producto de la participación colectiva de los grupos sociales organizados, no necesariamente de forma corporativa, sino de individuos que le representen al sistema la legitimidad exclusiva del voto, lo que se ha tornado contra la propia naturaleza del régimen político mexicano en donde la participación social colectiva ha sido la constante de un régimen emanado de un pacto social de compromisos recíprocos de legitimidad por atención a la problemática social derivada de un sistema capitalista en el que prevalece el criterio de un individuo, un voto, pero que lejos se encuentra de la naturaleza histórica del Estado mexicano.

Es por esta complejidad que ha venido adquiriendo la acción de gobierno que el terreno de las políticas públicas se manifiestan en un curso sumamente dinámico, difícil del aprehender por siempre y para siempre, sino que a la par con las transformaciones experimentadas día a día, han de ir acompañadas por una constante reflexión desde la academia en campos de acción tan específicos como lo son la seguridad social, la educación, la salud y la innovación tecnológica, que son algunos de los tópicos que prestigiados investigadores tratan en esta obra, fruto de una reflexión colectiva.

El objetivo del artículo de Espejel, Flores, Flores y Rodríguez es proponer un debate que enfatice la importancia que tienen las políticas públicas en el crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Desde el punto de vista de estos autores, las políticas de gobierno deben contribuir a solventar problemas de naturaleza pública en distintas regiones y países. En el caso de México, Espejel y sus colegas plantean que es necesaria una política pública que facilite el consenso social, eleven el nivel de empleo y educación, reviertan los niveles de pobreza, reduzcan la inseguridad, favorezcan la competitividad, faciliten el cuidado y preservación del medio ambiente, y favorezcan la inclusión de la mujer en la vida democrática.

Por su parte, Ibarra y Mercado presentan un artículo cuyo objetivo central es identificar las circunstancias en que surgió la Reforma Inte-

gral de la Educación Media Superior. Los autores consideran que esta reforma es relevante en ese nivel educativo. Asimismo, analizan la viabilidad del Programa de Formación Docente de la Educación Media Superior, como uno de los pilares para la implantación de dicha reforma. Para estos investigadores, tanto la reforma como el programa que analizan han sido resultado de una política pública deseable, pero no incluyente, dado que no se han considerado ni involucrado las experiencias de los principales actores sociales que están relacionados con el qué-hacer educativo, es decir, los docentes.

El artículo de Escalante y Fonseca tiene como propósito analizar la *Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)*, la cual fue impulsada en 2008 en México. Esta reforma pública está dirigida a una parte de la población joven, sector que tanto numérica como cualitativamente hoy es muy importante. Este trabajo concluye que la RIEMS, como una política pública encaminada a apoyar las necesidades de los jóvenes es insuficiente y limitada. Además, esta reforma ha sido aplicada de manera vertical, dado que no se involucró ni tomaron en cuenta las opiniones de los profesores, ni se escucho a los directivos, padres de familia o estudiantes que pertenecen en este nivel educativo, ni se tomo en cuenta a los investigadores especializados que han analizado la educación media superior en México desde hace muchos años.

García, Guerrero y Guerrero presentan un trabajo cuyo objetivo es describir y analizar las reformas estatales impulsadas en las instituciones de educación superior, particularmente enfatizan las estrategia de evaluación. El documento analiza las condiciones socio-económicas e históricas en el que surgen, en general, estas reformas educativas; en donde el concepto de excelencia se traslada del ámbito económico al educativo, convirtiéndose éste en un parámetro de evaluación del desempeño de los distintos actores sociales. Desde esta perspectiva, las reformas en la educación superior han provocado que las universidades traten de acoplarse a las nuevas disposiciones, las cuales en un primer momento parecen ser de carácter voluntario, sin embargo, la no participación en los procesos de evaluación cancela sus posibilidades de obtener nuevos financiamientos.

Como resultados de su investigación, González, González y Caballero presentan un documento que tiene como propósito presentar

un ejercicio de análisis de política pública en salud, asociado con el caso del cáncer de mama en México. La información fue obtenida de diversos proyectos de investigación realizados en el Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública, Instituto Carlos Slim de la Salud y American Cancer Society, y del apoyo técnico de la iniciativa “Tómatelo a Pecho A.C.” Las autoras consideran que el proyecto impulsado de cáncer de mama ha tenido avances, no obstante aún existen múltiples retos tales como los siguientes: lograr una adecuada coordinación intra e interinstitucional; tener un sistema de información organizado, oportuno y completo; capacitar y concientizar al personal de salud; y mejorar el sistema de evaluación de desempeño a nivel local y del país.

Finalmente, la propuesta de Mendizabal es examinar las políticas públicas en materia de seguridad social durante el periodo 2006-2012. El trabajo ofrece un marco conceptual relacionado con las políticas públicas de seguridad social. Asimismo, sintetiza las acciones derivadas de las políticas públicas planteadas a través de las denominadas “100”, acciones publicadas en el año 2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los diversos programas sectoriales y de algunas reformas legislativas vinculadas a la seguridad social. El documento presenta los avances y los efectos de las políticas públicas de seguridad social propuestas hasta hoy y una reflexión sobre los posibles resultados que pueden surgir al final del lapso estudiado.

Sólo nos queda agradecer a los dictaminadores de esta obra, cuyos valiosos comentarios y observaciones permitieron a los autores corregir las omisiones naturales de todo escrito, que sólo son observadas cuando un lector imparcial y objetivo las señala, que fue el papel que desempeñaron las doctoras Delia Margarita Vergara Reyes, Ángela Ixkic Bastian Duarte, Leticia Pons Banals, Dubravka Mindek y el doctor Juan Carlos Cabrera Fuentes, a ellos todo nuestro agradecimiento por su valiosa cooperación, así como a la C.P. Rosario Jiménez Bustamante, directora del Instituto Profesional de la Región Oriente de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, por el financiamiento otorgado para que esta obra pudiera materializarse.

MIGUEL GUERRERO OLVERA
ALEJANDRO GARCÍA GARNICA

POLÍTICAS PÚBLICAS: MOTOR DEL DESARROLLO Y DE LA CALIDAD DE VIDA

*Jaime Espejel Mena**

*Misael Flores Vega***

*Leonel Flores Vega****

*José Luis Rodríguez Mena*****

Introducción

Las aceleradas transformaciones que se dieron con posteridad a la Segunda Guerra Mundial afectaron a todo el mundo y a todos los campos, en especial, en la economía y la política. Ello significó un nuevo desafío para las ciencias sociales a la hora de explicar los hechos en la vida cotidiana de las distintas sociedades. La respuesta por el lado de la economía, implicó que se abriera un campo de estudio que intentaba dar cuenta de los procesos de desarrollo, discutiendo y formulando distintos modelos teóricos y estudios empíricos para explicar la dinámica del desarrollo en las sociedades latinoamericanas. Desde lo político se impulsaron los ideales democráticos, como un tipo ideal, en la forma de organización político-jurídica que pretende *limitar* el poder político y *distribuirlo* entre sus ciudadanos.

* Profesor de Carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Zumpango.

** Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Zumpango.

*** Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

**** Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Entre los distintos enfoques de la economía podemos encontrar: el “crecimiento económico” que se caracteriza por promover el crecimiento económico autosostenido; el “desarrollo económico social” que agregaba aspectos sociales y políticos; el “desarrollo nacional” quien asigna un papel importante al Estado y a las políticas sociales; el “desarrollo humano” que destacan los aspectos humanos del desarrollo y, en especial, el desarrollo de las *capacidades*; el “desarrollo sustentable” abre las preocupaciones por las relaciones entre desarrollo y población, por una parte, y con el medio ambiente, por otra, con énfasis en la finitud y el agotamiento de los recursos; y “el capital social” que considera la confianza y las relaciones de solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua entre sus miembros como fórmula para llevar a cabo exitosamente proyectos de desarrollo en las comunidades.¹

Por el lado político, la dinámica se desarrolla con la intensa intervención del Estado en la mayor parte de occidente. Surge así el Estado social en la década de los cincuenta, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, quien se hace cargo de regular la economía y el desarrollo social de las naciones. Tras el movimiento armado, el pensamiento occidental se orientó hacia la edificación y consolidación del desarrollo a largo plazo.² Los viejos paradigmas que guiaban el desempeño de los gobiernos es modificado por el amalgamamiento de tres sucesos, a saber: 1) el imperativo de la reconstrucción europea por razones económicas y de seguridad internacional; 2) la competencia ideológica y económica de dos concepciones del

¹ Los términos de crecimiento, desarrollo económico-social y desarrollo nacional surgen en una fase expansiva del desarrollo económico mundial, mientras que los otros adquieren relieve desde la llamada “década perdida” del desarrollo, en la fase del predominio del neoliberalismo, ya sea como toma de conciencia sobre la importancia del medio ambiente o bien como respuesta a los efectos de la globalización. Véase Óscar Cuéllar Saavedra y Armella Moreno, “Del crecimiento económico al desarrollo humano. Los cambiantes usos del concepto de desarrollo en América Latina, 1950-2000”, en *Sociológica*, núm. 70, UAM-Azacapozalco, 2009, pp. 83-114.

² El Estado social se manifiesta con el fin de la segunda guerra mundial, con el desarrollo y la generalización de las intervenciones del Estado. Así se convierte en un campo privilegiado para las políticas públicas, sus acciones están encaminadas a defender a la sociedad ante las condiciones prevalecientes del mercado que podría afectarlos. La intervención estatal solo está restringida por la cantidad de recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos acepten consagrarles. *Cfr.* Yves Meny y Jean-Claude Thoening, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 19-42.

mundo, representada por Estados Unidos y la Unión Soviética,³ y 3) la modificación de la visión liberal clásica, de aquellos Estados que no habían pasado por un régimen socialista, la cual planteaba que el Estado solamente debía actuar como garantía del derecho y como árbitro de los conflictos entre los individuos, por una concepción más activa del Estado como promotor del crecimiento económico y del desarrollo social.

A partir de esta discusión política y académica se orienta el papel y la intervención del Estado, pero sin perder su naturaleza liberal, en todos aquellos temas relacionados con el desarrollo. El primer gran desafío es el problema de la eficacia: ¿hacia dónde orientará el gobierno los recursos escasos para obtener los mejores resultados? ¿Cómo mejorar los resultados posibles en el bienestar de la sociedad? El segundo desafío es consecuencia del primero, es decir, cómo hacer eficientes las acciones del gobierno: ¿cómo obtener los resultados deseables dentro de los límites de lo posible? ¿Cómo mejorar los resultados deseables en el bienestar de la sociedad? La necesaria coexistencia de ambos desafíos ha motivado a distintas corrientes teóricas, que desde sus distintas perspectivas, formulan propuestas de solución y acción a la maltrecha relación en los hechos, en la eficiencia y la eficacia.

México no fue la excepción, pues el siglo XX fue un periodo dinámico, con cambios en la economía, la política y en lo social. Por ello se buscó tener una mejor calidad de vida mediante la implementación de distintos modelos económicos, apoyados por organismos internacionales para lograr un crecimiento económico estable. En la política los esfuerzos se dieron a partir de 1982 con la llamada *Reforma del Estado* cuando comenzó una apertura a la competencia política y en la participación en el legislativo de otros partidos políticos, es decir, una democracia gradualista. El ámbito social se vio afectado por las crisis recurrentes, ello implicó menor gasto social, disminución en términos reales en los sectores de educación, salud,

³ El enfoque angloamericano desarrolla el enfoque de políticas públicas marcando su distancia de la Unión Soviética, legitimándose en su carácter “democrático”. Sin embargo, este proceso no se dio sin dificultades y, en muchos casos, ambos aspectos pese a su éxito, fueron vistos con suspicacia y se convirtieron en traba para su aplicación en otras latitudes, especialmente en los países periféricos.

vivienda y bienestar social, así como descensos en los niveles de consumo de la canasta básica y la eliminación gradual de subsidios generalizados al consumo.

La atención se ha puesto en los bajos y desiguales niveles de desarrollo presentados en algunas regiones del país por la presencia de sectores vulnerables, tales como los migrantes, mujeres, jóvenes, niños, minorías étnicas, sectores rurales por mencionar algunos. Se han planteado varias reformas estructurales desde los años ochenta con la finalidad de adoptar el camino correcto. A pesar de ello, a inicios del siglo XXI el diagnóstico es claro, hay un reconocimiento de que los niveles de desarrollo son similares a la de décadas pasadas y se ha agudizado la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza. Dos décadas después los desafíos continúan y la receta es la misma: el núcleo de las políticas para superar la pobreza debe ser el crecimiento del empleo y la productividad.

La pretensión del manuscrito es construir un debate que dé cuenta de la preponderancia de las políticas públicas para contribuir al desdoblamiento del desarrollo como un imperativo social e institucional ante una sociedad compleja pero también imbuida en un rezago. Las políticas públicas al ser el quehacer cotidiano del gobierno apuntan a solventar problemas de naturaleza pública, y un problema muy marcado en la esfera pública es la ansiedad para encontrar rutas hacia del desarrollo. La hechura e implementación de políticas públicas por si mismas constituyen algo valioso para contribuir al desarrollo de un pueblo, de una región y de un país, poniendo especial énfasis en la calidad de vida de los individuos.

Consideraciones previas sobre políticas públicas

Las funciones que realizan los Estados son de distinta índole: actividades políticas, económicas, sociales, culturales, educativas, ambientales, presupuestales, etc., todas ellas encaminadas a darle sustento y desarrollo a la sociedad, a través de decisiones significativas del gobierno.⁴ Empero, ¿cuando se amalgaman una serie de accio-

⁴ Harold D. Lasswell, *El futuro de la ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1971.

nes por parte del gobierno se genera una política pública?, es decir, ¿cuándo una acción de gobierno adquiere el estatus de pública? ¿Toda acción de gobierno tiene o puede ser considerada una política pública? No cualquier programa público o asignación de recursos equivale al diseño de una política pública. Partimos del supuesto que la definición de los problemas, que dan nacimiento a las políticas públicas, es una fuente que imprime el carácter de público al quehacer del gobierno.

La tradición filosófica empirista y pragmática, y las condiciones históricas y políticas e intelectuales estadounidenses permitieron el tratamiento científico de la acción estatal, aunque excesivamente sesgado por la realidad anglosajona. Ya no se trataba de estudios teóricos, sino que existía el compromiso militante de los intelectuales de las ciencias sociales en la guerra mundial y, posteriormente, con la Guerra Fría. Creó varios instrumentos y perspectivas metodológicas que permitieron el análisis del Estado en acción y la preocupación por saber qué pasa en la “caja negra” donde se ubican los *decisores* políticos y administrativos.

El “enfoque de políticas” en el presente constituye un vasto campo de investigación en la también joven “ciencia política”.⁵ En sus inicios apareció como una constatación que las ciencias tradicionales tendían a una “orientación hacia las políticas públicas”. Profundizando este camino se habló de “ciencias de políticas”. En algún momento pretendió independizarse de la ciencia política aspirando también a convertirse en “ciencia de políticas” ocupándose preferentemente de las “metapolíticas”, es decir, de las políticas que hacen políticas.⁶ Por otra parte, la denominación efímera de “ciencia de políticas de la democracia” mostró explícitamente los objetivos pragmáticos y políticos que se le quisieron dar a este tipo de estudios.

Herbert A. Simon inauguró este tipo de estudios en la administración e impulsó la perspectiva “incrementalista” y antepuso a la “racionalidad absoluta” el concepto de “racionalidad limitada”.⁷ Y

⁵ M. Grawitz y L. Leca (coords.), *Traité de science politique*, París, Presses Universitaires de France, 1985.

⁶ H. D. Lasswell, *El futuro de la...*

⁷ Simon Herbert, *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar, 1962.

Charles E. Lindblom desarrolló el “análisis de las políticas públicas” profundizando las tesis de Simon.⁸ El análisis de políticas presenta múltiples desarrollos posteriores en los Estados Unidos.⁹ Por otra parte, después de la guerra temas cruciales del Estado comenzaron a ser analizados por científicos sociales. Las necesidades de la Guerra Fría hicieron posible la unión de la ciencia con la política de Estados Unidos y la defensa de la democracia.

Pronto el enfoque angloamericano se hizo hegemónico tanto por la nueva metodología como por el peso de algunos de los supuestos valores democráticos. Sin embargo, este proceso no se dio sin dificultades y, en muchos casos, ambos aspectos pese a su éxito, fueron vistos con suspicacia y se convirtieron en traba para su aplicación en otras latitudes, especialmente en los países periféricos.¹⁰ Fueron raros los trabajos de políticas públicas que las consideraron como totalidad y con relación a las instituciones pese a los éxitos del “enfoque de políticas” para abordar la acción pública.

En el resto de los países desarrollados sólo hace algunas decenas de años comienza el estudio de las “políticas públicas”.¹¹ Sin embargo, el enfoque va a experimentar múltiples cambios en la medida que es adoptado por otras comunidades científicas.¹² Las versiones más reciente del análisis de políticas desarrollada en Francia y en algunas consideraciones hechas desde la “concepción cognitiva” se adaptan más al análisis de procesos de institucionalización en curso y, por lo tanto, dan pie para el análisis del Estado periférico y su trans-

⁸ El procedimiento, del incrementalismo, consta de dos rasgos: 1) reducir el universo de las oposiciones de política a considerar, restringiendo las comparaciones sólo a políticas que difieren muy poco de las que se ponen en práctica actualmente, y se estudian sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren de las condiciones actuales y 2) esto implica ignorar las consecuencias posibles de otras políticas e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración. Charles Lindblom, *Democracia y mercado*, México, FCE, 1999.

⁹ D. Garson, “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en Luis. F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 149-180.

¹⁰ L. Quermonne, “Les politiques institutionnelles. Essai d’interpretation et de typologie”, en M. Grawitz, y J. Leca, *Traité de sciences politiques. Tome IV, Les Politiques publiques*, París, Presses Universitaires de France, 1985.

¹¹ Y. Meny y J. C. Thoenig, *Las políticas públicas*, pp.1-60.

¹² F. Lacasse y J.C. Thoenig (coords.), *L’action publique*, París, L’Harmattan, 1986.

formación.¹³ Por otra parte, probablemente hay pocos trabajos que utilizan el enfoque de políticas institucionales en América Latina.¹⁴

Algunos puntos sobre el objeto de las políticas públicas

Harold Lasswell, estableció por una parte el conocimiento interno y por otra el conocimiento externo de las políticas gubernamentales (*knowledge in tanto (knowledge of)*). Es decir, la práctica en el diseño de las políticas, así como la observación de los procesos políticos a través de la acción del Estado.¹⁵ Esta última perspectiva abrió la posibilidad de conocer el proceso de decisión de la política: supuso una empresa de teoría positiva que buscaba producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por el cual un sistema político o un gobierno elabora y desarrolla las decisiones de los asuntos públicos. Y, también preocuparse de los efectos de la acción pública y las presiones que la sociedad o sectores de ella tienen sobre la conducta política del gobierno. Se trataba de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede.

El “enfoque de políticas” ha permitido analizar las acciones del Estado como una especialidad. Es una alternativa viable, ante la limitación de las ciencias sociales, para analizar la acción pública vista tanto en su conjunto como en sus particularidades. El “análisis de políticas” trata de considerar las políticas gubernamentales, interpretándolas, tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad; intenta determinar los criterios de selección y exclusión de los problemas públicos a resolver por el gobierno; las razones que determinan la elección de los instrumentos de los cursos de acción;

¹³ Pierre Muller, *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

¹⁴ En América Latina son pocas las instituciones que revelan la adopción de esta disciplina. Algunos estudios comienzan a realizarse a partir de los años ochenta. Sin embargo, ya desde antes había comenzado la discusión entre los académicos entre “políticas públicas” y “estatales”. Véase: Óscar Oszlak y Guillermo O’Donnell, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Cedes, 1976.

¹⁵ H. D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, pp. 79-103.

los criterios y los énfasis de la implementación y, los valores que juegan en la selección y evaluación; y por último las causas que originan la inercia en las políticas, su corrección o reemplazo.

Mucho más que una ciencia deductiva, el análisis de políticas se caracteriza por el arte de hacer preguntas cuya pretensión radica en ver la pertinencia de las dudas confrontándolas con los hechos y con una explicación. Enfoca diversos campos y ofrece una alternativa metodológica para abordarlos. En esta medida permite, desde una perspectiva acotada, abordar la aparición y naturaleza del Estado de la esencia de la política y del impacto de la acción pública en la sociedad. Mediante una pluralidad de métodos, que descomponen analíticamente la acción pública, compara diversas situaciones y con distintos grados de profundidad. Asimismo, analiza sectores, tipos de autoridades políticas y determina épocas. Estas características hacen posible una gran capacidad heurística y operacional. La ciencia de políticas representa un avance considerable en el estudio como en la elaboración de la acción pública, específica y actual. Pese a las divergencias, las variantes nacionales, la pluralidad teórica y la diversidad metodológica, constituye un aporte consolidado.

Problemas públicos: la definición del objeto de las políticas

Una demanda social no atendida generará un problema social y será atendido por una política social; una demanda política no atendida, generara un problema político y será atendido por una política; una demanda pública no atendida, generara un problema público y será atendido por una política pública. No hay un modo único de administrar o tratar los problemas sino una diversidad de acciones de gobierno. La definición de los problemas públicos¹⁶ es una guía para orientar las políticas. Parte del proceso de formulación de polí-

¹⁶ De acuerdo con J. Claude Thoenig, un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral. Es decir, "...[problema público] es socialmente asumido, se genera un proceso de responsabilización por parte de un segmento de la población, un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene la capacidad, autoridad para promoverlo como tal". Y. Many y J. C. Thoenig, *Las políticas públicas*, p.120.

ticas es la definición y análisis que se lleva a cabo con el fin de formular, elaborar e implementar políticas.¹⁷

Los problemas pueden ser definidos y entendidos de diversas maneras, a su vez atendidos con diversos instrumentos. La definición de políticas incorpora varios rasgos, los cuales son: 1) obligatoriedad y coercitividad, 2) presentan un ámbito político y un ámbito técnico, 3) la naturaleza de la política puede ser racional o técnica y pragmática o negociadora, 4) el análisis de las políticas públicas se orienta hacia la eficiencia, eficacia y equidad de las propias políticas o hacia los modelos de decisión político-administrativos, es decir, la definición de problemas públicos es observado con la óptica técnica de las dependencias del gobierno o con la óptica de las arenas de poder: opinión pública, partidos políticos, medios de comunicación, empresarios o la propia sociedad civil.

La definición de los problemas públicos ha sido tema de dos escuelas de pensamiento del análisis y formulación de políticas, por un lado el racionalismo y por el otro el incrementalismo. Ambas perspectivas surgen de la percepción de la racionalidad limitada de Herbert Simon, según la cual un individuo no puede tomar una decisión óptima, en virtud de que carece de la totalidad de la información o de cálculos inconclusos. La corriente racional afirma que las decisiones de política sólo pueden ser parciales dadas las restricciones naturales, aunque esta visión no renuncia a la exigencia de la racionalidad máxima en la formulación de políticas. Para el racionalismo, una buena política pública puede identificarse en virtud de que su arreglo teórico hace posible demostrar que se trata del mejor medio para alcanzar los fines deseados.

El racionalismo se desarrolla durante la Segunda Guerra Mundial e incluye algunos elementos de la investigación de operaciones, la microeconomía, ciencias de la administración y teoría de las decisiones, así como ciencias sociales y del comportamiento. Hay una evolución continua desde los estudios efectuados en la guerra en la operación militar, la logística y la táctica, hasta las primeras aplicaciones industriales de los nuevos métodos cuantitativos, al análisis de sistemas y al análisis de políticas. La eficiencia técnica como

¹⁷ H. D. Lasswell, "La orientación hacia las políticas", en *op. cit.*

meta o criterio de elección fue sustituido por la eficacia económica y ésta a su vez ha sido moderada por criterios de equidad y viabilidad política.

Definiendo las políticas públicas

Apelando al “consenso relativo de los teóricos” en la materia, se puede aseverar que las políticas públicas constituyen “programas de acción” institucionalizados en la agenda gubernamental destinados a hacerse cargo y, si es posible, resolver situaciones que se consideran problemáticas. Yves Meny y Jean-Claude Thoenig hacen una buena síntesis de la abundante literatura anglosajona de las “políticas públicas” que se distinguen, por disponer de un conjunto de medidas que tiene como sustancia resultados concretos del trabajo gubernamental. En segundo término, contienen elementos de decisión o de ubicación cuya naturaleza es más o menos autoritaria, es decir, impuesta por los actores gubernamentales a su medio ambiente.

En principio una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, y se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos y es presentada bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad. Así pues, “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en espacio geográfico”.¹⁸

Sin embargo, éste tipo de definiciones no cuentan con una concepción clara de la génesis de las políticas públicas. Bajo este supuesto es que se presenta una definición alternativa a los planteamientos anglosajones. Para ello nos basamos en Pierre Müller de la corriente francesa quién señala que la política pública es:

Un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global. Hay política pública cuando una autoridad local o nacional intenta, a través de un

¹⁸ Y. Meny y J. C. Thoenig, *Las políticas públicas*, pp. 89-90.

programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial.¹⁹

La definición anterior considera a las políticas públicas como un medio de cambio social que se ve impulsado desde las instituciones con las que los individuos se relacionan cotidianamente. En este sentido, las políticas públicas son una secuencia de acción que comporta la producción de una respuesta más o menos institucionalizada a una situación juzgada problemática.²⁰ Las políticas públicas implican nuevas formas de interacción social, las reglas de comportamiento cambian, pero por supuesto esto es visto como un tipo ideal que los individuos pueden decidir ceñirse a éstos o no. Estos cambios en las estructuras sociales son impulsados y respaldados por el Estado, porque es necesario que alguien se encargue de que se cumplan las reformas en la medida de lo posible y mientras esos cambios son aceptados por la sociedad.

El imperativo por el desarrollo

La fundamentación de cuanta tarea estatal se encuentra en el respaldo popular que ésta pueda encontrar. A decir de Jürgen Habermas la fuente de regeneración del poder político se encuentra en el apoyo que ofrece la comunidad política al poder administrativo a través de la movilización de las relaciones discursivas.²¹ La legitimación de todo gobierno la otorgan, en primer lugar, las elecciones poder medio de un juego democrático. Y en segundo lugar por medio de la eficacia de cuanta política pública emprendida por todo gobierno para beneficio de la sociedad civil. Cualquier política tiene una pretensión, y esta es la de responder a una expectativa ciudadana, tal como la de ofrecer las condicionantes para el desarrollo y la

¹⁹ P. Muller, *Las políticas públicas*, p. 48.

²⁰ L. Quermonne, “Les politiques institutionnelles...”, en *op. cit.*

²¹ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2005.

calidad de vida de los individuo, por lo demás una tarea pendiente en naciones “tardomodernas”.²²

El desarrollo, propiamente como concepto con una realidad histórica, encuentra su génesis en la historia misma de Occidente, principalmente de la época clásica con la cultura helénica, quien había interiorizado el imperativo por el crecimiento, la expansión, y la de civilización y cultura. Sin embargo esta idea va tomando forma más tarde en los albores de la modernidad europea. Los promotores de la idea de “cambio”, de “mejora”, de “avance”, de “perfección” son irremediablemente los pensadores de la Ilustración, a saber: Kant,²³ Hegel,²⁴ Montesquieu,²⁵ Voltaire,²⁶ etc., quienes avizoraban nuevos rumbos para la humanidad.

Quizá una de las tesis más sólidas para ejemplificar ese furor por el cambio y con mejora de la humanidad en plena modernidad sea la del “progreso”:

La idea de progreso sostiene que la humanidad ha avanzado en el pasado –a partir de una situación inicial de primitivismo, barbarie o incluso nulidad– y que seguirá avanzando en el futuro. El paso de lo inferior a lo superior es entendido como un hecho tan real y cierto como cualquier ley de la naturaleza.²⁷

En efecto, todo Occidente tiene como pie de página la idea de “progreso”, de “mejora”, de “avance” y de “civilización”. Por ello no es deleznable aseverar lo asertivo de Adam Ferguson y de Adam Smith como promotores de la Ilustración Escocesa, quienes veían como edificante a aquellas sociedades con pretensiones de alcanzar el horizonte de la “civilización” en base a las bondades del comercio y del papel protagónico del Estado.²⁸ Para Ferguson una sociedad era civilizada cuando se convertía en una sociedad civil,

²² John Gray, *Las dos caras del liberalismo*, Barcelona, Paidós, 2001.

²³ Immanuel Kant. *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, Madrid, Cátedra, 2005, pp. 21-31.

²⁴ Georg Hegel, *Principios de filosofía del derecho*, Barcelona, Edhasa, 2001.

²⁵ Charles Louis de Secondat Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, 2005.

²⁶ Voltaire, *Cartas persas*, Madrid, SARPE, 1984.

²⁷ Robert Nisbet, *Historia de la idea de progreso*, Barcelona, Gedisa, 1991, p. 19.

²⁸ Jaime Espejel Mena y Misael Flores Vega (coords.) *Consideraciones sobre la sociedad civil*, México, Fontamara, 2012.

mientras para Smith el “comercio” se convierte en el pilar del crecimiento económico lo que a la postre genera bonanza y estabilidad dentro del mismo capitalismo.

Por otra parte, una de las fuentes significativas del desarrollo data del siglo XIX con la doctrina del positivismo de Saint-Simón y Auguste Comte. Entre las tesis de estos pensadores sociales se maneja la idea de evolución del hombre del estadio teológico, pasando por el metafísico para llegar al estadio positivo, etapa por lo demás considerada como la superior a la cual la humanidad tiene el deber de llegar con el respaldo de la ciencia y del pensamiento crítico. Lo paradigmático de esta corriente se encuentra en el papel preponderante que adopta la ciencia para impulsar a la humanidad hacia el “orden” y el “progreso”, cosa con lo cual comulga ineludiblemente el desarrollo.²⁹

En este sentido, el “desarrollo” ha sido nutrido por una serie de ideas desdobladas por pensadores que vaticinaban la inevitabilidad del “progreso” y del “avance”. En este sentido, el desarrollo fue interiorizado con consciencia dentro del imaginario de la humanidad en el siglo XX posterior al legendario discurso del presidente norteamericano Harry Truman en 1949:

Debemos embarcarnos en un nuevo programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas *subdesarrolladas*. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse *cuenta de sus aspiraciones para una mejor vida*, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de *desarrollo*.³⁰

A partir del discurso de Truman, tomó forma la dicotomía desarrollo-subdesarrollo para marcar las fronteras entre los países opulentos del *norte* y los países pobres del *sur*:

De esta forma el desarrollo es un proceso histórico que se define y redefine en su interacción con el subdesarrollo, entendido este último como su con-

²⁹ J. Gray, *Al qaeda y lo que significa ser moderno*, Barcelona, Paidós, 2004.

³⁰ Marcel Valcárcel, *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú-Documento de Investigación, 2006, p. 5.

traporte y su complemento indispensable. Aún más, el desarrollo no es un fenómeno consumado ni absoluto en la realidad social, sino que es un proceso que coexiste con contradicciones que lo aceleran, lo retardan o lo bloquean en los sectores económicos, en el territorio y en la sociedad en general.³¹

Por otra parte, el desarrollo se asoció a la búsqueda incesante de una “mejor vida” para las personas de todas las naciones.

Por lo tanto el desarrollo se trata de “...un proceso gestionado, dirigido y estructurado; arraigado en un entramado institucional propicio para incidir deliberadamente en la reestructuración de una sociedad y para contener las contingencias a fin de no interrumpir su curso”.³² El desarrollo, al ser visualizado como un estadio de “mejora” para las personas en su vida, tiene la exigencia de ser dirigido por el Estado a través de las directrices elegidas por la acción pública: sea la política económica, la política social, la política educativa, la política crediticia, la política agraria, etc.

Aludir al desarrollo implica “mejorar” algo, específicamente el nivel de vida de la población por medio de la modificación de la estructura social y con la ayuda de las instituciones. Aunque en estricto sentido, el desarrollo tiene un carácter multifacético, a saber: interpreta la dinámica histórica y estructural del capitalismo; comprende la organización y gestión del proceso de producción; el crecimiento económico y el proceso de distribución de la riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; el papel del Estado en la modelación de la sociedad y la función de las instituciones para con el desarrollo; y la identificación de los agentes que intervienen en el proceso del desarrollo y de las decisiones de políticas pública.³³

En otra directriz, es una tarea del Estado y de las instituciones fomentar el desarrollo porque éste no se da en la nada, y mucho menos ante instituciones débiles. En el caso de México,

³¹ Isaac Enríquez, *La construcción social de las teorías del desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, 2009, p. 23.

³² *Ibid.*, p. 24.

³³ *Ibid.*, p. 28.

...se fortalecieron instituciones que propiciaron un Estado fuerte y promotor del desarrollo a través de medios diferentes de los de un típico modelo democrático y liberal. El Estado desarrollista cumplió sus funciones, pero ello no significa que lo haya hecho eficiente y equitativamente. Los errores en los cuales incurrió no pudieron ser corregidos, sencillamente porque no se habían creado las instituciones que vigilaran la intervención estatal.³⁴

En este sentido, es una *conditio sine qua non* para el desarrollo de instituciones democráticas que impulsen los escenarios para la modernización en la economía, en la educación, en la administración pública, en la obra pública, en la gestión del desarrollo urbano, etcétera.

Como corolario, el desarrollo se puede entender como una condición propicia, generado por un marco institucional que da certidumbre en la promoción y garantía de los derechos que elevan la capacidad del individuo para mejorar su nivel de vida en los diferentes sectores tanto de la esfera pública como de la privada.

Otro punto de vista sobre el desarrollo

Desde la expansión del concepto del desarrollo local entre los países occidentales a partir de principios de los años ochenta del siglo pasado, se ha producido una cierta evolución en las actuaciones en materia de desarrollo local. Así, en opinión de Vázquez Barquero³⁵ puede entenderse que han existido tres generaciones de políticas de desarrollo local. En primer lugar, las políticas se orientaban a la creación de infraestructuras y la prioridad en atraer capital externo y empresas procedentes del exterior para ubicarlas en la localidad (a través del empleo de todo tipo de incentivos). Una segunda generación de políticas de desarrollo local tendría relación con el impulso de los recursos inmateriales para el desarrollo a través de viveros de empresas, centros de empresas e innovación, institutos tecnológicos y centros de formación. La tercera y última generación de las políticas de desarrollo local tendría relación con la

³⁴ José Ayala Espino, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, FCE, p. 20.

³⁵ Antonio Vázquez Barquer, *Desarrollo, redes e innovación*, Madrid, Pirámide, 1999, p. 244.

constitución de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio, así con otros en los que se observe una cierta complementariedad estratégica. Si bien el citado autor no identifica temporalmente estas posibles generaciones, se las entiende como posibles etapas lógicas en el proceso de desarrollo.

Por otra parte, Ricard Goma y Quim Brugué³⁶ entienden que existen tres tipos de políticas de desarrollo local y, si bien no habla de generaciones o estadios sucesivos, se refiere a grados de avance en planteamientos estratégicos. Así las *Iniciativas Locales de Ocupación* (ILO) serían actuaciones estrictamente públicas centradas en combatir el paro y sus efectos sociales, generando puestos de trabajo y favoreciendo la creación de pequeñas empresas. Este tipo de iniciativas muestran cierto carácter reactivo o paliativo frente a posibles situaciones de precariedad económica. Por otra parte, las *Iniciativas de Promoción Empresarial* (IPE) mostrarían un estilo más anticipativo y relacional, matizando la exclusividad pública de las ILO y dando cierta presencia a los actores económicos y sociales. Pretenden, principalmente, tres objetivos: el fomento de los valores empresariales, la ayuda a las empresas de nueva creación y el impulso de redes locales de formación y de soporte de las actividades emprendedoras. Por último, las *Iniciativas de Desarrollo Económico* (IDE) tendrían un carácter más estratégico, superando las visiones reactivas y promocionales de las anteriores. Parten de una noción del desarrollo global, estructurado y cualitativo, con capacidad de generar nuevas actividades desde un proyecto estratégico. Desde el enfoque de las IDE el territorio es un espacio de referencia homogéneo y claramente identificable para las decisiones y para los actores interesados en el desarrollo local. En este sentido, se reconoce una multiplicidad de actores. En opinión de Goma y Brugué las IDE “no confían ni en la mano invisible del mercado ni en la mano visible de la intervención pública”.³⁷

Así, desde un nivel de intervencionismo mínimo contaríamos con las políticas de acomodación por parte de las autoridades locales, adoptando un papel pasivo en las intervenciones, de un modo

³⁶ Quim Brugué y Ricard Goma, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 125- 126.

³⁷ *Idem*.

claramente reactivo y centrado en las infraestructuras. Las principales actuaciones, en este sentido, se concentrarían en la promoción del suelo industrial y la construcción de edificios y material logístico. Se relaciona claramente con las actividades tradicionales del Gobierno Local, esto es las políticas de ordenación urbana y planificación física de las actividades. Desde un punto de vista organizativo generan menos incertidumbre a los gobiernos locales, al tratarse las encargadas de llevarlas a cabo, de unidades muy asentadas en la organización. Sin embargo, si no se acompañan de otras políticas de apoyo, por sí solas no permiten un liderazgo claro de las Entidades Locales sobre su espacio económico, sobre todo para poder condicionar el tipo, calidad y cantidad de empleo generado.

En un segundo nivel de intervencionismo nos encontraríamos con un intento de las instituciones locales por favorecer que las estructuras y procesos organizativos favorezcan el desarrollo local, estableciendo sistemas que permitan suavizar la burocracia, especialmente en la relación con las empresas. También, desde el punto de vista administrativo, se ponen en marcha unidades para el desarrollo económico. No se trataría de un tipo de actividades con incidencia inmediata en la generación de actividades económicas, sino de acompañamiento de otras medidas.

En un tercer nivel de intervencionismo se propondría el estímulo y atracción de actividades económicas y, especialmente de inversiones de toda índole a través de la promoción industrial (publicidad de las posibilidades de negocio y facilidades logísticas). Se apoyaría, por parte de las Entidades Locales, a través de la financiación para ayudar a las empresas al acceso a terrenos, edificios, equipos y mano de obra. En este rol, las Entidades Locales actuarían como “agencias publicitarias” de sus propios sistemas productivos y mercados de trabajo locales.

Finalmente, el mayor grado de intervencionismo busca una participación muy activa de la Entidad Local para intervenir en su economía, a través de una mejora en la difusión tecnológica, en el apoyo de las formas alternativas de empleo y producción e, incluso reemplazar parte de las actividades del mercado con fórmulas y procedimientos propios (una verdadera municipalización de una parte de las actividades económicas locales). El autor matiza el gra-

dualismo de estas intervenciones, entendiendo que se produce una relación entre los diferentes roles que, en muchos casos, pueden llevarse de forma combinada. En un primer momento del desarrollo local las relaciones entre roles serían débiles, intensificándose con la profundización en las políticas de desarrollo local y evolucionando hacia una visión más integral de éste.

Por su parte, Bartolomé Pérez y Benito Carrillo³⁸ entienden que el planteamiento de crecimiento económico basado en las actuaciones microeconómicas (siendo el desarrollo local exponente de este tipo de actuaciones) daría lugar a tres tipos de políticas interrelacionadas. Por una parte nos encontraríamos con políticas sectoriales, que buscarían la mejora de cada uno de los sectores productivos de la economía local; las políticas territoriales que relacionan a los sectores económicos con el mercado de trabajo local; y las medio ambientales que conectarían las políticas sectoriales con la idea de la sostenibilidad.

Pero más interesante parece la clasificación que los mismos autores realizan basándose en la horizontalidad y verticalidad de los programas. Dentro de los programas horizontales citan la detección y evaluación de recursos endógenos y las labores de diagnóstico de las economías locales; la incentivación de la cultura empresarial en la zona y las posiciones activas frente al paro; los programas de apoyo administrativo y de funcionamiento de las unidades administrativas dependientes de los ayuntamientos; la creación de suelo industrial y las ayudas a la ubicación muchas de las actuaciones de desarrollo local tienen un carácter horizontal que afectarían al resto de las políticas locales. Por otra parte, los programas verticales se centrarían en sectores de actividad económica concretos.

Consideramos que resulta muy difícil hablar de fases o generaciones en las políticas de desarrollo local, sea cual sea el criterio empleado (el carácter integral de dichas políticas, el nivel de intervencionismo, o su carácter vertical u horizontal).

Con carácter exploratorio, la realidad muestra un carácter mucho más complejo. No resulta sencillo simplificar las fases de las políticas, especialmente cuando ninguna de estas fases está cerrada del

³⁸ Bartolomé Pérez Ramírez y Benito Carrillo Emilio, *Desarrollo local: manual de uso*, Madrid, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, 2000.

todo (ni siquiera la de la dotación logística, al tener que adaptarse ésta a los avances tecnológicos). El desarrollo local se inserta en un marco de políticas públicas locales que, ciertamente, han conocido una evolución en nuestro país en los últimos veinte años. Pero de ahí a considerar que existen generaciones de políticas parece una simplificación excesiva, más aún teniendo en cuenta que en una realidad de 2,456 municipios las generalizaciones resultan casi impracticables.

El desarrollo humano: el enfoque de las capacidades

Es cierto que las “capacidades” en los últimos años son sometidas a examen debido a que durante las últimas dos décadas Amartya Sen las ha promovido como una nueva línea de investigación en el campo de la Economía, de la Filosofía Política y Moral, de la Sociología y del mismo Derecho. El planteamiento de este economista se desdobra bajo la premisa de la libertad como la principal promotora de capacidades entre los individuos para aspirar a un nivel de vida “decente”. Esta premisa con el paso de los años ha sido adoptada por las instituciones internacionales –como la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– como la fundamentación para el estudio y análisis del desarrollo, y aun más, del desarrollo humano.

En este sentido, el paradigma del desarrollo basado en las capacidades ha fraguado en el campo académico e institucional a partir de lo que se denomina “desarrollo humano”, sin menoscabo del enfoque del “capital social” de Robert Putnam, del “neoinstitucionalismo” de Douglass North, José Ayala Espino, James March y Johan Olsen, del “desarrollo endógeno” de Manuel Castells y Enrique Dussel Peters y del “neokeynesiano” de Joseph E. Stiglitz.³⁹

El enfoque de las capacidades tiene como antecedente una discusión del Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen, quien puso en tela de juicio el desarrollo económico como un criterio para medir la desigualdad. A partir de una visión distinta a la de los filó-

³⁹ I. Enríquez, *La construcción social de las...*, pp. 17-21.

sofos utilitaristas que le otorgaban un papel preeminente el acceso a los bienes y servicios. Su propuesta se centra en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, pensándolos únicamente como medios para alcanzar un plan de vida, es decir, cómo el acceso a los bienes y servicios se convierten en opciones reales para los individuos, y cómo la elección de estas opciones se transforman en un nivel de satisfacción individual.

Por ello, la evaluación del bienestar individual tiene que considerarse de acuerdo a la singularidad de los casos y en el contexto en el que se desarrolle; el aprovechamiento de los bienes y servicios está determinado por las circunstancias personales.

Por ejemplo, un anciano necesitará seguramente más recursos que un joven para que ambos sean igualmente capaces de estar sanos; una persona con conocimientos básicos sobre salud e higiene será más capaz de estar saludable, con los mismos recursos, que quien carezca de tales conocimientos.⁴⁰

Así, la capacidad se complementa con la posibilidad que tengan los individuos de controlarlos a la medida de sus necesidades. Por otra parte

...se acepta la idea de que crecimiento y desarrollo son conceptos relacionados, pero distintos. Por lo tanto, hablar de desarrollo humano es hacer énfasis en que el desarrollo no se explica únicamente con el ingreso de la población y que esta única dimensión no representa la suma total de una vida humana.⁴¹

Se acepta la importancia de los bienes materiales, pero también las capacidades cotidianas como las prácticas políticas, sociales y culturales; marcos normativos; instituciones públicas; tradiciones y hábitos que son centrales para el proceso de desarrollo en el que el individuo tiene la posibilidad de elegir. Estas capacidades se deben de considerar como medios materiales que implicarían reconocimiento de los derechos de propiedad y derecho a la libre búsqueda

⁴⁰ R. Cejudo Córdoba, "Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría Amartya Sen", en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 9, 2007, p.11.

⁴¹ M. E. Ibararán y C. Robles, *Inequidad de género en desarrollo humano: el caso de México*, México, PNUD, 2003, p. 4.

de empleo y al trabajo con reconocimiento y respeto a la condición humana

Amartya Sen ha planteado el desarrollo humano como un mecanismo de evaluación de la condición humana que se sitúa en las capacidades de las personas y no en los recursos que dispone la sociedad en su conjunto.⁴² Este enfoque de las capacidades implica reformular la noción de bienestar, en el que se privilegia la libertad para llevar una vida con un mayor nivel de calidad (salud, educación, ingreso, libertades sociales y políticas). “Desde esta nueva perspectiva la calidad de vida depende de lo que el sujeto sea capaz de conseguir, de las maneras en que sea capaz de vivir, y no de su renta, disponibilidad de servicios sociales o satisfacción de necesidades básicas”.⁴³

Las capacidades pueden ser disímiles o análogas, y están conformadas, por un lado, por las *libertades fundamentales*, consideradas como las ineluctables para atender las necesidades corporales; como la capacidad para evitar la inanición y la malnutrición, también incluyen las oportunidades habilitadoras que ofrecen, por ejemplo, la educación, o la libertad y los medios económicos para trasladarse libremente y escoger el lugar de residencia. Por otro lado las *libertades sociales* como “la capacidad de participar en la vida de la comunidad, incorporarse al debate público, participar en la adopción de decisiones políticas e incluso la capacidad elemental de presentarse en público sin sentir vergüenza”.⁴⁴

“La ampliación de las capacidades, la expansión de las libertades individuales, constituye el aspecto central del desarrollo humano. Este proceso supone la creación de un entorno en el que las personas puedan vivir en forma productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses”.⁴⁵ Es decir, los individuos debiesen de tener la posibilidad de acceder a medios y recursos que les permitan obtener capacidades reconocidas socialmente. Por ello es menester que instituciones sociales y políticas brinden el acceso a bienes

⁴² Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 1999.

⁴³ R. Cejudo Córdoba, “Capacidades y libertad...”, en *op. cit.*, p. 11.

⁴⁴ ONU, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, México, Mundi-Prensa, 2000, p. 20.

⁴⁵ ONU, *Indicadores de desarrollo humano y género en México 2000-2005*, México, PNUD, 2009, p. 2.

como poder, autoestima, autonomía, entre otros y que estos bienes sean igualitarios entre todos los individuos.

Esta visión de Sen se vio materializada en 1991 en el *Primer Informe de Desarrollo Humano* (IDH), considerándose la longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida como indicadores esenciales de la vida humana.⁴⁶ Las capacidades contenidas en el IDH reiteran: longevidad, conocimientos y nivel de vida digno –medidos por esperanza de vida, logro educativo, e ingreso per cápita, respectivamente–. El IDH no es la expresión empírica del concepto de desarrollo humano, sino un instrumento (dadas las limitaciones técnicas y de información) para la comparación de los avances en la promoción del desarrollo humano en la mayor cantidad de países posible.

La búsqueda de la calidad de vida

Con la estancía y crecimiento del Estado social durante gran parte del siglo XX se fue extendiendo el papel protagónico del ente estatal para ofrecer las condiciones materiales para el desarrollo de la población, y la ruta para llevar a efecto este cometido radicó en la implementación de las políticas populistas cuya consecuencia inmediata se tradujo en endeudamiento público y prácticas de “política de botín”. Los críticos a las preconizaciones económicas y políticas de John Maynard Keynes provinieron de un sector conservador con el argumento de la inviabilidad económica y política de las prácticas asistencialistas. Sin embargo, los ideólogos del nuevo liberalismo, principalmente los miembros de la Escuela Austriaca de Economía como Ludwig von Mises⁴⁷ y Friedrich von Hayek,⁴⁸ comulgaron en la irrenunciable labor del Estado en materia de desarrollo: el Estado tiene la misión de ofrecer las condiciones para que la economía se desprenda de sus bondades y el individuo pueda impulsar sus habilidades. Hoy día irrumpen continuamente un conjun-

⁴⁶ ONU, *Desarrollo humano informe 1990*, Colombia, Tercer mundo, 1990.

⁴⁷ Ludwig von Mises, *Política económica*, Madrid, Unión Editorial, 2009.

⁴⁸ Friedrich von Hayek, *Principios de un orden social liberal*, Madrid, Unión Editorial, 2001.

to de planteamientos encaminados a respaldar al Estado en su tarea ardua de incentivar el desarrollo, tal como la de Amartya Sen.

La idea del desarrollo está enlazada con la calidad de vida. Si normativamente John Rawls aspira a una sociedad justa y ordenada, ésta necesariamente deberá estar fundada en la igualdad de “derechos” y “libertades” entre todos los miembros de una comunidad política.⁴⁹ Y últimamente se señala la explotación de las libertades como el mecanismo para impulsar capacidades para encontrar habilidades reales que tengan una injerencia significativa en la vida de la persona. Una persona con mayores libertades tiene mayores condiciones de explotar sus capacidades por medio de habilidades reales para lograr funcionamientos valiosos que mejoren su vida.⁵⁰

En condiciones de libertad, el individuo decide qué tipo de vida llevar en función de sus capacidades con la única finalidad de encontrar ventajas que repercutan en un mayor bienestar de la persona. Y el bienestar se asocia a la calidad de vida; se puede aspirar a cierta calidad de vida cuando se satisfacen sin cortapisas cuestiones como la nutrición, la educación, la recreación, la cultura o la salud, lo que en su conjunto trae aparejada la felicidad. Esto denota que aun el Estado permanece como un agente de primer orden para impulsar el desarrollo para que los individuos accedan a los márgenes mínimos de la calidad de vida o puedan devenir en una “sociedad decente”.

Ante un escenario donde la sociedad se vuelve más heterogénea y diferenciada, la idea republicana de ciudadanía de pertenencia a un Estado queda desdibujada; ahora se asocia a un *status* de ciudadano con derechos y libertades democráticas.⁵¹ En este sentido, todos los hombres poseen derechos democráticos a los cuales no pueden renunciar, y uno de ellos son los sociales: derecho a la salud, educación, alimentación, y vivienda. La calidad de vida implica que los habitantes de una comunidad se les universalice y garantice dichos derechos con el afán de no quedar excluidos y resulten desaventajados lo que a la postre no puedan desarrollar capacidades que repercutan en su nivel de vida. Cuando el marco institucional

⁴⁹ John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 2006.

⁵⁰ A. Sen, *La calidad de vida*, México, FCE, 2002, p. 55.

⁵¹ J. Habermas, *Facticidad y validez...*

ofrece las condicionantes para el desarrollo, no se puede eludir en el despliegue de las capacidades el nivel de vida: alimentación, salud, vivienda, longevidad y nivel de renta de todos los que poseen en *status* de ciudadano. Algo similar sucede en un país emergente: La República de Mauricio, país donde se respira una calidad de vida a pesar de ser africano: “En Mauricio se ha elegido un camino que conduce a niveles más altos de cohesión social, bienestar y crecimiento económico y a un nivel más bajo de desigualdad”.⁵²

Parte de la agenda del desarrollo de la Organización de Naciones Unidas, consiste en que todos los países miembros orienten todo tipos de política pública para ofrecer un marco favorable para desarrollo de cada pueblo. En los gobiernos recae la responsabilidad de trabajar en pro de la población para erradicar los retos del desarrollo y con ello sentar las bases para que la población pueda desarrollar sus capacidades, y a la postre empíricamente se alcance una calidad de vida o una forma “decente” de vivir. Todo indica que las naciones tienen hasta el 2015 para que con sus políticas públicas logren alcanzar las *Metas de Desarrollo del Milenio*. Y son a saber:

Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Entre los años 1990 y 2015 reducir a la mitad la proporción de la población que su ingreso es menor a un dólar diario. Y entre estos mismos años reducir a la mitad de proporción de personas que padecen hambre.

Lograr la educación primaria universal. Asegurar que para el año 2015 los niños y niñas puedan terminar un curso completo de escuela primaria.

Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Eliminar la disparidad de género en los niveles primario y secundario de la educación, preferiblemente para el 2005, y en todos los niveles hasta el 2015.

Reducir la mortalidad infantil. Reducir en dos tercios, entre los años 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de niños menores de menos de 5 años.

Mejorar la salud materna. Reducir en tres cuartas partes, entre los años 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna.

Combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades. Detenerlas para el año 2015 y empezar a revertir la diseminación del SIDA/VIH.

⁵² Joseph Stiglitz, “El milagro de Mauricio”, en *El País*, Madrid, 20 de marzo de 2011, p. 16.

Asegurar la sustentabilidad del medio ambiente. Asegurar los principios del desarrollo sustentable a las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos ambientales.

Promover una asociación global para el desarrollo. Desarrollar un sistema financiero abierto, basado en la ley, predecible y no discriminatorio (incluye un compromiso con el buen gobierno, la reducción de la pobreza en el ámbito nacional e internacional).⁵³

Políticas públicas para el desarrollo en México: a modo de conclusión

El Estado, a pesar de las críticas conservadoras del sector del nuevo liberalismo, es socialmente necesario ante un mundo cada vez más complejo y volátil. Tiene una misión histórica como la de la protección de los derechos y libertades básicas de las personas sin obviar su legendaria función de proteger la vida, propiedad y garantizar la seguridad. Hoy día se le atribuye un cometido más: la del promotor del desarrollo por medio de políticas públicas bien diseñadas e implementadas de forma pertinente y eficaz.

¿Qué razones existen para considerar al desarrollo como parte de la agenda pendiente del Estado? La respuesta no es sencilla. Se explican desde diferentes sectores.

En la vertiente *económica*, en México desde los años ochenta, como consecuencia de los proceso de desregulación económica, el desarrollo se asumió como un objetivo primordial de los diferentes períodos de gobierno para impulsar nuevos horizontes de progreso y modernidad. El campo prioritario fue el económico. Los indicadores marcan un progreso de la economía durante la década de los 90, sin embargo como resultado de la transición a la democracia, la economía se mostró muy frágil debido a la recesión mundial. La falta de competitividad frente a otros mercados y como contexto la recesión económica mundial fueron factores detonantes de una economía frágil. Con una economía débil, el afectado principal es el ciudadano al disminuir su poder adquisitivo para solventar bienes y servicios básicos que ayuden a mejorar su calidad de vida y des-

⁵³ ONU, “Metas de desarrollo del milenio”, en *El Mercado de Valores*, núm. 10, México, octubre de 2002, pp. 56-57.

doblen capacidades básicas para crecer como persona “decente”. La medida razonable es revalorar al Estado como impulsor del desarrollo con una política económica con capacidades para superar los obstáculos al crecimiento.

Políticamente hablando, tras el proceso de cambio político en México, las expectativas de mejora fueron más que evidentes por diferentes sectores de la sociedad civil, toda vez que con el proceso de democratización todos los segmentos sociales y agentes políticos serían partícipes en la construcción de la agenda pública que diera la pauta al desarrollo. Todos los participantes del sistema político plantean diversas propuestas para solucionar problemas añejos, sin embargo la limitada voluntad política por construir *consensos* no ayuda a la solución de éstos. La ausencia de consensos en materia de educación, de seguridad, de empleo y otras más, limita el acceso al desarrollo. El gobierno, la oposición, la sociedad civil, y los medios masivos están conscientes del rezago social, razón suficiente para repensar las políticas públicas como una panacea. Sólo que la hechura requiere del consenso de los diferentes sectores para implementarlas en los campos prioritarios que ayuden a mejorar la condición de las personas.

Los problemas que limitan el desarrollo en México, aparte del económico y de la falta de oficio de los agentes políticos por construir consensos, son el empleo, la educación, la inseguridad, la competitividad y la ausencia del estado de derecho. Y la evidencia más marcada para esta proposición la encontramos en la débil cohesión social y el malestar por los saldos de la democracia.

El *empleo* representa para los ciudadanos un aspecto fundamental para el desarrollo de sus potencialidades y perfección de sus cualificaciones. Con eso se obtiene la liquidez para la satisfacción de necesidades básicas y de recreación. El problema se agrava cuando el empleo se contrae debido a la escasa inversión directa cosa que afecta la economía familiar. A pesar que los indicadores señalen saldos positivos de empleo, el impacto que esté tiene en las familias mexicanas no ayuda a mejorar su calidad de vida. Cuando la inflación se presenta y el salario se deprecia existe una descompensación en la canasta básica, y con ello el desarrollo de la persona se vuelve crítica. En este sentido, las instituciones gubernamentales

requieren de políticas muy precisas que incentiven el empleo duradero y formal para impulsar el desarrollo desde las familias mismas. Para ello se requiere de la política, así como de la hechura e implementación de políticas bien canalizadas.

La *educación* es un sector privilegiado presupuestalmente en México: la infraestructura va en ascenso, los salarios de los maestros son “decentes”, el gobierno innova curricularmente para responder con pertinencia social, los sindicatos tienen la “voluntad” por ser participes en la mejora de la educación, las normas que regulan este sector son edificantes, se impulsa la profesionalización docente, etc. ¿Entonces por qué la educación no tiene un impacto positivo en la mejora de las condiciones de vida de las personas? La respuesta no es unívoca. El grueso de la población estudiantil no desarrolla capacidades básicas y no logra adaptarlas para mejorar su situación social. La mayoría de la población se encuentra rezagada académicamente al estar sumidas en condiciones de pobreza, a la par su enseñanza no es “valiosa”, no es pertinente y no logra el impacto esperado por las pruebas nacionales y mundiales. Para reorientar el capital humano que se forma en las escuelas el refugio es el rediseño de la política educativa con la intencionalidad de dar pie al desarrollo de las capacidades desde el aula.

La *mujer*, como agente de desarrollo, es aún una exigencia democrática. La opinión pública hace alarde de la discriminación a la que es sujeta la mujer en México desde diferentes espacios, y con ello nos referimos a la negación de derechos y al escaso reconocimiento de su identidad como fémica. Las consecuencias son devastadoras para el desarrollo de la persona en un ambiente de esta magnitud. Aun en México, y sobre todo en sociedades tradicionales “a nadie le es indiferente que uno sea hombre o mujer y el papel social que desempeñe”.⁵⁴ Esto indica cómo la mujer no tiene condiciones de posibilidad para explotar y aplicar sus capacidades con el afán de hacer algo valioso con su vida y por su comunidad política. La medida radica en diseñar y aplicar políticas públicas inclusivas y con necesidades espaciales hacia potenciar las capacidades y progreso de la mujer.

⁵⁴ A. Sen, *La calidad de vida...*

La agenda pública cada vez más contempla el cuidado y preservación del medio ambiente en el ámbito nacional y mundial. Las naciones realizan cumbres en pro del medio ambiente, y en esos foros se plantean problemáticas y acuerdos de mutuo beneficio: el último fue el de Cancún. Sin embargo la degradación del medio ambiente es algo sistemático pese a la buena voluntad de la comunidad internacional. Aquí la tarea le compete a cada gobierno fundamentar políticas públicas sustentables para la preservación de este rubro, ya que sin equilibrio ecológico es impensable el desarrollo económico y el desarrollo de la persona.

En México el progreso es visible en algunos sectores: existe equilibrio en la economía (pero el PIB no rebaza el 5%); hay movilidad social (pero aun se lidia con la pobreza y la exclusión social); la democracia es sustentable (pero sus resultados aún son débiles); las instituciones políticas son funcionales (pero requieren un rediseño y un nuevo marco institucional); se apoya a la educación con fuerza (pero se requieren resultados significativos de los alumnos y con impacto en su vida); hay empleo (pero se requieren más y mejor remunerados, de ahí la pertinencia de la reforma laboral); la mujer ha conquistado nuevos espacios en la política, la educación, y la empresarial (pero se requiere que sus capacidades sean de un mayor impacto social); se trabaja en beneficio del medio ambiente (pero se requiere mayor atención y más recursos); y hay voluntad política para trabajar de forma plural e incluyente en el ámbito gubernamental para alcanzar el desarrollo, pero se requiere construir los “grandes consensos” mediante el dialogo y la civilidad entre gobierno y oposición. Los retos no son nada sencillos para las políticas públicas.

Una forma de solventar los problemas sociales apuntaría a doblar el esfuerzo de la acción pública para estimular el desarrollo. Las políticas serían las artífices de fomentar el desarrollo apostando a apoyar el “campo material” de la política que es donde se vislumbra un mayor impacto y constituiría por antonomasia la fuente de legitimidad del quehacer del Estado.⁵⁵ Las políticas, por tanto, serán estratégicas en la medida que se desplacen hacia el campo educativo para el despliegue de capacidades; hacia el cuidado y preser-

⁵⁵ Enrique Dussel, *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*, Madrid, Trotta, 2007.

vacación del medio ambiente; hacia políticas de inclusión de la mujer para subsanar desigualdades y enfermedades; hacia el campo económico para fortalecer y hacer competitiva la economía; y hacia la política social para revertir los niveles de pobreza. El desarrollo, pues es la teleología de las políticas públicas.

LA POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO. ENTRE LO DESEABLE Y LO POSIBLE

*Luz Marina Ibarra Uribe**
*Joaquín Mercado Yebra**

Introducción

La política educativa es uno de los principales componentes de la política social, la que a su vez, desafortunadamente en México en los últimos veinte años, ha estado sujeta a lineamientos dictados por instancias nacionales e internacionales ajenas a los intereses de los actores que integran el sector educativo y alejada de su propósito fundamental que es generar, difundir y preservar el conocimiento, el cual es un bien público que genera múltiples beneficios directos e indirectos sobre la población y la riqueza del país.

La política educativa se ha instrumentado con un enfoque de corte conservador y se ha subordinado a la corrección de las fallas del mercado, privilegia la productividad del factor trabajo en un mundo donde el desempleo, el subempleo y el empleo de baja calidad dominan el mercado laboral y excluye a grandes núcleos de población de los beneficios de la producción.

* Profesores investigadores del Instituto Profesional de la Región Oriente, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

El objetivo de este trabajo es identificar las circunstancias en que surgió la Reforma Integral de la Educación Media Superior (conocida como la RIEMS) que podría ser calificada como la política pública más relevante en ese nivel educativo, formulada e instrumentada durante el presente régimen, y analizar la viabilidad del Programa de Formación Docente de la Educación Media Superior (PROFORDEMS) como uno de los pilares para la implantación de la reforma.

En el primer inciso se definen y presentan las categorías de las políticas públicas; en el segundo se esboza la relación entre el Estado mexicano y la educación como marco que permite explicar la Reforma Integral; en el tercer punto se exponen los objetivos e instrumentos de la política educativa en México y las siguientes secciones se centran en el análisis de la educación media superior, su problemática, la RIEMS y el Programa de Formación Docente; se finaliza con un apartado de comentarios que incluyen las conclusiones del estudio.

Políticas públicas. Categorías fundamentales y convencionales¹

Las categorías fundamentales de las políticas públicas se desarrollan en el campo de las ciencias sociales específicas que respaldan su diseño y ejecución, en combinación con la ciencia política. Por ejemplo en el diseño, instrumentación y análisis de las políticas económicas, educativas o de salud, las categorías fundamentales que las soportan emanan de las ciencias económicas, educativas y de la salud, que se conjugan con concepciones específicas acerca del papel del Estado en asuntos que inciden en el ámbito privado.

Si extendemos los conceptos clásicos de política económica al campo de políticas públicas, podríamos definir éstas como la:

“Intervención consciente del Estado en las decisiones de los agentes económicos (y actores sociales), en vista de la consecución de objetivos supuestos de interés general”.²

¹ Un desarrollo más amplio se encuentra en Joaquín Mercado, “La política económica y el proceso ahorro e inversión”, en *John Maynard Keynes 70 años después: una visión mexicana de la teoría general del empleo, el interés y el dinero*, México, IPN CIECAS, 2008, pp. 95-130.

² Celso Furtado, *Teoría y política del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970, p. 238.

“Intervención del Estado en la actividad productiva (y social) en nombre del equilibrio económico (para atenuar las contradicciones del capitalismo), en beneficio de la burguesía y contra la clase obrera”.³

“Manipulación deliberada (efectuada por el Estado) de cierto número de medios para alcanzar ciertos fines (socialmente deseables)”.⁴

“Optimización de conductas en un contexto institucional que se apoya en especificaciones [...] de las áreas en que los gobiernos tienen facultades discrecionales”.⁵

En las concepciones anteriores, generalizadas con el contenido señalado entre paréntesis, encontramos las cuatro categorías fundamentales de una política pública: Estado concebido como centro de poder de decisión, gobierno, autoridades, conjunto de gobernantes, agentes públicos responsables;⁶ sociedad constituida por actores sociales, agentes económicos, clases sociales, estratos, destinatarios sociales, ciudadanos; objetivos o fines de la política; e instrumentos, medios, vehículos necesarios para lograr los objetivos propuestos.

Las categorías Estado y sociedad comprenden un conjunto de relaciones político-sociales, cuyo estudio forma parte del campo de la ciencia política;⁷ por su parte, la relación entre las categorías Objetivos e Instrumentos constituye una relación técnica, que ha sido desarrollada en gran medida en el campo de las ciencias sociales específicas que las respaldan teóricamente.

En materia de políticas públicas, no son siempre explícitas las concepciones de Estado y su relación con la sociedad, aunque en general es factible encontrar la percepción de un Estado con poder autónomo frente a la sociedad (ciudadanos), en contraposición a una visión extrema que percibe al Estado sin autonomía frente a la sociedad que representa fielmente los intereses de la clase dominan-

³ Jean Luc Dellamagne, *La política económica burguesa*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 8-19.

⁴ Jan Tinbergen, *Política económica, principios y formulación*, México, FCE, 1976, p. 38.

⁵ James E. Alt y K. Alec Crystal, *Political Economics*, EUA, University of California Press, 1983, p. 10.

⁶ Esta noción difiere del concepto de Estado nacional, constituido por población, territorio, gobierno, Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1970, pp. 45-46.

⁷ Puntos de vista basados en Samuel Lichtensztein, “Enfoques y categorías de la política económica”, en *Lecturas de política económica*, México, Fondo de Cultura Popular, 1983, pp. 15-49.

te. Existen posiciones intermedias que atribuyen al Estado una autonomía relativa frente a una sociedad constituida por clases o estratos sociales, monopolios, grupos de presión, etcétera.⁸

Un ejemplo de las percepciones del grado de autonomía del Estado lo encontramos en *La Guía de Orientación de Políticas Públicas de Naciones Unidas*, en los siguientes términos:

Los gobiernos modernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes para promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que benefician a todos. Sin embargo, las políticas públicas son frecuentemente capturadas por elites y grupos de poder que se benefician desproporcionadamente de ellas.⁹

Entre las ciencias sociales, tal vez, la ciencia económica ha desarrollado de forma más extensa un conjunto de relaciones entre objetivos e instrumentos, así por ejemplo, para lograr el objetivo de mayores tasas de crecimiento económico recomienda usar variables instrumentales que incidan sobre el ahorro y la inversión como las tasas de interés, los controles presupuestales del gobierno, ajustes en las tasas impositivas, entre otras.

En las ciencias de la educación parece existir consenso en que los principales objetivos son lograr que la educación básica sea universal y gratuita; fortalecer la educación secundaria, ampliar la cobertura en la educación media superior, superior y la enseñanza profesional y técnica; mejorar los programas especiales de educación que presten atención a las niñas, a las comunidades indígenas, a los niños con discapacidades y a la población joven y adulta que no sabe leer ni escribir.¹⁰

Entre los instrumentos que permiten alcanzar los objetivos de educación universal, se encuentran la eliminación de los pagos de inscripción y diversas cuotas, apoyar al gasto familiar en uniformes,

⁸ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho...*, pp. 44-58.

⁹ Isabel Ortiz, *Política Social, Guía de Orientación de Políticas Públicas*, Naciones Unidas DAES, 2007, p. 6.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 51-53.

transporte y útiles escolares, establecer programas de subsidios y programas de educación no formales para la población más vulnerable.

Para lograr el objetivo de calidad educativa, se plantean como vehículos reformas orientadas a la mejora de los planes de estudio, el fortalecimiento en la formación del profesorado, la acreditación de las escuelas y elevar los indicadores nacionales de educación.

El orden jerárquico de los objetivos, de alguna manera, revela las prioridades de las políticas públicas, esto es, de acuerdo con nuestro ejemplo, la prioridad de la política educativa estaría en la cobertura universal y gratuita de la educación básica. En un contexto más amplio se asevera: “Hay quien sostiene [que] el crecimiento económico [...] debería ser el primer objetivo [prioritario] [...] con servicios básicos de educación, salud y otras limitadas intervenciones (del Estado) de desarrollo social”;¹¹ es decir el centro de la política pública se encontraría en la productividad y el crecimiento frente a objetivos sociales como mejorar las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, las discusiones relevantes en materia de políticas públicas se encuentran sobre todo en los instrumentos, esto es, una vez determinado un objetivo como el fortalecimiento de la educación media superior y superior, ya no es tan evidente utilizar como medio para alcanzar ese fin el establecer que estos tipos de educación sean gratuitos y por ello, tampoco es necesario eliminar los pagos de matriculación, ni el establecimiento de subsidios, sino crear algún sistema de créditos para que los estudiantes financien sus estudios.

En suma, en la formulación y análisis de las políticas públicas se encuentran explícita o implícitamente concepciones teóricas propias de las ciencias sociales que vinculan lógicamente objetivos con instrumentos, así como concepciones políticas respecto al papel del Estado y su participación en el ámbito de la sociedad civil.

¹¹ *Ibid*, p. 8.

El Estado mexicano y la educación

En México, el Estado surgido de la revolución iniciada en 1910 asumió el papel de educador de una sociedad con innumerables rezagos sociales entre los cuales destacaba la falta de escolaridad y el elevado número de analfabetas. Por ello, una de las tareas del Estado posrevolucionario fue materializar las reivindicaciones sociales contenidas en la Constitución de 1917 y cohesionar socialmente a una nación que había tenido que enfrentar luchas civiles, asonadas militares y una revolución armada.

El Estado mexicano, emanado del movimiento armado, asumió el control y el monopolio de la educación escolarizada, esto permitió contar con un instrumento para la formación de los ciudadanos, las formas habituales de organización, la adquisición de una disciplina y una manera de ver el mundo, el medio para inculcar valores y una ideología política. La educación fue el espacio idóneo para fortalecer la legitimidad y lealtad a la nación y por extensión a su garante, el Estado político.

Durante décadas, la educación institucionalizada significó para la sociedad mexicana el vehículo por excelencia para hacer realidad la movilidad económica y social de sus integrantes. La escuela vino a ser un bien generado, dispensado y reconocido por el Estado, a través de la cual se proporcionaría a la población la posibilidad de alcanzar la igualdad al incorporar a sus beneficiarios a las pautas culturales hegemónicas, que permitieran la integración y el disfrute de los beneficios que genera la sociedad y de esta forma el engrandecimiento de la patria. En todo momento, los proyectos educativos impulsados por el Estado han ofrecido y representado discursivamente la alternativa para el cambio, para avanzar hacia la justicia social, la equidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los mexicanos.

A casi un siglo de la creación de la Secretaría de Educación Pública (en adelante SEP), el tiempo, la evolución, el derrumbe de paradigmas, las presiones internas y externas desencadenaron cambios en la estructura, regulación y control del sistema educativo mexicano en manos del Estado. Estos cambios se mostraron de manera más evidente a partir de la década de los ochenta del siglo pa-

sado, cuando por los efectos de una profunda crisis económica y la modificación en la correlación de fuerzas sociales a favor de estratos conservadores, se trastocó el proyecto nacional de desarrollo su-peditándolo a exigencias, condiciones y restricciones impuestas por organismos internacionales, en particular, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e instrumentadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Esta situación trajo consi-go una reasignación en las prioridades del gasto público y aun cuan-do la operación del servicio educativo ha seguido representando un porcentaje considerable del gasto federal programable, el Estado mexicano inició, en la década de los noventa, un proceso de achica-miento frente a sus responsabilidades sociales. La iniciativa priva-da en el sector educativo comenzó a ganar cada vez mayores espa-cios obteniendo cierta desregulación en los controles para acceder a la autorización del Estado a efecto de ofrecer el servicio educativo.

Los años noventa del siglo XX son cruciales, puesto que se em-prende un conjunto de reformas encaminadas a superar la crisis im-perante durante la década anterior caracterizada por inflación y es-tancamiento económico mundial; a los países subdesarrollados vul-nerados por la crisis de deuda se les imponen recetas económi-cas que se sintetizan en el Consenso de Washington donde se asen-taba que el buen desempeño económico requería eliminar las barre-ras al comercio internacional y la estabilidad macroeconómica con el fin de que los mercados asignaran eficientemente los recursos y generaran un crecimiento económico equilibrado.

Frente a este viraje en el modelo económico, la educación no po-día permanecer ajena y surgieron nuevas políticas públicas para modificar el rumbo histórico de la política educativa que duran-te décadas había caracterizado al Sistema Educativo Nacional (en adelante SEN). Prueba de este inicio de cambios fue el Programa de Modernización Educativa impulsado por el gobierno federal en 1989; mismo que en 1993, descentralizó la acción educativa a tra-vés del Acuerdo Nacional para la Educación Básica y que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

es la reforma institucional más grande de los últimos 20 años. Transfiere la responsabilidad a los estados en lo relacionado a la gestión y administración operativa del sistema en todos los niveles de la educación básica y para la capacitación de los maestros y la definición de contenidos locales en la currícula nacional.¹²

Aunque en el documento también se señala que el gobierno federal conservará para sí la facultad de diseñar y garantizar que en todos los planteles del país se observarán los planes y programas de estudio para la educación básica y la media superior que se imparte en planteles federales, así como para la formación de profesores. Además, mantendrá el desarrollo y la actualización de los libros de texto y el diseño de programas educativos compensatorios y bilingües para los sectores más vulnerables del país. Es decir, fue una descentralización acotada.

De acuerdo con información publicada por la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, en 2007, de cada 100 niños que ingresaban a la primaria, 25 no continuaban la secundaria y tres años después, sólo 60 eran atendidos en la educación media superior, llegando a los estudios de licenciatura sólo 25 jóvenes. Esto es una muestra de que, no obstante la enorme cantidad de recursos económicos (siempre insuficientes), las políticas públicas en el campo de la educación no arrojan los resultados esperados. Además, existe una marcada desigualdad en el acceso a la educación dependiendo de la región del país, sin contar que dicha desigualdad se remarca más aún en la calidad del proceso educativo.

[...] la educación dejó de ser un factor de unidad nacional e impulsor del crecimiento económico y de la equidad social: El rezago educativo es uno de los más serios problemas de nuestro país (Solana, 2006). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la ONU (2006) que compara la calidad de vida de los diferentes países del mundo y en el que se da a la educación un peso importante, México ocupa el lugar 53, no obstante de ser una de las mayores economías del planeta.¹³

¹² Armando Peraza, *Fracaso educativo y políticas públicas en México*, México, UPN, 2010, p. 53.

¹³ Tonatiuh Bravo, *Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México-2006*. Presentación: “Calidad con equidad de la Educación”, LX Legislatura, Cámara de Diputados, en

En síntesis, la educación en México es un derecho fundamental y un bien público consagrado en la Constitución, por ello, las políticas públicas debieran garantizar el ejercicio de ese derecho, creando las condiciones necesarias para que todos los habitantes del país accedan y egresen de las instituciones educativas con una formación pertinente.

Política educativa en México. Objetivos e instrumentos

En México, las políticas públicas, en lo fundamental, se explicitan en los planes y programas de desarrollo conforme se establece en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, son obligatorias para las entidades del sector público e indicativas para los sectores social y privado; son sexenales por la duración de los gobiernos aunque en los documentos respectivos asienten que tienen un alcance temporal mayor.

La calidad educativa es el objetivo prioritario del Programa Sectorial de Educación (en adelante PSE), no obstante se subordina a propósitos superiores como el de lograr la formación de recursos humanos necesarios para el mercado laboral, aumentar la productividad y el crecimiento económico, explícitos en el Plan Nacional de Desarrollo. La educación universal gratuita no se presenta como objetivo prioritario.

La segunda prioridad se refiere a las oportunidades educativas como medio para reducir las desigualdades sociales, esto es, la inequidad en la distribución del ingreso tiene entre sus mecanismos de corrección la instrumentación de un programa de becas dirigido a la población más vulnerable; en los programas gubernamentales no se plantean medidas fiscales, presupuestales o de otra naturaleza para efectos redistributivos de la riqueza y de la dotación de factores de producción.

<http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/Educacion_Bravo%20Padilla_Camara%20de%20Diputados.pdf>, consulta: 20 de febrero de 2011.

Resulta extraño que se incluya como el tercer objetivo prioritario la promoción del uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación. El uso de este tipo de tecnologías se considera como un objetivo relevante. Quizá, dadas las enormes carencias en un país como México, resultaría un instrumento de mayor relevancia dotar de libros, útiles y desayunos escolares a la población estudiantil de primaria, secundaria y otros niveles.

Cabe mencionar que en el PSE no existe ninguna referencia relativa a la RIEMS, cuyo análisis es objeto de este estudio, excepto cuando se explica el objetivo dos (Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad) donde se manifiesta que “en la educación media superior [...] se plantea llevar a cabo una profunda reforma”,¹⁴ sin delinear los objetivos y medios que la orientarían. Ello indicaría que la RIEMS se elaboró e instrumentó al margen de la consulta amplia de los principales actores del sector educativo en el contexto de elaboración del PSE y por tanto no recoge las aspiraciones y demandas de la sociedad, contraviniendo los principios establecidos en el artículo 26 constitucional.

Educación Media Superior. Problemática estructural

La educación media superior es, de los tres tipos educativos que conforman el SEN,¹⁵ el que presenta los mayores rezagos e ineficiencias, pero también el que ha sido menos atendido por las políticas públicas del Estado mexicano. Históricamente, ha sido el tipo educativo de mayor reprobación, su cobertura nacional atiende sólo a seis de cada diez jóvenes que egresan de la secundaria, un subsistema rígido en sus opciones y modalidades educativas, ha sido el que menos reformas ha experimentado y al que menos recursos económicos se le asignan.

¹⁴ SEP, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, 2007, p.11.

¹⁵ Los tres tipos educativos son: el básico, el medio superior y el superior y a su vez, cada uno de ellos se conforma de diferentes niveles educativos.

Es, además, un subsistema cuya riqueza por su diversidad en su oferta educativa¹⁶ se volvió un problema difícil de atender y coordinar, según Székely, hasta 2008:

existían 200 planes de estudios distintos y prácticamente inconexos; paradójicamente, no existía movilidad ni tránsito entre dichos subsistemas. Es decir, si un estudiante comenzaba sus estudios en alguna modalidad, tenía que volver a iniciar el bachillerato si deseaba cambiarse a otra opción.¹⁷

La baja eficiencia terminal del bachillerato es igualmente preocupante y una tarea urgente de revertir. Según cifras de la SEP, para el ciclo escolar 2008-2009, era de alrededor de 60.1%,¹⁸ presentándose aún más difícil la situación en los programas de nivel profesional técnico, en los que la eficiencia terminal fue para el mismo periodo, apenas de 46%.¹⁹ Este dato llama la atención si se considera que este nivel de estudios es de carácter terminal.

Por otra parte, la educación media superior en México no sólo es ofrecida y operada por la SEP, sino que existen otros subsistemas educativos o instituciones que, por su reglamentación orgánica, son independientes de las políticas educativas del SEN. Es decir, cuentan con sus propios marcos normativos y sobre todo, la autonomía que les faculta a diseñar su propia oferta educativa; por ejemplo, las Escuelas Preparatorias y los Colegios de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y los bachilleratos de todas las universidades públicas estatales del país.

Hasta el año 2005, la educación media superior fue coordinada por las dos subsecretarías que existían en ese momento en la SEP: la de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) y la de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT); es decir, no había siquiera administrativamente una dependencia específica para coor-

¹⁶ Hasta antes de la actual reforma integral, existían 26 subsistemas educativos y 200 planes de estudio para este tipo educativo.

¹⁷ Miguel Székely, “Avances y transformaciones en la educación media superior”, en *Revista Este País*, núm. 223, México, 2009, p. 30.

¹⁸ SEP, *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del ciclo escolar 2008-2009*, México, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la DGPP, 2009, p. 94, en <<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/890/1/images/PrincipalesCIF2008-2009.pdf>>, consulta: 20 de marzo de 2011.

¹⁹ *Ibid.*, p. 109.

dinarla. Sin duda es un tipo educativo al que le ha faltado atención, se le ha dado poca importancia, le falta identidad y definición; es ambiguo hasta en el nombre: educación media superior, ni media (antes, a la educación secundaria se le denominaba media-básica) ni superior.

Aunado a lo anterior, políticas públicas creadas en los diferentes programas sectoriales de educación de los últimos 30 años, abordaban de manera conjunta los tipos medio superior y superior, lo que trajo como consecuencia una escasa valoración social hacia la educación media superior, a la cual no se le concedía un valor en sí misma.

La misión que se le asignó durante años a la media superior fue la de funcionar como generadora de los insumos para apoyar los fines de la educación superior. Durante muchos años, la prioridad de la política educativa nacional fue ampliar la cobertura, universalizar el acceso a la educación básica; posteriormente vino la apuesta por el futuro, expandiendo la educación superior. La educación media superior se justificaba sólo en función de los otros dos tipos educativos, el previo y el subsecuente, pero nunca en sí misma.

A partir de los noventa, resultado de los cambios estructurales en el modelo económico y de las sugerencias y recomendaciones de los organismos internacionales, tales como la OCDE, el BM y el BID, el subsistema educativo medio superior se vio sometido a una serie de ajustes y cambios curriculares acotados. De manera sucesiva o en paralelo, surgió una oleada de implantación de políticas públicas muy similares en los principales países de América Latina, con procedimientos operativos casi iguales, prácticamente con la misma argumentación justificativa. Políticas resultado de evaluaciones sugeridas o asesoradas por esos organismos y que fueron apuntando en la misma dirección: la necesidad de crear sistemas educativos de calidad, eficientes y eficaces, para mejorar las oportunidades de vida de las futuras generaciones y las condiciones competitivas para sus países en el nuevo escenario de la globalización económica.

Las políticas públicas que se implantaron en toda la región estuvieron marcadas por el sello del discurso de la innovación y la flexibilidad.

Por lo general, en los documentos de las reformas se expresaba como: intención manifiesta; la necesidad de atender a las demandas de una sociedad crecientemente globalizada, la llamada sociedad del conocimiento, así como dar respuesta a diversas políticas emanadas de organismos nacionales e internacionales. Es así que la educación por competencias, el currículo flexible, las tutorías, el aprendizaje basado en problemas y casos, la formación en la práctica, el currículo centrado en el aprendizaje del alumno y otros más, se aglutinaron bajo la etiqueta de modelos innovadores.²⁰

Como resultado de lo anterior y después de varios intentos fallidos, la SEP creó en el año 2005, la Subsecretaría de Educación Media Superior, medida administrativa que generó expectativas sobre la revaloración de la educación media superior dentro del SEN, lo cual permitió que este tipo educativo dejara de ser una adherencia atendida por instancias administrativas diferentes o incluso de menor rango (a nivel de coordinación) dentro de la estructura de la SEP, la cual el 21 de enero del 2005, aprovechó una reforma a su Reglamento Interno, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* para crear:

la Subsecretaría de Educación Media Superior, que sustituye a la Coordinación General de Educación Media que mantuvo un perfil muy bajo en relación con las iniciativas para lograr una mejor coordinación entre las diferentes modalidades y los tipos de programas existentes, orientar e impulsar los esfuerzos formativos orientados a los jóvenes, y aumentar la atención a la creciente demanda.²¹

Sin dejar de reconocer el avance que representa el contar con una dependencia administrativa al mismo nivel de la educación básica y superior, la conducción y operación de la educación media superior no ha sido una tarea fácil debido a la diversidad de subsistemas existentes, a la multiplicidad de programas de estudio y a la hetero-

²⁰ Frida Díaz-Barriga, “Los profesores ante las innovaciones curriculares”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, vol. 1, núm. 1, México, ISSUE-UNAM/Universidad, 2010, p. 7, en <<http://ries.universia.net>>, consulta: 20 de abril de 2011.

²¹ Lorenza Villa “La educación media superior ¿igualdad de oportunidades?”, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 141, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2007, p. 100.

geneidad en los órganos de gobierno de las instituciones. Por ello, este tipo educativo se planteó como tarea inmediata el reto de integrar un Sistema Nacional de Bachillerato en el país.

Si bien es cierto que las facultades de esta Subsecretaría quedaron limitadas frente a la autonomía de los bachilleratos universitarios y al carácter de los organismos descentralizados de los planteles operados por los gobiernos estatales, por lo menos surgió una instancia que diseñó una política que consideró la dispersión existente en la media superior de sostenimiento federal, y por otra parte, que encabezara un proceso de coordinación con las universidades autónomas y los gobiernos de las entidades federativas.

Retomando el PSE 2007-2012, cabe señalar la mención de los objetivos y retos para la educación media superior:

Alcanzar los acuerdos necesarios entre los distintos subsistemas y con instituciones de educación superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior.²²

En el PSE se aprecian ciertas innovaciones para la educación media superior, entre las principales, se esboza una reforma educativa que permita la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato capaz de articular la diversidad de la oferta educativa en beneficio de los propios estudiantes, un programa nacional de formación para los docentes (durante años se anunció un programa de este tipo y sólo quedó en eso), el hacer de la evaluación un sistema integral permanente y la creación de un sistema de orientación educativa y tutorías de cobertura nacional para todos los estudiantes.

La Reforma Integral de la Educación Media Superior

La actual administración federal (2006-2012) asumió entre sus compromisos y metas, ampliar la cobertura en el servicio y mejorar

²² SEP, *Programa Sectorial Educativo 2007-2012*, p. 24, en <http://upepe.sep.gob.mx/prog_sec.pdf>, consulta: 10 de abril de 2011.

todos los indicadores educativos del nivel medio superior. Para lograrlo, en el mes de mayo del 2007, la Subsecretaría de Educación Media Superior hizo público el anuncio oficial de la implantación gradual de la RIEMS y según la Subsecretaría y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el ciclo escolar 2008-2009 sería el de la transición a la RIEMS.

Con esta reforma, el gobierno federal intenta dotar a la educación media superior de una identidad propia, incrementar la cobertura en el servicio con estándares de calidad y darle pertinencia curricular, todo ello orientado a un gran objetivo general: la creación del Sistema Nacional de Bachillerato. De acuerdo con la Subsecretaría, la educación media superior enfrenta desafíos que podrán ser atendidos sólo si este tipo con sus dos niveles educativos se desarrollan con una identidad definida que permita a sus distintos actores avanzar ordenadamente hacia los objetivos propuestos.

Para Székely,²³ la educación media superior constituye además, una serie de oportunidades si se logran revertir los rezagos educativos pues, por la edad en que los jóvenes cursan dichos estudios, se podría caminar con menor incertidumbre hacia la democracia y la construcción de un ejercicio ciudadano en mejores condiciones. Asimismo, se lograría estabilidad y progreso social al contar con una población de jóvenes con más y mejores oportunidades y, en consecuencia, aspirar a conseguir desarrollo y prosperidad en el país. Todo ello con una educación media superior pertinente y de calidad que permita la formación de recursos humanos necesarios para mejorar los niveles de productividad y competitividad.

Para la Subsecretaría, la media superior tiene un carácter estratégico por el hecho que de ella egresan individuos justo en el momento –por su edad– de iniciarse en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadanos, y como tales deben reunir, en adición a los conocimientos y habilidades que definirán su desarrollo personal, una serie de actitudes y valores que tengan un impacto positivo en su comunidad y en el país en su conjunto.

²³ Miguel Székely Pardo, segundo subsecretario de Educación Media Superior de la SEP, encabezó el diseño, desarrollo e implantación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en México.

Económicamente para la Subsecretaría, contar con una educación media superior modernizada y reestructurada es cada vez más un requisito para que los jóvenes logren obtener mejores condiciones laborales y de desarrollo profesional. La política educativa actual asume que en términos generales, la competitividad de México depende en buena medida del adecuado desarrollo y avance de la reforma. Aunado a lo anterior, para la Subsecretaría, en el documento *Reforma Integral de la Educación Media Superior. La creación de un Sistema Nacional de Bachillerato*, quedó establecido que

...La actualización y profesionalización de los maestros es un requisito indispensable para que la Reforma Integral sea exitosa. Se requerirá que los profesores, además de dominar su materia, cuenten con las capacidades profesionales que exige el enfoque de competencias. Evidentemente habrá que ser cuidadosos con no imponer indebidamente a los profesores nuevas formas de trabajo; de lo que se trata es de que gradualmente las instituciones efectúen las modificaciones que correspondan a la Reforma, y acompañen el proceso con acciones de formación y actualización importantes que favorezcan un modelo educativo centrado en el aprendizaje, en el que los profesores juegan un papel diferente al tradicional dictado de cátedra, para convertirse en facilitadores de los procesos de aprendizaje de los alumnos. Los profesores, como actores clave en la EMS, deberán integrarse a los procesos de diseño curricular y toma de decisiones, de manera que con su experiencia contribuyan a la Reforma Integral.²⁴

Sin embargo, en muchos planteles, de la invitación amable y del exhorto convincente para que los docentes participaran en el proceso de formación, se pasó a las presiones y a las amenazas violentas, tanto para aquellos docentes que no quisieran participar, como para aquellos que habiendo aceptado entrar en el proceso de formación no pudieran culminar satisfactoriamente el mismo.²⁵

Para la autoridad educativa los docentes deberán contar con:

los conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan diseñar clases participativas, en las que se fomente el aprendizaje colaborativo, la resolu-

²⁴ SEMS, *Reforma Integral de la Educación Media Superior. La creación de un Sistema Nacional de Bachillerato*, México, 2008, p. 86.

²⁵ Los profesores fueron condicionados a firmar un documento donde facultaban a la autoridad federal para que en caso de no concluir el proceso de formación, la autoridad aplicara un descuento nominal por el monto del programa de formación previamente establecido.

ción de problemas y el trabajo en torno a proyectos. Tendrán que ser capaces de integrar las competencias genéricas²⁶ en cada una de sus áreas de enseñanza, por lo que los retos irán mucho más allá del conocimiento profundo de su disciplina o profesión. Para ello es conveniente que se desarrollen materiales de apoyo para la enseñanza que puedan ser aprovechados por los profesores de distintas escuelas y modalidades por igual. Además, es importante que los docentes reconozcan las necesidades y características propias de la población en edad de cursar la EMS y, en su caso, puedan fungir como asesores o tutores. Los jóvenes que ingresan a este nivel educativo tienen trayectorias educativas y personales diversas, y algunos de ellos, por distintas razones, egresan de la educación básica con serias lagunas. En el contexto de la construcción de un Sistema Nacional de Bachillerato con mayor calidad y más equitativo, los docentes no pueden pasar por alto esta situación.²⁷

En el marco del diseño de la RIEMS, la Subsecretaría puso especial énfasis en establecer un perfil deseable en el docente de la educación media superior, en el que una de las principales competencias es el acceso, uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación como herramienta de trabajo indispensable en las actividades docentes cotidianas.

Además, para impulsar la reforma integral se necesitan docentes conscientes respecto de los cambios actuales que se experimentan en la sociedad, del vertiginoso avance de la ciencia y la tecnología, de la imposibilidad real por parte de los estudiantes de aprender contenidos de manera infinita y de la poca pertinencia y significado que representa para la vida presente y futura de los jóvenes el seguir fomentando un aprendizaje enciclopédico, memorístico, que aleje a los estudiantes del interés y la motivación por aprender y cursar la educación media superior.

En el contexto de la reforma integral se espera del docente una actitud de reaprendizaje para comprender y las nuevas estructuras epistemológicas de trabajo cotidiano en las aulas, así como aceptar cambios en los roles y hasta en su identidad profesional. El docente deja de ser el actor protagónico en el aula para convertirse en un di-

²⁶ Las competencias genéricas a desarrollar por los estudiantes son las siguientes: El alumno se autodetermina y cuida de sí, Se expresa y comunica, Piensa y critica reflexivamente, Aprende de forma autónoma, Trabaja en forma colaborativa

²⁷ SEMS, *Reforma Integral de la...*, p. 86.

namizador, facilitador, orientador, creador y generador de oportunidades y situaciones de autoaprendizaje por parte de los estudiantes desde una perspectiva de corte constructivista.

La Reforma Integral de la Educación Media Superior requiere del profesorado, que labora atendiendo a casi cuatro millones de jóvenes en el país, una apertura para incorporarse a las nuevas tendencias educativas predominantes en el mundo desarrollado; exhorta al profesorado a adoptar una nueva cultura abierta y de predisposición al aprendizaje, a su evaluación y su certificación de manera permanente.

La Subsecretaría de Educación Media Superior reconoce que para aspirar a un sistema educativo con estándares de calidad, es indispensable la existencia de una planta de profesores formados, certificados y comprometidos con la docencia, sin embargo, existe un considerable rezago, ya que los esfuerzos para capacitar y actualizar a los maestros han sido más bien intermitentes y aislados en los distintos subsistemas. Incluso, lamentablemente entre los profesores queda la impresión de que en algunos casos sólo se buscan cursos de capacitación como una opción para mantenerlos ocupados durante los periodos intersemestrales.

Hay que enfatizar que en la Educación Media Superior una reforma educativa como la actual es inédita, tanto por la dimensión de sus alcances propuestos, como por su profundidad y complejidad; es una reforma que generó expectativas por la acumulación de demandas y planteamientos formulados durante muchos años, particularmente en lo relacionado al plano curricular y a la coordinación de su compleja naturaleza y estructura.

Programa de Formación Docente de Educación Media Superior

En el año 2008, la autoridad educativa generó un programa de formación para los docentes que se desempeñan en la educación media superior, el cual fue largamente prometido, anunciado y esperado. La Subsecretaría diseñó un programa de carácter nacional denominado: Programa de Formación Docente de Educación Me-

dia Superior (Profordems), con el cual la autoridad educativa federal pretende capacitar, durante lo que resta del actual sexenio, a la totalidad de los profesores que laboran en la educación media superior. La SEP indica:

El Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems) se inscribe en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y en la Reforma Integral de la Educación Media Superior. Tiene como principal propósito orientar las acciones de formación y actualización docente de este nivel educativo.

El Profordems además, tiene como objetivo contribuir al alcance del perfil docente de la Educación Media Superior; constituido por una serie de competencias que el docente debe desarrollar, para promover en los jóvenes de nivel medio superior los valores, habilidades y competencias que les demanda la sociedad actual.²⁸

A través de este proceso de formación se pretende que los docentes que laboran en la educación media superior logren integrar los aspectos teórico-metodológicos y procedimentales que sustenta la Reforma Integral, mediante la incorporación de estrategias innovadoras basadas en la construcción y desarrollo de competencias, sensibilizándolos hacia la actualización y revaloración de su actividad docente, fomentando el desarrollo de competencias y favoreciendo la flexibilidad y el enriquecimiento del currículum, a través del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las prácticas docentes centradas en el aprendizaje y el estudiante. Para cumplir con este propósito, la Subsecretaría convocó la participación de las Instituciones de Educación Superior tanto públicas como privadas del país.

La magnitud y los recursos que el gobierno destinó para este programa son del orden de 10 mil millones de pesos y se espera que para el 2012 se haya certificado a los 240 mil profesores en las nuevas competencias docentes.²⁹ Sin duda alguna que las dimensiones del reto son enormes, se trata de una planta de docentes heterogé-

²⁸ SEP, SEMS, en <<http://www.profordems.sems.gob.mx/profordems/>>, consulta: 20 de marzo de 2011.

²⁹ Armando Alcántara, "Nace el PROFORDEMS" en *Suplemento Universitario Campus Milenio*, núm. 275, México, 5 de junio de 2008, México, en <<http://www.camilenio.com/275/opinion/nace.php>>, consulta: 1 abril de 2011.

nea, estimada en casi un cuarto de millón de profesores, de los cuales sólo 60% se encuentra titulada y no más allá de un 10% cuentan con una formación pedagógica inicial, es decir, son profesores de carrera y 90% son profesionistas de muy diversos campos disciplinarios que se encuentran contratados en la educación media superior bajo un esquema laboral por horas, lo que explica el porqué para muchos de ellos la docencia es una actividad económica complementaria. Es frecuente que abogados, ingenieros, contadores, por ejemplo, alternen su trabajo docente con otro empleo o incluso desempeñen actividades económicas informales. Esta situación les impide disponer de tiempo suficiente para formarse y profesionalizar su ejercicio docente.

Además, el profesor por horas difícilmente genera un compromiso institucional para dedicar tiempo extraclase para capacitarse, o bien poder brindar una atención personalizada (asesorías u orientaciones) a los estudiantes, o hacer vida colegiada a través de la planeación sobre la instrumentación curricular de las asignaturas a su cargo. En resumen, avanzar en la formación permanente y la profesionalización de este personal docente es una tarea por demás complicada y limitada en sus resultados.

Para lograr que la educación sea pertinente y relevante, la Reforma Integral demanda al docente traducir el currículum formal a las necesidades del aula, reconociendo los conocimientos previos de los estudiantes y propiciando las experiencias de aprendizaje idóneas para su grupo. Es decir, los profesores deberán recibir actualización en el enfoque constructivista de la educación, a fin de ser capaces de diseñar experiencias de aprendizaje que objetiven las competencias en las que se pretende formar a los estudiantes. Por si lo anterior fuera poco, en el documento de creación de la RIEMS se señala:

Otras áreas importantes a reforzar en la capacitación docente son el concepto de transversalidad y el trabajo en torno a proyectos. Adicionalmente, los profesores tendrán que aprender a diversificar sus prácticas de evaluación, utilizando además de los exámenes otras modalidades como los portafolios, las rúbricas, y toda una gama de metodologías de evaluación de competencias. Estas nuevas demandas exigen un gran apoyo institucional al profesorado de educación media superior. Por una parte, se requieren acciones

globales de actualización y formación que se refuercen en el nivel de cada institución y escuela.³⁰

No obstante, la autoridad educativa federal se desmarca del compromiso al pasarle a cada subsistema la responsabilidad de:

Establecer los mecanismos que permitan a los profesores contar con los recursos y tiempos para el trabajo colegiado. Se trata de fomentar una verdadera cultura académica en las instituciones de EMS que permita que los propios docentes de la EMS contribuyan a la formación de otros docentes en un ambiente que facilite el trabajo en conjunto, el intercambio de métodos y resultados y la reflexión colectiva. En el marco del Sistema Nacional de Bachillerato, se considera conveniente que este trabajo colegiado se desarrolle en espacios interinstitucionales.³¹

Y finalmente, hablando de la formación de los docentes, que discursivamente se reconoce es el componente sustantivo de esta política, viene el desentendimiento y la incertidumbre:

Un funcionamiento académico de esta naturaleza requiere recursos económicos, puesto que el trabajo colegiado demanda tiempo de trabajo. *Paulatinamente, conforme se cuente con los recursos para ello, las instituciones podrán atender esta necesidad* [las cursivas no aparecen en el texto original]. Las universidades y otras instituciones de educación superior están llamadas a hacer una contribución en este nuevo esfuerzo de formación de profesores de educación media superior. Podrán otorgar un valioso apoyo para el mejor dominio de las disciplinas, pero también en la difusión de métodos de enseñanza existentes y la formulación de otros nuevos que favorezcan el enfoque que propone el Marco Curricular Común. El papel activo que múltiples universidades desempeñan en la educación media superior facilitará su participación en este proceso.³²

En el Profordems cada profesor estará en condiciones de elegir la Institución de Educación Superior de su preferencia, en tanto que las instituciones participantes en el programa, ofrecerán la formación docente y posteriormente, un organismo externo certificará que

³⁰ SEMS, *Reforma Integral de la...*, p. 89.

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

los profesores posean el conjunto de las ocho competencias docentes³³ que señala la RIEMS.

El Acuerdo Secretarial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* establece que los profesores deberán contar con el perfil docente señalado, antes del inicio del ciclo escolar 2009-2010, situación que evidentemente no se cumplió y que hasta la fecha es una tarea pendiente y por cierto, muy rezagada.

Entre los problemas para lograr la habilitación docente a través del Profordems, está reducir drásticamente el número de profesores que imparten clases en un área del conocimiento diferente a la de su formación o que estando ubicados de acuerdo con su perfil, no cuentan aún con el título profesional de la licenciatura que estudiaron. De lo contrario, se acumularán nuevos problemas a los ya existentes.

En el momento de entrar en vigor este programa, se hizo público el anuncio de que habría tres proyectos y el docente optaría por uno de ellos: apoyo a la titulación de licenciatura, el Diplomado en Competencias Docentes en el Nivel Medio Superior y, el Programa de Maestría Interinstitucional en la modalidad a distancia, denominado: Innovación en la Formación del Bachiller. A la fecha sólo han operado dos programas: un Diplomado en Competencias Docentes que ofrecen las universidades públicas estatales y algunas instituciones de educación superior privadas del país y el posgrado a nivel de Especialización en Competencias Docentes que se cursa íntegramente en línea y que fue diseñado y es impartido por la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco.

El personal docente de la educación media superior de los subsistemas federales ha sido canalizado preferentemente hacia esta últi-

³³ Estas ocho competencias son: la organización de su formación continua a lo largo de su trayectoria; el dominio y estructuración de los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo profesional; el planificar los procesos de enseñanza y de aprendizaje atendiendo al enfoque por competencias, y ubicándolos en contextos disciplinares, curriculares y sociales amplios, el llevar a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional; evaluar los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo, la capacidad para construir ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo; contribuir a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano e integral de los estudiantes, y participar en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoyo a la gestión institucional.

ma opción, a la cual los docentes han mostrado resistencia para incorporarse por diversos motivos, quizás el más evidente ha sido la denominada “brecha digital”, definida por Schmelkes y Ruiz como:

La separación existente entre las personas que utilizan Tecnologías de la información y la comunicación como parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que, aunque lo tengan, no saben cómo utilizarlas y no se está refiriendo exclusivamente a aspectos de carácter tecnológico, sino que es un reflejo de una combinación de factores socioeconómicos y, en particular, de limitaciones y falta de infraestructura.³⁴

La “brecha digital” tiene diversos rostros que explican el origen de estas desigualdades e inequidades; el primero sería la edad de los docentes relacionada con la generación a la que pertenece y que se configura de manera histórica y social. Un segundo rostro es la posición económica producto del desigual reparto de oportunidades para tener acceso a este tipo de bienes. El tercero se manifiesta como una resistencia de los docentes hacia este tipo de dispositivos que, en manos de los estudiantes potencian su uso, aplicación y resultados. El docente al verse rebasado por el estudiante recurre a la descalificación y estigmatización del recurso como mecanismo de defensa condicionado por diversos factores, entre los que destacan, por una parte, el capital cultural y el capital económico de los sujetos, y, por otra, los usos y niveles de apropiación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación de manera diferenciada en los diversos grupos sociales; la brecha en la cultura digital sería su expresión evidente y manifiesta.

Otro tipo de resistencia que han expresado los docentes para participar en el proceso de formación en línea está relacionado con la forma empleada por la autoridad para promover la inscripción de los docentes al programa. Se recurrió a la amenaza antes que a la persuasión, argumentación, motivación y al apoyo hacia los profesores y ello, combinado con limitaciones en el manejo de dichos dispositivos, desencadenó una postura negativa para participar en dicho proceso formativo.

³⁴ Corina Schmelkes y Martha López Ruiz, *La investigación educativa en México 1992-2002*, núm. 7, tomo I, México, COMIE, 2003, pp. 10 y 11.

A la fecha, aun cuando no se han dado a conocer cifras oficiales nacionales sobre la cantidad de profesores formados y certificados, se tienen datos a nivel de planteles donde no supera un 15%;³⁵ esto a tres años de que entró en vigor la RIEMS y a un mes de que egrese la primera generación de estudiantes formados bajo el nuevo modelo educativo. Sin magnificar las características y alcances del Programa de Formación, es preocupante que en su mayoría el personal docente no haya participado todavía de dicho programa, sobre todo cuando hay que reconocer que las orientaciones, métodos y paradigmas del modelo educativo de la RIEMS son, en muchos casos, desconocidos o poco familiares para los docentes en servicio, mismos que se formaron bajo otros modelos pedagógicos.

Finalmente, es interesante observar como en ninguna parte del documento de la RIEMS, ni en los Acuerdos Secretariales que legitiman su entrada en vigor, aparece el tema de las condiciones laborales de trabajo y mucho menos aspectos de tipo salarial; estos son aspectos ausentes en esta reforma y en general en las reformas educativas estructuradas en los últimos años en América Latina. Y aunque se ha vuelto un lugar común, se debe insistir en que cualquier esfuerzo de capacitación, actualización y/o formación docente, deberá contemplar el mejoramiento de los niveles de remuneración del personal con el fin de estimularlo para alcanzar los estándares de calidad deseados.

Comentarios finales

El análisis de las políticas públicas reúne el conocimiento profundo de ciencias sociales como la economía, la ciencia política, la sociología, la administración, toda vez que las categorías fundamentales Estado, sociedad, objetivos e instrumentos se desarrollan en esas disciplinas. Por su parte el diseño de las políticas requiere de la participación de diversos actores sociales para cumplir con el procedimiento previsto en nuestra Constitución Política y para lograr los consensos necesarios que posibiliten el éxito en su ejecución.

³⁵ Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios núm. 76.

La RIEMS, como expresión de una política pública, pareciera ser un intento fallido. Es una reforma necesaria, urge dinamizar la educación media superior para revertir el estado de abotagamiento que años de inmovilidad la postraron en los magros resultados tímidamente reportados a la sociedad durante décadas. Sin embargo, dicha reforma sucumbió a las tentaciones, limitaciones, inercias y vicios de la política educativa mexicana. Es una reforma que marginó a los protagonistas y responsables directos de su implementación: los profesores; canceló la oportunidad de escuchar y conocer la opinión de directivos, de padres de familia, estudiantes y la experimentada perspectiva de investigadores nacionales que se han especializado durante años en estudiar la educación media superior.

En la RIEMS sólo hay compromisos, exigencias, responsabilidades y la demanda de nuevas actitudes hacia los profesores, pero está ausente el tema de cómo garantizar que los docentes se dediquen profesionalmente a su labor con decoro y dignidad. Esta reforma es, como la denominó Rosa Torres, “una reforma a prueba de docentes”.³⁶

La RIEMS en general y el Programa de Formación Docente en particular fueron el resultado de una política pública noble, deseable, pero que menospreció el aporte experimentado de docentes, que por otra parte, necesitaban también enterarse y comprender los alcances de dicha reforma, prepararse con suficiente anticipación, capacitarse y actualizarse adecuadamente y sin prisas, para no tener que caer en las aulas en la simulación obligada de encabezar un nuevo modelo del cual, en la mayoría de los casos, no se tiene una comprensión clara. Como lo señala Torres:

las propuestas más sofisticadas de reforma terminan ignorando lo que deberían ser ya, a estas alturas, verdades de Perogrullo: para cambiar la educación es preciso trabajar *con* los docentes, no *contra* ellos o a sus espaldas, asumiéndolos no únicamente como *agentes de la reforma* sino como *aliados* y como *sujetos del cambio*; no hay calidad educativa sin *calidad docente*;

³⁶ Rosa María Torres, “De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina”. *Perspectivas*, vol. XXX, núm. 2 (114), junio 2000, UNESCO, Ginebra, p. 2. <<http://www.fronesis.org/documentos/torres2000ar.pdf>>, consulta: 12 de febrero de 2011.

sin *profesionales autónomos* es inviable la descentralización y la autonomía de la institución escolar.³⁷

Las políticas públicas implementadas en la educación de nuestro país han sido refractarias a la idea de requerir sujetos que asuman la profesionalización de la docencia. Se habla de profesionales de la educación bien remunerados y formados permanentemente, motivados y comprometidos por aprender, responsables de su tarea, y orgullosos de lo que hacen. Hablar de “nuevos docentes” y “nuevos modelos educativos” al margen de lo anterior, desarma, de antemano, los efectos esperados en la aplicación de cualquier política pública. Los profesores no son técnicos que aplican lo prescrito, así sea en manuales excelentemente elaborados.

La mejor política pública aplicada a la educación pareciera estar condenada al fracaso o a la simulación si deja de lado la importancia real que debe conferírle a la información, a las condiciones laborales y sobre todo a la formación de los docentes. Es necesario eliminar la reproducción de lo que Torres denomina el profundo dualismo en torno al tema docente que consiste simultáneamente en una:

valoración de los docentes en la retórica, negligencia y desconfianza en la práctica; los docentes como principales responsables del “deterioro” de la calidad de la educación, y al mismo tiempo como salvadores y principales responsables de la “mejoría” de dicha calidad; los docentes como obstáculo y a la vez como protagonistas del cambio educativo, una visión de los docentes como aplicadores obligados de la reforma, sin atención al punto de vista y la voluntad de quienes son convocados a realizar los cambios, aceptando en primer lugar el propio cambio.³⁸

Seguir implantando reformas educativas que puedan estar técnicamente completas y pulcramente desarrolladas, pero sensiblemente parciales cuando dejan de lado al ser humano y sus requerimientos materiales para cumplir íntegra y responsablemente, estarán irremediablemente en riesgo de abortar lo más valioso para el ser humano, eso que es irrecuperable para todos: el tiempo. ¿Cuán-

³⁷ *Ibid.*, p. 1.

³⁸ *Ibid.*, p. 3.

to tiempo habrá que esperar ahora para evaluar y corregir las fallas que se detecten en la actual reforma integral y esperar el diseño de la próxima? ¿Cuántos jóvenes bachilleres pagarán el precio de errores, omisiones y descuidos previsibles? ¿Por qué los experimentados cuadros técnicos con que cuenta la SEP, expertos en el diseño e implantación de políticas públicas, tropiezan una y otra vez con la misma piedra?

LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR. UNA POLÍTICA PÚBLICA PARCIAL PARA LA JUVENTUD

*Ana Esther Escalante Ferrer**
*César Darío Fonseca Bautista***

Introducción

En 2005 se planteó la necesidad de diseñar una reforma educativa para la educación media superior, misma que se implantó en 2008, esta reforma es motivo de una amplia reflexión por dirigirse a una parte de la población joven de México, la cual tanto numérica como cualitativamente es muy importante y se encuentra en situaciones muy especiales que se describen en este capítulo en el cual concentramos el análisis sobre la forma como el Estado, a través del gobierno federal, propone un intento de atención a la juventud con una operación eficiente a través de la denominada Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Para ello se describe la figura del Estado, y se desarrolla la noción de gobierno para diferenciarlo del Estado. En un segundo apartado se muestra lo que se entiende y la manera cómo se determinan las políticas públicas en general, en virtud de que la reforma analizada es una muestra

* Profesora-investigadora ICE-UAEM.

** Profesor DGETI-Morelos (CBTis No. 76)

de la forma como se operan las políticas. El tercer apartado sirve de soporte para que, a partir de datos del Sistema Educativo Nacional (SEN), en un cuarto apartado se recuperen algunas políticas públicas emergentes en nuestro país y mostrar con cierta amplitud la política implementada sobre la Educación Media Superior (EMS) reflejada en la RIEMS.

El Estado mexicano y el gobierno

Es frecuente utilizar el término Estado como sinónimo de gobierno, no obstante, dichos conceptos no significan lo mismo. Por gobierno debe entenderse al grupo de personas que por un tiempo legalmente establecido, asumen el control del aparato estatal con la finalidad de cumplir sus funciones, garantizar la seguridad de la población, preservar sus bienes, tomar decisiones en beneficio de las mayorías y en apoyo de los más desprotegidos y hacer valer las normas que hagan posible la convivencia social de toda la población.

Como lo afirma Crespo,¹ ambos conceptos están estrechamente relacionados pero son distintos, los gobiernos se suceden uno a otro pero el Estado permanece sin que cambien en lo esencial, sus características, es decir, por una parte hablamos del Estado mexicano y por otra, del gobierno o administración de un determinado presidente.

El Estado es la institución encargada de establecer, formalizar e institucionalizar las reglas y normas de convivencia social entre los integrantes de una sociedad. Es producto y obra de los hombres y mujeres, se integra y configura a lo largo de un proceso histórico determinado por cada sociedad. El Estado es una institución social y política, garante de la convivencia humana que toma cuerpo en una organización política, se desarrolla en un espacio geográfico delimitado, bajo un régimen jurídico orientado a lograr el bien común. Tradicionalmente, un Estado nacional se define como:

la combinación de pueblo, gobierno y territorio. [...] Sin embargo, en términos políticos la noción de Estado tiene un significado diferente. Se refiere al

¹ José Antonio Crespo, *Para entender el Estado*, México, Nostra, 2006, p.7.

conjunto de instituciones, es decir, organizaciones y reglas, donde se concentra la facultad para la toma de decisiones válidas para toda la comunidad.²

Así pues, esta institución está conformada por un territorio y la población que vive en él, un orden jurídico el cual implica independencia, autodeterminación y soberanía con respecto de otros Estados y, las instituciones sociales creadas por dicha sociedad para garantizar la supervivencia e interacción entre sus miembros. En términos generales, se asume que la razón de ser de un Estado es el bien común, la seguridad y el desarrollo de su población, la búsqueda del bienestar y el establecimiento de la justicia social entre sus miembros.

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se le reconocen y lo justifican, en tanto que las funciones son los medios o diversas formas para llevar a cabo los fines.

El Estado debe ser una obra colectiva y una tarea común, para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica porque históricamente se le han asignado fines; y existe para realizarlos, su presencia y predominio se legitiman e imponen en tanto cumple con su razón de ser: lograr un bien superior que no pueden garantizar los sujetos en lo individual.

Las funciones del Estado tienen un apoyo jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos de la legislación que se necesitan para la realización de las tres funciones esenciales del Estado: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa, esta última es la operación del gobierno para garantizar el bienestar de su población.

Definición y origen de las políticas públicas

Para lograr sus objetivos y cumplir con sus funciones, el Estado debe llevar a cabo la eficiente implementación de políticas públicas (PP), las cuales podemos definir como: acciones de gobier-

² *Idem.*

no que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y eficiencia. De acuerdo con Aguilar, dichas PP tienen "...una doble dimensión política y técnica, un componente normativo y un componente científico-técnico".³ Son acciones políticas en tanto están dirigidas a la satisfacción de demandas de los gobernados y de beneficio social de los mismos, pero también se sustentan en un razonamiento técnico con el fin de alcanzar de mejor manera, los objetivos previstos y comprometidos y, conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales.

No obstante que un gobierno organiza, controla y dirige a su sociedad mediante recursos coactivos, legales, políticos, fiscales, financieros y administrativos, existe un subconjunto de acciones de gobierno que son las que se denominan como PP y que más ampliamente se identifican como:

conjunto de acciones intencionales y causales [...] que se definen por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía [...] que son decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte en públicas y legítimas [...] y que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.⁴

Lo que hay que dejar claro es que no toda acción de gobierno es una PP pero toda PP sí es generada por un gobierno. Las PP no son acciones eventuales, pasajeras, circunstanciales o emergentes, sus características fundamentales tienen que ver con su orientación hacia objetivos de interés o beneficio de toda la comunidad, la participación activa de la ciudadanía, interviniendo o legitimando dicha acción gubernamental, su implementación, operación y evaluación dentro de un marco normativo y procedimental del propio órgano de gobierno, para Aguilar lo distintivo de las políticas es:

integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanentemente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la PP consiste

³ Luis F. Aguilar, (comp.), *Política pública*, México, Siglo XXI editores, 2010, p.29.

⁴ *Idem*.

en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se producen en el tiempo de manera constante y coherente.⁵

En los Estados nacionales que se gobiernan a través de la democracia representativa, lo usual es que las demandas sociales, políticas y económicas se atiendan a partir de políticas, entendidas éstas como planes de acción particulares que se encuentran enmarcados no en el voluntarismo del mandatario en turno, sino que tienen detrás de sí un marco constitucional, normativo o leyes reglamentarias. En la elaboración de las PP, es deseable y además legítimo, que intervengan los ciudadanos a través de diferentes formatos según la instancia de gobierno de que se trate así como la magnitud y trascendencia de la PP en cuestión. Por ejemplo, mesas de planeación, consultas abiertas, foros de discusión, espacios de exposición de propuestas, etc. Esta apertura en la receptividad de los órganos de gobierno surge como una práctica a partir de la década de los ochenta del siglo XX, precisamente cuando el modelo de Estado autoritario comienza a dar visos de agotamiento y es así que, la temática de las PP aparece en México como una forma de enfrentar las manifestaciones de inconformidad social a causa de una acumulación de crisis generalizadas, por ello Aguilar afirma que

...Al presentarse como una actividad de conocimiento que exige que las decisiones del gobierno acrediten su naturaleza pública y su eficacia, el enfoque de la disciplina de PP encajó perfectamente con la insurgencia cívica de los años ochenta a favor de la democratización del régimen y contribuyó con su enfoque y conceptos a sostener y depurar el clima democratizador.⁶

En México, los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante una administración de gobierno a nivel federal deberán seguirse, se encuentran contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento que representa el compromiso que el gobierno federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, condición indispensable para un

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibid.*, p. 25.

buen gobierno. El PND precisa los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

El PND para el periodo 2007-2012, establece diez objetivos nacionales, de entre los cuales el No. 7 aspira a: “Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país”.⁷

Este Plan proporciona los ejes sobre los que se articula la política pública y exponen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, político, social, cultural y componen un proyecto integral en torno a estos cinco ejes, siendo el número 3 (Igualdad de oportunidades) el que para los fines de este trabajo nos interesa recuperar.

Este tercer eje señalado en el PND 2007-2012, está relacionado con la igualdad de oportunidades que cada joven mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener para lograr el acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren.

Sin embargo, según el gobierno federal, uno de los grandes retos a los que se enfrenta una estrategia integral de desarrollo en un país como México, es eliminar el determinismo representado para muchos por sus condiciones al nacer. Es decir, las PP en materia social deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional. Lo anterior –afirma el PND– es más claro cuando reconocemos que las desigualdades sociales son una realidad ancestral en México, país en el que, uno de cada cinco mexicanos no tiene asegurada la alimentación de cada día.⁸

⁷ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en <<http://pnd.presidencia.gob.mx/>>, consulta: 2 de abril del 2011.

⁸ *Idem*.

El hecho de que en nuestro país subsista una estructura económica y social, en donde gran parte de la riqueza está en manos de unos cuantos, expresa crudamente la inaccesibilidad a los beneficios del desarrollo para una gran mayoría de la población, y es la realidad a la que el Estado debe responder con acciones que aseguren la igualdad de oportunidades.

Ante ello, el PND 2007-2012, considera que es necesario garantizar el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna. Esto supone que todos puedan tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud, a la vivienda digna, a la recreación y a la educación, servicios que constituyen el bienestar de las personas y de sus comunidades.

Así, una pieza fundamental la constituye el logro de una educación de calidad para todos los mexicanos ya que, se espera que ésta pueda formar y desarrollar el talento necesario para elevar el desarrollo de la persona y en consecuencia, promover el crecimiento económico, según el PND:

Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo. Debe también promover la capacidad de manejar afectos y emociones, y ser formadora en valores. De esta manera, los niños y los jóvenes tendrán una formación y una fortaleza personal que les permita enfrentar y no caer en los problemas de fenómenos como las drogas, las adicciones y la cultura de la violencia.⁹

La meta es la formación de ciudadanos responsables, éticos y con capacidades suficientes para integrarse al mercado de trabajo y participar libre y responsablemente en la vida política nacional mediante el cultivo de valores como la libertad, la justicia y la capacidad de diálogo.

El gobierno federal, a través del PND, reconoce la enorme cantidad de necesidades existentes que deben atenderse de manera inmediata y asume la enorme deuda con los ciudadanos en relación al rezago social existente y propone una política social integral, sin embargo, simultáneamente advierte que sólo resolver lo inmediato

⁹ *Idem.*

no es factible ni viable para garantizar una reversión del problema que logre romper inercias transmisoras de la marginación transgeneracional.

Corresponde al gobierno federal por su desarrollada y expandida capacidad administrativa y por la concentración, distribución y operación del gasto público, la obligación y responsabilidad inalienable de resolver los problemas básicos y atender las necesidades elementales de la sociedad tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Para lograrlo, debe llevar a cabo la eficiente implementación de políticas públicas.

En el campo educativo las acciones denominadas como PP parecen en muchas ocasiones responder más a una iniciativa individual o de grupo de trabajo de la cúpula que administra sexenalmente la educación en el país, que a un consenso verdaderamente político, logrado a partir de la participación, aporte, contribución y diálogo de todas las partes involucradas directa e indirectamente en el fenómeno educativo, es decir, contraviniendo la teoría y su discurso prescriptivo, las PP en nuestro medio son actividades mucho menos estructuradas y participativas. El ejercicio de consulta ciudadana se efectúa frecuentemente sólo para legitimar lo que expertos y tomadores de decisiones ya han previamente decidido y realizado.

Para la elaboración de las PP no necesariamente todo problema social, necesidad política o económica, es forzosamente un asunto urgente de atender, ya que el establecimiento de prioridades de atención y solución está determinado por otra serie de factores como por ejemplo, las presiones de organismos multilaterales, las disputas de los partidos políticos por abanderar algunas demandas o problemáticas sociales o el peso político del grupo que demanda y presiona en relación a la incorporación de su asunto en la agenda gubernamental.

La atención y solución de un problema a través de la instrumentación de una política pública es resultado de diversas negociaciones para la inclusión o no en la agenda del gobierno en turno. Se entiende por agenda de gobierno al conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes seleccionan como objeto de su actividad, en el entendido de que no existen recursos suficientes para darle atención a todos los problemas políticos, sociales

o económicos. Esta problemática de la selección de determinados asuntos, no surge de la nada, es construida social y políticamente y pasa por un proceso de análisis y tratamiento como objeto de la acción gubernamental.

Una política pública puede ser concebida como la orientación o la delimitación general de determinadas acciones que perfilan ciertos objetivos que el Estado se plantea alcanzar, pero es una delimitación que no es neutra, ni independiente y mucho menos debe estar aislada de los actores, acciones, estrategias y objetivos a los que se pretende impactar con su implementación eficaz. La eficacia estará en función de la legitimidad y consenso con todos los involucrados y de los espacios de toma de decisión política encargados de corregir y confirmar la propuesta.

En síntesis, hay diversas posibilidades de presentar una PP: como una política pública unidireccional, sólo como un acto de gobierno, en la cual los actores no se sienten reflejados, incorporados y tomados en cuenta, por lo cual existe el riesgo de ignorarla y fracasar. Por el contrario, se espera que una PP al ser una construcción social entendida, comprendida y asumida por los involucrados o afectados por ella, pronostica el buen logro del objetivo para el que fue propuesta.

El Sistema Educativo Nacional (SEN)

De acuerdo con cifras publicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al iniciar el ciclo escolar 2008/2009, el SEN atendió a poco más de 38 millones de alumnos y estudiantes de los cuales, 33.6 millones (87%) recibieron servicios escolarizados y el resto, 5 millones (13%) servicios extraescolares.¹⁰ Estas cifras muestran la magnitud de la empresa educativa mexicana; poco más de uno de cada 3 mexicanos se encuentra ma-

¹⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México 2009. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, INEE, 2009, p.40.

triculado en el SEN. De los 44.9 millones de mexicanos en edad escolar (3 a 24 años), poco más del 70% está en la escuela.¹¹

En la matrícula nacional (por tipo y nivel educativo) reportada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), para el ciclo escolar 2008/2009, los servicios de educación básica representaron la mayor proporción de la población matriculada al concentrar a 25.6 millones de alumnos (76.2% de la matrícula educativa nacional); los estudiantes en la educación superior ascendieron a 2.7 millones (8.1% del total) en tanto que en la media superior, la matrícula atendida fue de 3.9 millones de jóvenes, lo que representó 11.7% del total nacional.¹²

Uno de los principales problemas que ha enfrentado este sistema ha sido el ritmo vertiginoso en su crecimiento que, como señala Rubio:

La sociedad mexicana ha realizado un enorme esfuerzo por construir y desarrollar su sistema educativo. En la segunda mitad del siglo XX, el sistema creció aceleradamente: de atender a menos de un millón de estudiantes, su capacidad se incrementó para incorporar a más de 30 millones. Este esfuerzo se ha intensificado aún más durante los primeros años del siglo XXI.¹³

No obstante la gran empresa estatal, uno de los estratos sociales donde se reflejan las contradicciones, debilidades y problemas estructurales del sistema, es la franja etaria que corresponde a la población de entre los 16 y los 19 años; de acuerdo con las estimaciones de Díaz, sobre los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) para el año 2005 este estrato estaba integrado por:

ocho millones de personas, de las que se encontraban estudiando cerca de cuatro millones. Es decir, para atender a jóvenes en el ciclo del bachillerato, que dura tres años, tenemos una cobertura de 50% sobre la población de la edad. Esto significa que cinco de cada diez jóvenes ya no entran al bachillerato, a ninguno de los que se ofrecen. Peor aún: ya en el bachillerato, deser-

¹¹ Pedro Flores (coord.), *Los retos de México en el futuro de la educación. Consejo de Especialistas para la educación*, México, 2006.

¹² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de...*, p.40.

¹³ Julio Rubio, *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, FCE, 2006, p.13.

tan, no terminan, como el 40% de los que entraron por razones económicas o porque no les gusta lo que están haciendo. De los cinco que entraron, tres terminan el ciclo. Pero esto es un ciclo continuo, cada año no entran más que cinco de cada diez. Sumando en un ciclo de tres años, dejamos de atender a unos 6 millones de jóvenes. Cifra terrible.¹⁴

No obstante los esfuerzos, recursos destinados, avances y logros, los rezagos hacen que los primeros se diluyan o parezcan siempre insuficientes, ineficientes e irrelevantes. Los indicadores educativos siguen siendo preocupantes, más de siete millones de jóvenes, los llamados “Ninis”,¹⁵ deambulan por las calles sin futuro, sin horizonte y sin opciones.

A finales del 2010, la organización Mexicanos Primero¹⁶ presentó un estudio realizado a partir de los informes estadísticos de la SEP donde señala cómo de cada 1000 niños que ingresan a la escuela primaria, egresan 620, de los cuales ingresan a primero de secundaria 588 y tres años después, egresan sólo 451, un nivel educativo que además de ser obligatorio es básico e indispensable para la vida futura de esos niños.

Por si el panorama anterior no fuera lo suficientemente desolador, de esa mitad de niños que logra permanecer dentro del sistema educativo, poco más de la mitad no alcanza el aprendizaje previsto de acuerdo con los resultados de la aplicación de las evaluaciones EXCALE y ENLACE¹⁷ las cuales reportaron en 2010 un 52 y un 50.9% respectivamente de alumnos que se ubicaron en el nivel de insuficiencia o por debajo del básico y, sólo el 2 y 2.2% de los niños lograron respectivamente, el nivel más alto (avanzado) en ambas pruebas.¹⁸

¹⁴ Roger Díaz, “Jóvenes: educación y violencia”, *Revista Este País*, núm. 216, México, 2009, en <<http://estepais.com/site/?p=22277>>, consulta: 20 de octubre del 2010.

¹⁵ *Ninis* denominación con que se identifica en nuestro país a un total aproximado de 7 millones de jóvenes en edad de estudiar que ni estudian ni trabajan. Se trata de jóvenes de 18 años que no tienen un futuro claro o que si lo tienen, es desesperanzador, desolador y penoso. Es una generación marcada por la desilusión.

¹⁶ Mexicanos Primero, *Brechas, estado de la educación en México en 2010*, en <<http://www.mexicanosprimero.org/>>, consulta: el 12 de marzo del 2011.

¹⁷ Examen de la Calidad y Logro Educativo y Evaluación de Logro Académico en Centros Escolares respectivamente.

¹⁸ Mexicanos Primero, *Brechas, estado de la...*

El crecimiento demográfico por sí sólo no explica ni mucho menos justifica las debilidades e ineficiencias de un sistema educativo como el mexicano. Es un sistema que no logra serlo en toda la extensión de la palabra, pese a las reformas y ajustes estructurales llevados a cabo en los últimos treinta años; perduran ineficiencias e ineficacias; una estructura operativa onerosa, lenta en su capacidad de respuesta e inequitativa en la distribución de sus beneficios y, siempre corto en la asignación de recursos. Un sistema educativo que históricamente postergó los aspectos cualitativos del proceso y que apostó prioritariamente a la cobertura. A la fecha, este sistema presenta todavía graves rezagos, reproduce inequidades y desigualdades sociales y económicas.

La cobertura en el servicio educativo, con todo y sus avances, es aún distante de ser la óptima, registra marcadas desigualdades entre los tipos y niveles educativos, inequidades por regiones y continúa siendo poco competitiva en términos de los estándares internacionales en que la SEP participa.

Con relación a la cobertura insuficiente del tipo medio superior, según el Programa Sectorial Educativo (PSE) 2007-2012 de la SEP, en las proyecciones más optimistas, se calcula que durante la actual administración federal, la cobertura en la EMS llegará al 65%¹⁹ de la población de entre 15 y 18 años de edad. Frente a esta situación, Lorenza Villa plantea que

...este grupo etario de jóvenes registrará un crecimiento importante por lo menos en los próximos 20 años, lo que propiciará que aquello que parece normal en las clases sociales acomodadas del país, es decir, experimentar trayectorias escolares regulares (ininterrumpidas), para los jóvenes provenientes de sectores sociales urbano-marginales, rurales e indígenas, este trayecto se vuelve cada vez más complicado de lograr por el crecimiento anual de la demanda de este servicio, aunado a la situación de crisis económica que desde hace tres décadas se vive en el país.²⁰

¹⁹ SEP, *Programa Sectorial Educativo 2007-2012*, p.17.

²⁰ Lorenza Villa, "La educación media superior ¿igualdad de oportunidades?", *Revista de la Educación Superior*, núm. 141, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2007, p. 97.

Otro problema a atender por la RIEMS es la baja eficiencia terminal en el bachillerato, la cual, para el ciclo escolar 2008/2009, fue del 60.1%.²¹ Por otra parte, en los programas de nivel profesional técnico, su eficiencia terminal se ubica, para el mismo periodo, apenas en un 46%.²² Lo anterior trae como consecuencia el problema social que representa la desocupación de esos miles de jóvenes que el subsistema no es capaz de retener y para quienes se cancelan aspiraciones laborales y de desarrollo personal. Sin contar el bajo aprovechamiento de los recursos que son invertidos en esa población escolar que no concluye sus estudios.

La deserción en este tipo de educación se presenta de manera desigual dependiendo del estrato social al que se pertenezca, en oposición a lo que busca el PND. Según datos del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), afirma Villa,²³ existe una relación directa entre los ingresos económicos familiares y el desempeño obtenido en el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-I). El promedio de aciertos obtenido a nivel nacional en 2004 y 2005 indica que, a menor ingreso económico familiar, menor es el promedio de aciertos obtenidos en el examen utilizado por la mayoría de los subsistemas para determinar el ingreso de los jóvenes a la EMS.

Así, los principales retos que se planteó el gobierno federal a partir del año 2005 para la EMS, fue atender la creciente demanda de los próximos años. Las reformas introducidas en la educación básica a principios del presente siglo, los programas orientados a la retención de esos alumnos y al aumento de la eficiencia terminal, hacen prever que la tasa de crecimiento de la matrícula que demandará EMS crecerá de manera importante.

En la educación básica, los índices de absorción y de retención de alumnos se han incrementado, lo que ha generado un flujo mayor de egresados de secundaria hacia la EMS, a pesar de que la población que ingresa a primer año de primaria se ha mantenido cons-

²¹ SEP, *Principales cifras educativas*, 2009, México, en <<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/890/1/images/PrincipalesCIF2008-2009.pdf>>, consulta: 20 de febrero del 2011.

²² *Idem*.

²³ L. Villa, “La educación media...”, en *op. cit.*

tante. Asimismo, de acuerdo con reportes elaborados por la SEP y publicados en el Acuerdo Secretarial 442 del Periódico Oficial de la Federación,²⁴ el porcentaje de absorción de egresados de secundaria actualmente es en promedio de 98.4% y según sus proyecciones dicho porcentaje llegará al 98.8% con una cobertura que pasará del 63.4 al 75.9% en el ciclo escolar 2020/2021.

Un factor que incidirá de manera decidida en la demanda, será la composición de la pirámide poblacional ya que el segmento de edad más numeroso será el de 15 a 19 años de edad, precisamente en el que se concentra la población que se encuentra en edad de cursar la EMS. Para el Subsistema de Educación Media Superior en su conjunto, esta situación se presenta como un reto muy importante para crear los medios para atender esta demanda con los estándares de calidad internacionalmente promovidos por agencias internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

[E]l crecimiento de la población de jóvenes de entre 15 y 24 años seguirá dominado por la inercia demográfica durante casi tres lustros más y, en consecuencia, ejercerá una fuerte presión sobre la oferta de educación media superior y superior, como sobre los mercados laboral y habitacional. Se prevé, por ejemplo, que la matrícula escolar en el nivel medio superior aumentará cerca de 70% durante los próximos diez años, en tanto que la del nivel superior lo hará en alrededor de 50%.²⁵

Otro reto más es abatir las diferencias de tipo regional y social en la atención a la demanda educativa de la población. Una de las condiciones para ampliar la cobertura del servicio a toda la población demandante, es establecer mecanismos de equidad para apoyar de manera particular a la población de bajos recursos económicos y a la que reside en regiones apartadas o zonas de alta marginación, ya que en esta población se ubica el mayor rezago educativo, no sólo en la EMS, sino en todos los niveles educativos.

²⁴ Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación, Acuerdo 442*, del 26 de septiembre, México, 2008, en <http://www.reforma-iems.sems.gob.mx/wb/riems/acuerdos_secretariales>, consulta: 10 de enero del 2011.

²⁵ Rodolfo Tuirán, *Retos y oportunidades demográficas de México en el siglo XXI*, Conapo, en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Otras/Otras4/22.pdf>>, consultado el día 30 de abril del 2011.

Una problemática histórica de la EMS estratégica para el desarrollo de los jóvenes, reconocida por la propia Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) ha sido la rigidez de sus modalidades educativas. Generalmente, este tipo de educación ha operado con estructuras rígidas y escolarizadas, que han impedido el acceso a la población adulta y –en algunos subsistemas– a jóvenes que hayan interrumpido su trayectoria escolar y deseen continuar sus estudios. Rigidez que se refleja también en sus esquemas de certificación que no contemplan la acreditación del conocimiento empírico, y dificultan el reconocimiento de estudios en otras instituciones o programas del mismo nivel, situación a la que se enfrenta la población trabajadora debido a las migraciones derivadas de las fluctuaciones del mercado laboral.

Estas son algunas de las condiciones en que se desenvuelve el SEN en lo general y la EMS de lo cual se desprendió la necesidad de una reforma para este último tipo de educación y que fue atendido a través de una política pública, la cual se describe en el apartado siguiente.

Las políticas públicas en el sector educativo

En México, en el campo de la educación las PP adquieren por lo general dos formas de presentación: como acuerdos administrativos cuyos alcances son más bien limitados e involucran precisamente aspectos de ese tipo y las reformas educativas las cuales pueden abarcar algunos ámbitos de lo normativo, pedagógico, curricular, sobre los planes y programas, y los métodos o, lo que se denomina, reformas educativas integrales, las cuales pretenden abarcar todos los aspectos antes mencionados. Como ejemplo de este último tipo de reformas educativas, tenemos la que se implantó en el ciclo escolar 2008/2009 en la educación media superior y que se denominó: Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) la cual el gobierno federal esbozó de manera general en el PND y precisó de manera más puntual en el Programa Sectorial Educativo 2007-2012 (PSE). De acuerdo con Miguel Székely, subsecretario de Educación Media Superior en 2008:

la educación media superior era el subsistema con mayor rezago, con una ausencia de políticas públicas, una serie de subsistemas totalmente desarticulados, sin normatividad, sin reglamentaciones ni programas [...] un sector de la educación con una gran dispersión y modalidades y subsistemas.²⁶

El PSE señala que “Para responder a sus necesidades y demandas, así como a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y de la globalización, vamos a impulsar una profunda reforma educativa”.²⁷ Dicho programa en sus Objetivos 2 y 5 hace alusión a la mencionada reforma cuando señala que

...El momento demográfico que vive México obliga a realizar un esfuerzo mayor en la educación media superior, en donde se plantea llevar a cabo una profunda reforma. [...] Ofrecer servicios educativos de calidad [...] Una educación relevante y pertinente que promueva el desarrollo sustentable, la productividad y el empleo. Para lograrlo, es necesaria la actualización e integración de planes y programas de educación media superior y superior.²⁸

Un indicador crítico en este tipo educativo es el de la eficiencia terminal. Al 2006 se registró una eficiencia del 58.3% y la meta trazada para el próximo año (2012) es lograr subir el indicador a un 65.7%.²⁹ Para coadyuvar a la retención de los estudiantes dentro de la EMS y lograr que egresen dentro del plazo establecido, uno de los principales pilares es el acompañamiento que las instituciones otorgarán a sus estudiantes a través de programas de tutoría y orientación educativa. En el 2006, sólo 20% de los bachilleres recibía esta atención y la apuesta es que al 2012 la totalidad de ellos cuenten con este servicio. El complemento de este apoyo para los estudiantes que provienen de hogares cuyo ingreso familiar no rebasa la línea de pobreza patrimonial establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y que no reciben los apoyos del Programa Federal de Oportunidades lo representaría el aumento de becas para que, de 40 060 jóvenes benefi-

²⁶ Miguel Székely, “Bachillerato, una reforma perentoria”, *Educación 2001*, núm. 155, 2008, p. 7.

²⁷ SEP, *Plan Sectorial de Educación 2007-2012*, México, p. 7, en <http://upepe.sep.gob.mx/prog_sec.pdf>, consulta: 15 de abril del 2011.

²⁸ *Ibid.*, p.11.

²⁹ *Ibid.*, p.16.

ciados en el año 2006, se alcance un total de un cuarto de millón de estudiantes becados al terminar la actual administración federal³⁰ y con ello coadyuvar sustancialmente a elevar la eficiencia terminal.

Las orientaciones generales que se establecieron en el PSE para implementar las PP que se traduciría en la RIEMS, consistieron entre otros en:

Alcanzar los acuerdos necesarios entre los distintos subsistemas y con instituciones de educación superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior.

Establecer las competencias para la vida y el trabajo que todos los estudiantes de bachillerato deban desarrollar y que sean la unidad común que defina los mínimos requeridos para obtener una certificación nacional de educación media superior.

Definir un perfil básico del egresado que sea compartido por todas las instituciones, por medio del cual se establezcan las competencias básicas que los alumnos deben obtener.

Incorporar en los planes y programas de estudios contenidos y actividades de aprendizaje dirigidas al desarrollo de competencias tanto para la vida como para el trabajo.³¹

Una fortaleza de la EMS que con el paso del tiempo se transformó en un problema fue la excesiva diversidad, no sólo de 26 subsistemas educativos que imparten este tipo de educación, sino la cantidad de planes de estudio y programas. Székely indicó que antes de la reforma había 200 planes de estudios distintos y prácticamente inconexos; además no existía movilidad ni tránsito entre dichos subsistemas. “Es decir, si un estudiante comenzaba sus estudios en alguna modalidad, tenía que volver a iniciar el bachillerato si deseaba cambiarse a otra opción”.³²

³⁰ *Ibid.*, p. 17.

³¹ *Ibid.*, pp. 24-26.

³² M. Székely, “Retos y transformaciones en la educación media superior”, *Campus Miletio. Suplemento Universitario*, núm. 336, 2009, México, 2009, p. 30.

Esta diversidad de la EMS –que podría interpretarse como una fortaleza– se volvió para la SEMS una situación difícil de manejar y ha tenido consecuencias negativas en la conformación de una identidad propia tanto del tipo educativo como de sus dos niveles que la integran, ha generado ineficiencia y duplicidad en la aplicación de los recursos presupuestales y una multiplicidad de perfiles de egreso. Por ello, el reto que se planteó la SEMS desde sus inicios en el año 2005, fue encontrar los objetivos comunes de los diferentes subsistemas para potenciar sus alcances en dirección de un Sistema Nacional de Bachillerato.

En 2008, la SEMS advirtió que

...en la coyuntura actual resulta esencial fortalecer la cobertura, equidad y calidad en la EMS, de manera que tenga sentido estudiarla, y se convierta en un mecanismo a través del cual los jóvenes adquieran habilidades y conocimientos que les resulten útiles para desarrollarse como personas y actores en la sociedad y el mercado laboral.³³

De acuerdo con datos proporcionados por la SEMS:

...de no haber un nuevo impulso a la EMS, en el ciclo escolar 2012-13 la tasa de graduación sería de 49.1%, la cual es menor al promedio en el que se encontraban los países de la OCDE a finales de la década de los años sesenta. En otras palabras, de continuar las tendencias actuales, al inicio de la segunda década del siglo XXI, la EMS en nuestro país tendría un rezago de 50 años. Esta no puede ser una opción para un país que aspira a mayores niveles de bienestar en una etapa en que el número de jóvenes alcanza su máximo histórico.³⁴

Derivado de las propuestas del PSE, la SEMS, tomó la decisión de iniciar los trabajos para diseñar, desarrollar e implementar una reforma educativa integral que recogiera las experiencias que en dicha materia se presentaron en el contexto internacional en el primer lustro del siglo XXI. La RIEMS es la respuesta del gobierno federal a la situación de rezago y deterioro que caracterizó a la EMS en los úl-

³³ SEMS, *Reforma integral de la educación media superior en México: La creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*, México, SEMS, 2008, p. 16.

³⁴ *Ibid.*, p. 6.

timos años. Es una estrategia catalogada como integral orientada a la creación del mencionado Sistema Nacional del Bachillerato.

La RIEMS descansa en cuatro pilares que son: La construcción de un Marco Curricular Común que otorgué a la comunidad estudiantil de la EMS, identidad, le da la oportunidad de contar con un perfil de egresado común para todos los subsistemas y modalidades de la EMS, además de reorientar su desarrollo a través de competencias genéricas, disciplinares y profesionales, lo cual se espera permitirá a los estudiantes desempeñarse adecuadamente en el siglo XXI. Esta reforma integral involucra a todos los subsistemas que la componen, para dotar a los estudiantes, docentes y a la comunidad educativa, con los fundamentos teórico-prácticos para que el nivel medio superior sea relevante en el acontecer diario de los involucrados.³⁵

Para garantizar el avance y consolidación de la RIEMS, el gobierno federal creó los denominados *Mecanismos de gestión*, componentes indispensables a partir de los cuales se pretende definir estándares y procesos para fortalecer las acciones y cambios en el marco de la reforma. Estos mecanismos son: la formación y actualización de la planta docente, la generación de espacios institucionales permanentes de orientación educativa y atención a los estudiantes a través de un Programa Nacional de Tutorías, el establecimiento de estándares mínimos en la infraestructura física y el equipamiento de los planteles, la profesionalización de la gestión de los directivos de las escuelas, garantía para que los jóvenes transiten entre subsistemas y planteles y el establecimiento de un proceso de evaluación integral como una cultura cotidiana en el quehacer escolar.

La misma SEMS, considera como elemento fundamental en la concreción de esta reforma integral, la incorporación del personal docente al modelo pedagógico a través de un programa de formación denominado Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems) a efecto de contar con el perfil deseable del personal docente y un padrón o censo que de cuenta del perfil académico de los profesores, información inexistente hasta antes de la puesta en marcha de la reforma.

³⁵ SEMS, “Reforma Integral de la Educación Media Superior”, *¿Qué es la reforma?* <<http://www.reforma-iems.sems.gob.mx>>, consulta: 29 de abril del 2011.

Las metas establecidas en el PSE para la EMS al término de la presente administración (2006-2012) esperan que el 100% de los docentes de planteles federales hayan participado en procesos de actualización y estén capacitados en el nuevo modelo educativo.³⁶

Sin embargo, los mecanismos y tiempos destinados a la socialización de la RIEMS entre el personal docente de los planteles públicos dejó mucho que desear pese a ser el paso estratégico para la puesta en marcha de la reforma. La socialización de la RIEMS se desarrolló un mes antes de que entrara en vigor, a través del mecanismo de “multiplicación”³⁷ de cursos aislados, con materiales escasos; los profesores empezaron la Reforma detrás de ella. El tan anunciado programa nacional de formación para los docentes no ha avanzado al ritmo necesario y esperado; los docentes presentan limitaciones, desinterés, desconfianza y malestar para incorporarse a dicho programa, en muchos casos con desconocimiento y en otros por la forma como se les ha coaccionado para que se integren a dicho proceso formativo, ello explica los raquíticos porcentajes de profesores que habían alcanzado la formación y certificación en el enfoque basado en competencias, cuando ya estaba por egresar la primera cohorte (2008/2011) de jóvenes bachilleres formados en el nuevo modelo pedagógico.³⁸

³⁶ Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial Educativo...*, p. 15.

³⁷ En los planteles federales de la EMS para capacitar al personal docente se aplica recurrentemente una estrategia poco efectiva, conocida como *efecto multiplicador en cascada*. Esta práctica incomoda a muchos profesores; pues quieren recibir la capacitación directamente de expertos. Argumentan que con la *multiplicación* del curso éste se va desvirtuando, los multiplicadores son profesores del mismo plantel que acuden a México a recibir el curso y a partir de ahí inicia la *multiplicación* del mismo. Muchos profesores se quejan de que estos profesores no son expertos y lo que hacen es sólo reproducir la información que recibieron, además por ser los *multiplicadores*, docentes del mismo plantel, existe una predisposición de quienes van a tomar el curso y los descalifican bajo argumentos tales como “ya les conocemos hasta los chistes que van a contar”.

³⁸ En una investigación que se realiza actualmente en un bachillerato tecnológico de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), se encontró que en la primera generación del Profordems, de un total de cien profesores quince solicitaron inscripción y de estos sólo cuatro concluyeron su proceso de formación en abril de 2009 y, hasta el mes de junio del 2011 ninguno de ellos ha obtenido el grado académico ofrecido debido a indefiniciones administrativas de la institución otorgante del grado. Además, esos profesores se certificaron en septiembre del 2009 y recibieron hasta enero del 2011 la acreditación de dicha certificación. El Profordems se implementó sin tener claridad, precisión y certidumbre en la formación y certificación de los profesores egresados. No obstante, la SEMS presionó, in-

Por otra parte, no obstante que el gobierno federal estableció como una meta ampliar la cobertura a través de opciones de cursado flexibles y elevar la eficiencia terminal con el apoyo de un programa nacional de orientación educativa y tutorías, no hay previsión alguna de ampliar el número de planteles educativos lo cual, en el mejor de los casos y asumiendo que se logren las metas educativas federales, seguirá dejando al margen del beneficio de este tipo educativo a 30% de los jóvenes (de entre los 15 y 18 años de edad) de este país, tan solo por la capacidad de los planteles existentes.

La RIEMS es una reforma largamente esperada e inexplicablemente pospuesta, pero su diseño, socialización e implantación siguió las inercias del pasado en este tipo de PP en el sector educativo de nuestro país. Fue diseñada con premura y con cierto sigilo por temor a que la reforma fuera politizada por los partidos políticos, no hubo la oportunidad de que se conociera y debatiera en distintos espacios y niveles. La difusión de la misma, a través de una serie de programas por televisión cerrada, se dio una vez que ya había sido aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

Más aún, el problema es muy delicado; estamos hablando de un sector de la población (los jóvenes) que representa la tercera parte de los mexicanos y a pesar de la existencia de PP orientadas a dicho sector, los números indican que algo no está funcionando, que dichas PP, aun cuando se han implementado, no están dando los resultados esperados.

Los jóvenes beneficiarios de la RIEMS

El término juventud se ha vuelto un término polivalente que se utiliza como lo denomina Saltalamacchia (s/f) como un “comodín idiomático”, puesto que es útil para referirse a una etapa de la vida, a un estado de ánimo, se le asimila con lo bello y vigoroso, o a la

cluso advirtió a los profesores egresados del programa la urgencia para certificarse o de lo contrario, como declaró el entonces subsecretario M. Székely en una entrevista de radio: “pasarían a desempeñar labores administrativas en su plantel en lugar de estar frente a grupo” y, “para el 2012, sólo estarán frente a grupo profesores formados y certificados”.

energía física de alguien. Este autor, refiere a Hollingshead, quien definió a los jóvenes de la siguiente manera:

Desde un punto de vista sociológico, dice, la juventud es un período de la vida de una persona en que la sociedad en la que vive no la considera ya ... un niño, pero no le otorga el pleno status, los roles y las funciones del adulto. En cuanto al comportamiento, se define la juventud por los roles que el joven, dado su status en la sociedad, debe o puede desempeñar, por los que se siente obligado a asumir o por los que le son prohibidos. No la determina un momento especial, como ser la pubertad biológica, sino que se encuentra delimitada de diferentes maneras por las formas, el contenido, la duración y la etapa en las distintas culturas y sociedades.³⁹

En tanto que para Reguillo:

Los jóvenes no representan una categoría unívoca. La juventud es una categoría construida culturalmente, no se trata de una “esencia” y, en tal sentido, la mutabilidad de los criterios que fijan los límites y los comportamientos de lo juvenil, está necesariamente vinculada a los contextos sociohistóricos producto de las relaciones de fuerza en una determinada sociedad.⁴⁰

Para la Organización de las Naciones Unidas⁴¹ (ONU) un(a) joven es la persona cuya edad oscila entre los 14 y 25 años de edad, esta definición fue acuñada por dicho organismo en 1983 y ha sido aceptada universalmente. Por su parte, El Consejo Nacional de Población (Conapo) identifica esta franja etaria como la mayor en la historia demográfica del país, lo que sin duda plantea una serie de demandas sociales que está enfrentando el Estado mexicano en las dos primeras décadas del siglo XXI y, la urgente necesidad de instrumentar las PP que permitan dar respuesta a dicha presión social y es-

³⁹ Homero R. Saltalamacchia, “La juventud hoy: un análisis conceptual”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Puerto Rico, Instituto de Investigaciones Sociales, Puerto Rico, p. 13. <http://saltalamacchia.com.ar/escritos_juventud_concep.htm>, consulta: 10 de abril del 2011.

⁴⁰ Rossana Reguillo, “Las culturas juveniles: un campo de estudio, breve agenda para la discusión”, en C. G. Medina (comp.) *Aproximaciones a la diversidad juvenil*, El Colegio de México, México, 2000, p.104, en <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n23/n23a07.pdf>>, consulta: 2 de abril del 2011.

⁴¹ Jesús Macedo, “La juventud, más que la edad, es una categoría social”, en <<http://www.monografias.com/trabajos15/juventud/juventud.shtml>>, consulta: 29 de abril del 2011.

tar en condiciones de aprovechar las ventajas que genera el llamado “bono demográfico”.

En el marco del SEN, esos jóvenes son los que se encuentran en edad de estudiar la EMS y la superior. De acuerdo con el Conapo, el bono demográfico⁴² se define como el fenómeno de transición demográfica que se presenta en una sociedad en el que la población en edad de trabajar es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores), y por tanto, el potencial productivo de la economía es mayor. Se le llama también la *ventana de oportunidad demográfica* y puede ser un factor de desarrollo para los países, siempre y cuando se aproveche, como ha ocurrido en los Estados Unidos de América, Alemania, Francia, Inglaterra, Japón, Corea, Taiwán, India y China. Lamentablemente en nuestro país ese bono demográfico a decir de:

especialistas del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se está despilfarrando ya que una buena parte del bono demográfico que representa actualmente la población mexicana en edad productiva termina en los Estados Unidos de América. Según la Encuesta Nacional de Empleo del INEGI, de 100% de los egresados a nivel nacional, únicamente 30% encuentra empleo en el primer año, y de éstos, sólo 30% labora en la actividad en la cual ha sido formado con sus estudios. En el último cuarto de siglo México ha tenido un crecimiento raquítico y no ha creado los empleos suficientes para absorber a la población que podría integrarse a los mercados laborales.⁴³

Según el Conapo, para 2010 residían en México un total de 20.2 millones de jóvenes cuya edad oscilaba entre los 15 y los 24 años de edad y, representaban cerca de la quinta parte de la población total (108.4 millones) del país. Esos jóvenes constituyen 28.3% del bono demográfico⁴⁴ dato importante y estratégico para el desarrollo nacional el que esta franja etaria se transforme en un dividendo que apunte hacia un periodo de bonanza, para lo cual se hace indispensable la implementación de PP que garanticen para esos jóvenes una

⁴² Consejo Nacional de Población, *Glosario de términos*, en <<http://www.conapo.gob.mx>>, consulta: 10 de enero del 2009.

⁴³ Ixel González y Cristina Pérez-Stadelmann, “Entérate qué es el bono demográfico”, *Periódico El Universal*, 28 de febrero de 2011.

⁴⁴ Consejo Nacional de Población, “Situación actual de los jóvenes”, en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2010/04.pdf>> consulta: 10 de enero del 2009.

educación pertinente, tanto en su formación y desarrollo, como en la adquisición de conocimientos y habilidades para el trabajo, un intenso proceso de acumulación de capital humano, la generación de oportunidades adecuadas de empleo en un mercado de trabajo dinámico y estable, así como la posibilidad de acceder a sistemas de seguridad social que favorezcan la sustentabilidad de las finanzas públicas y privadas, a partir del ahorro y la inversión. Sin embargo, ese bono demográfico iniciará un decremento anual gradual hacia el año 2030, cuando México experimente el inicio de un *envejecimiento* de su población.

La realidad es que para un considerable número de jóvenes representa una mayor dificultad no tan sólo ingresar al SEN, sino permanecer y egresar satisfactoriamente de él e igualmente difícil le resulta ahora incorporarse en condiciones dignas al mercado laboral. De acuerdo con informes de la Organización Internacional del Trabajo, los jóvenes son el grupo de mayor vulnerabilidad al desempleo, al subempleo o la economía informal o al empleo sin ningún tipo de seguridad social. En un estudio elaborado en 2010 por la SEMS se afirma que

...Los jóvenes mexicanos no ven el trabajo como un medio de satisfacción, sino como algo que da para vivir. La gran mayoría perciben bajos ingresos y carecen de prestaciones. En relación con el salario mínimo, de los más de 14 millones de jóvenes del país (de entre 12 y 29 años de edad) con alguna ocupación laboral, cerca de 50% percibe de uno a tres de estos sueldos, 14.5 gana menos de uno, 20.8 recibe de tres a cinco, a 11.7 le pagan uno superior a cinco y 7.3% no es retribuido por su trabajo.⁴⁵

El mismo estudio refiere que del total de jóvenes que tienen un empleo, 56.7% carece de prestaciones de ley y sólo 35.2% tiene acceso a instituciones de salud.⁴⁶

Actualmente, los jóvenes desempleados en México cuentan con una mayor escolaridad que el total de los jóvenes que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA). En los últimos años, la situación económica ha dificultado el acceso al mercado laboral

⁴⁵ Emir Olivares, “Bastante precario, el empleo de los jóvenes mexicanos: SEP”, *La Jornada*, 9 de abril de 2011.

⁴⁶ *Idem*.

para todos los grupos educativos exacerbando el problema del “desempleo académico”, que bloquea la integración laboral de jóvenes con niveles educativos medios y altos. El estudio en mención afirma que

...la gran mayoría de los jóvenes de 12 a 29 años que trabajan tienen condiciones laborales bastante precarias. Asimismo, del total de jóvenes que tienen algún empleo, 56.7% carece de prestaciones de ley; 35.2% tiene acceso a instituciones de salud y goza de otras prestaciones; seis por ciento no tiene servicios en esas instituciones, pero sí posee alguna prestación, en tanto que 2.1% sólo cuenta con servicios de sanidad en centros públicos. De los 34.9 millones de jóvenes de 12 a 29 años de edad que viven en México, 12.7 millones (36.4%) sólo estudia, 2.7 (7.7%) estudia y trabaja, 12.1 (34.7%) sólo trabaja y 7.5 millones no estudian ni trabajan.⁴⁷

Y mientras en 1990 –concluye el estudio de la SEMS– de cada 100 niños que ingresaban a la primaria, 93 la terminaban, 64 concluían la secundaria, 34 la media superior y 14 la licenciatura, en 2010, por cada 100 jóvenes que se habían colocado en la primaria en años previos, 97 la terminaron, 81 terminaron la secundaria, 49 finalizaron la educación media superior y 21 concluyeron una carrera profesional.⁴⁸

Reguillo sostiene que los jóvenes tal vez no saben qué es lo que quieren pero saben muy bien qué es lo que no quieren y consideran por ello que las PP deben instrumentarse tomando en cuenta especialmente las especificidades de este sector de la población:

Es desde estos cambiantes sentidos por donde hay que pensar las culturas juveniles y sus sentidos sociales de la vida. El que muchos de los jóvenes no opten por prácticas y formas de agrupación partidistas o institucionales y el hecho de que no parezcan ser portadores de proyectos políticos explícitos, desde una perspectiva tradicional, puede ocultar los nuevos sentidos de lo político que configuran redes de comunicación desde donde se procesa y se difunde el mundo social. Frente al “resplandor de lo público”, muchos de estos mutantes optan por la sombra, por el deslizamiento sigiloso, algunos

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ En páginas anteriores se refirió un estudio similar de la organización Mexicanos Primero y, como frecuentemente ocurre en nuestro país, los datos estadísticos referente a un mismo fenómeno, presentan ligeras discrepancias entre sí.

para señalar la crisis, otros para hacer las paces con un sistema del que se sirven instrumentalmente.⁴⁹

Por su parte, la Encuesta Nacional de la Juventud 2005, referida por Romo,⁵⁰ arroja como uno de sus resultados interesantes que una tercera parte de los jóvenes estudiantes que abandonan la escuela lo hacen por desinterés, por aburrimiento y hartazgo, los jóvenes no ven en la escuela un vehículo para lograr la movilidad social y económica, no vislumbran opciones reales de desarrollo, lo cual demuestra que la ampliación en la cobertura no está garantizando que los jóvenes permanezcan en la escuela. Aunado a lo anterior, la calidad del proceso –medido por lo estándares a los que la SEP se ha sujetado– no son los deseables y sí son preocupantes más allá de lo perfectible que pueda ser los instrumentos como ENLACE y PISA.⁵¹

Un considerable porcentaje de jóvenes en nuestro país no están encontrando espacios para desarrollar sus potencialidades, no cuentan con el tiempo y el espacio necesarios para su proyecto de identidad, de trabajo y de vida.

La misma Encuesta Nacional de la Juventud, señala que la deserción más pronunciada entre la población escolar en México se da a partir de los 16.7 años de edad, justo en el periodo para cursar la educación media superior. Además, cerca del 90% de los jóvenes encuestados afirmó que no le interesa la política y solamente 10% reconoció acostumbrar leer, ver o escuchar noticias. Otro dato interesante es que el inicio de la vida sexual activa de los mexicanos se presenta entre los 15 y los 17 años de edad sin utilizar métodos anticonceptivos, y el grupo de edad entre los 15 y los 19 años de edad es el que en mayor medida sufre el contagio del sida.⁵² Llama la atención que con tal cantidad de información recabada, las PP dirigidas a la población joven o están ausentes o han sido poco eficaces o, como lo señalan algunos autores, se han implementado de manera dispersa y por ello su resultado no logra el impacto esperado.

⁴⁹ Rossana Reguillo, “Las culturas juveniles...”, en *op. cit.*, p. 114.

⁵⁰ Alejandra Romo (coord.), *Sistemas de acompañamiento en el nivel medio superior*, México, ANUIES, 2010, pp.46-47.

⁵¹ Programme for International Student Assessment

⁵² *Idem.*

Complementa Romo cómo muchos de los referentes válidos para las generaciones de jóvenes del pasado, (la educación como garante de la movilidad social, económica y de prestigio, la estructura familiar tradicional como modelo cultural, el Estado benefactor proveedor de alternativas laborales) hoy se han derrumbado o están seriamente cuestionados. La escuela no es ya el espacio de generación de aspiraciones de futuro para los jóvenes y según datos de un estudio publicado en 2006 por la Universidad Nacional Autónoma de México (citado por Romo), el suicidio es la segunda causa de muerte en la población mexicana de entre los 15 y los 19 años de edad.⁵³

Frente a este panorama, es de llamar la atención el optimismo del ejecutivo federal al momento de hacer público el inicio de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Para él, la reforma evitará que México siga siendo visto como un país de reprobados; la EMS garantizará que los bachilleres al momento de egresar tendrán la opción de continuar sus estudios a nivel licenciatura en la carrera que prefieran, o bien que se incorporen de inmediato al trabajo productivo y remunerado si así lo desean. Pareciera ser que la información estadística generada, incluso por las mismas instancias de la administración federal, no son del conocimiento oportuno de los tomadores de decisiones.

Para Márquez de acuerdo con experiencias similares éstas han mostrado que la premura y el voluntarismo con que en ocasiones se aplican las reformas ocasionan más problemas que los que procuran resolver. En este sentido, la celeridad con que se plantea aumentar la oferta educativa para llevar adelante la reforma curricular, por ejemplo, dejan amplias dudas sobre su efectividad para homogeneizar un nivel educativo que se ha caracterizado por su amplia diferenciación en términos de su orientación educativa, los recursos físicos y humanos con que cuentan las instituciones, y los grupos de población a los que atiende. Es de esperar, pues, que

...se de pie a la sensatez y al reconocimiento de la complejidad de los problemas que afronta este nivel educativo, para que los cambios se traduzcan efectivamente en mayores y mejores oportunidades para los jóvenes. Situa-

⁵³ *Idem.*

ción que resulta imprescindible para que el bono generacional no se constituya sólo en un mito.⁵⁴

Por otra parte, serían cuestionables la iniciativa del poder legislativo para darle el carácter de obligatoriedad a la educación media superior, cuando según cifras del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), apenas 66% de los niños que ingresan a primaria la terminan en seis años y el SEN registra coberturas de atención tan bajas en la EMS, como en el caso del estado de Michoacán donde para el ciclo escolar 2008/2009, apenas se brindaba atención al 49.3% y entidades como Sonora donde se registró una eficiencia terminal de sólo 50%.⁵⁵ ¿Qué tan viable y qué resuelve hacer obligatorio un nivel educativo en las actuales condiciones?

Consideraciones finales

Para impulsar PP viables para los jóvenes de este país, se requiere dimensionar el peso específico que representa dicho sector en la pirámide poblacional de la sociedad mexicana actual y no enturbiar políticamente (partidistamente) el objetivo general de las PP dirigidas a ese sector.

Los jóvenes en México aparecen como un grupo de la población que se encuentra ligera y sectariamente impactado por el beneficio de las PP del Estado mexicano; los jóvenes bachilleres de este país son un sector heterogéneo, complejo, un grupo atravesado por dos dimensiones, niños que al cursar la secundaria se transforman en adolescentes y al egresar de la EMS son jóvenes que han adquirido los derechos para el ejercicio de su plena ciudadanía; a estos jóvenes se les reconoce por muchos investigadores y organizaciones políticas como un grupo estratégico tanto demográfica, política, social y económicamente y sin embargo, las PP dirigidas a ellos no

⁵⁴ Alejandro Márquez, "El bono generacional y la reforma integral a la educación media superior", *El Observatorio Ciudadano de la Educación*, en <<http://www.observatorio.org/opinion/BonoGeneracional.html>>, consulta: 20 de marzo del 2011.

⁵⁵ SEP, *Principales cifras escolares 2008-2009*, México 2009, en <<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/890/1/images/PrincipalesCIF2008-2009.pdf>>, consulta: 15 de octubre del 2010.

se corresponden con su importancia y trascendencia expresada en el discurso político; dichas políticas presentan omisiones y defectos notorios y contundentes; probablemente en parte, a ello obedece la actitud de indiferencia y el desinterés a las instituciones y al mundo de la formalidad por parte de los jóvenes.

Se hace necesaria la coordinación de las diversas entidades públicas, sociales y empresariales para articular adecuadamente una limitada y dispersa cantidad de PP que han atendido sólo de manera centralizada, parcial e insuficiente a los jóvenes, en particular a los que se encuentran entre los 15 y los 19 años de edad. Hoy en día, se tiene información más o menos sistematizada de los jóvenes escolarizados pero la mayoría están al margen de ese beneficio y eso coloca al Estado en una situación de poca efectividad en la atención de estos jóvenes en asuntos tan sensibles como el de la educación, la salud, el empleo y el bienestar social.

Una práctica recurrente en la política educativa mexicana ha sido utilizar al magisterio sólo para validar y legitimar los cambios o reformas educativas. Los niveles y tipos de participación de los profesores en los cambios previstos como necesarios, importantes e incluso hasta urgentes, deben representar la oportunidad para que los protagonistas del hecho educativo se involucren en la gestación del cambio y se apropien de él. Prácticamente es imposible que una reforma educativa logre los consensos y la aceptación en 100%, eso es tarea titánica por la propia naturaleza política del hecho educativo, pero eso es muy distinto a concebir, diseñar, aprobar e implementar una reforma sin considerar a quienes finalmente serán los responsables de operarla.

El esfuerzo de difusión que en torno a la RIEMS desplegó la SEMS, no fue ni suficiente, ni pertinente, asimismo la capacitación del personal docente debió realizarse de manera diferente y con anticipación como lo establece el Acuerdo Secretarial 447 lo cual, definitivamente, no se observó. La primera promoción de jóvenes formados al amparo de la RIEMS egresó en junio del 2011, los resultados de dicha reforma deberían ser evaluados a partir de agosto del 2011 y hay más incertidumbre y serias dudas que certezas respecto al nuevo modelo educativo y su impacto.

Tenemos un aumento en la eficiencia terminal producto de las PP impulsadas en la educación básica pero que no se corresponde con las posibilidades de cobertura para continuar los estudios subsecuentes, una mejoría en dicha eficiencia sin garantía de que sea el resultado de un proceso formativo pertinente.

Resulta evidente que la RIEMS como PP orientada a atender a los jóvenes mexicanos es insuficiente para garantizar su eficiencia por sí sola; esta reforma, además de ser limitada y acotada en su extensión, lo es también en sus beneficios ya que presenta anomalías o rasgos que caracterizan la implantación vertical de decisiones de gobierno que no obstante ser necesarias, no reúnen todos los elementos para considerarla como una PP suficiente para proveer los beneficios sociales esperados.

LAS REFORMAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO: ¿HACIA UNA POLÍTICA NO INTERVENTORA?

*Alejandro García Garnica**

*Miguel Guerreo Olvera**

*Pablo Guerrero Sánchez**

Introducción

Desde la década de los ochenta del siglo XX se han aplicado un conjunto de reformas que han influido en el sistema de educación superior mexicano. Estos cambios se derivan, entre otros procesos, de la reestructuración financiera que impulsó el gobierno a inicios de dicho lapso. Algunas de las reformas educativas son las siguientes: a) la puesta en marcha de programas extraordinarios de remuneración individuales, por mérito o desempeño, que derivan de indicadores cuantitativos o encuestas; b) la modernización administrativa de las instituciones sobre la base de la eficiencia; c) lograr el equilibrio entre la educación superior y tecnológica como resultado del proceso de estratificación y diversificación por el que ha pasado en el sistema educativo; d) el surgimiento de nuevas formas de financiamiento para enfrentar los recortes presupuestales y los costos crecientes de la educación, y e) el surgimiento del “Estado auditor”

* Profesores investigadores del Instituto Profesional de la Región Oriente, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

sobre la base de la evaluación de los resultados y su vigilancia.¹ Particularmente, la evaluación como parte de la política educativa surgió en 1988 en el denominado Programa de Modernización Educativa, durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari.² Sin embargo, dicha estrategia no ha perdido vigencia, más bien se sigue aplicando a distintos niveles e incluso se está institucionalizando.

En este contexto, el objetivo central de este trabajo es describir y analizar las reformas estatales llevadas a cabo en las instituciones de educación superior, haciendo énfasis en la importancia que ha tenido la estrategia de evaluación. Se analizan las condiciones socio-económicas e históricas en el que surgen, en general, las reformas educativas y se asocian a la reestructuración económica; en donde la eficacia (productividad) se traslada al ámbito educativo y se convierte en un parámetro de evaluación del desempeño de los distintos actores sociales, por encima de valores asociados a la equidad, la calidad y la justicia.

El presente documento se estructura en consecuencia de la siguiente manera: en una primera parte se resumen las principales políticas y los cambios que se dieron en el sistema educativo universitario desde la década de los setenta y hasta principios de los ochenta. En la segunda parte se aborda la reforma del estado y las tendencias del sistema educativo universitario a partir de la crisis de 1982. La tercera parte, sintetiza las políticas educativas en cada sexenio y se resalta el papel de la estrategia evaluadora. La última parte destaca la relevancia que ha cobrado el sistema de evaluación y las instituciones que la respaldan. Al final se presentan las conclusiones.

Expansión y cambios en la Educación Superior hasta antes de la crisis de los años ochenta.

¹ Eduardo Ibarra, "La nueva universidad en México y sus transformaciones recientes y perspectivas", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-abril-vol. 7, núm. 14, 2002, México, pp. 75-105. Enrique Luengo, "Tendencias de la educación superior en México; una lectura desde la perspectiva de la complejidad", presentado en el *Seminario sobre Reformas de Educación Superior en América Latina y el Caribe*, 5 y 6 de junio, 2003, Colombia, p.37.

² Carlos Pallán, "Los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior en México en los últimos años", *Revista de la Educación Superior*, núm. 91, ANUIES, México, en <http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/publicaciones/revsup/res091/txt1.htm>, consulta: 2 de abril de 2011.

Desde la década de los sesenta y hasta principios de los ochenta, en México se impulsó una política orientada por el “estado de bienestar” que intentó conciliar el crecimiento económico mediante el incremento del gasto social, aunque sin generar efectos positivos en la distribución de la riqueza de la mayoría de la población. Este proceso se dio en un contexto en el que existía una alianza entre el sindicalismo oficial, los patrones y el gobierno. Sin embargo, la crisis financiera de 1982 modificó dicho esquema económico y político.³ Hasta principios de los años ochenta, la economía mexicana dependió de recursos externos para financiar su crecimiento. No obstante, ante la drástica disminución de los precios internacionales del petróleo, el incremento en las tasas de interés y la restricción de los créditos, el gobierno mexicano cambió su política de una conceptualizada bajo el esquema del “Estado del bienestar”⁴ hacia otro de “corte neoliberal”.⁵

Pero, ¿cómo funcionaba la política educativa hasta antes de la crisis financiera? y ¿cuáles eran las principales características del sistema educativo de nivel superior? Desde el punto de vista de Antón,⁶ a partir de la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta, el sistema educativo mexicano universitario creció aceleradamente en términos de: la matrícula, los espacios de trabajo académico y administrativo, y la multiplicación de las aulas para estudiar. Asimismo, se dio un proceso de desconcentración regional y se generaron nuevas instituciones educativas. Sin embargo, dicho pro-

³ Análisis de Coyuntura, “Entre el Estado del bienestar y el del malestar”, *El Cotidiano*, no. 34, marzo-abril, 1990, México, UAM, pp. 44-51.

⁴ El Estado del bienestar es un imperativo de la reestructuración porque representa esencialmente dos obstáculos a las necesidades de reproducción del capital: en primer lugar, consagra un equilibrio de fuerzas que aunque favorable al capital ya no le es suficiente bajo la nueva correlación de fuerzas que reclama la reestructuración; y en segundo lugar, la restauración de la acumulación depende en buena medida de la redistribución de la plusvalía social, específicamente del traslado a los centros de acumulación de la plusvalía que no es utilizada por el Estado y otras instancias improductivas con fines de acumulación ampliada [...] “La reestructuración implica, entonces, la desconstrucción del Estado del bienestar y la reconstrucción de un nuevo Estado con su correspondiente pacto social”. Adrián Gurza, *La reestructuración de lo público. El caso Conasupo*, México, UNAM, 1994, p. 37.

⁵ Arturo Huerta, *La política neoliberal de estabilización económica en México*, México, Diana, p. 26-27.

⁶ Manuel Gil Antón, “Universidades públicas: ¿cuál es el rumbo?”, *El Cotidiano*, núm. 39, enero-febrero, 1991, México, UAM, pp. 59-72.

ceso de transformación no estuvo regulado estratégica ni racionalmente por el gobierno. Durante este periodo, la demanda social de la población estudiantil universitaria estuvo orientada por la necesidad de obtener la certificación escolarizada, lo cual se vio favorecido por el gobierno. El gobierno tenía que, entre otras preocupaciones políticas, obtener el consenso y la legitimidad por parte de los sectores sociales beneficiados.

Este proceso de expansión educativa se impulso hasta fines de los años setenta a través del incremento en el gasto público:

... en 1970, las universidades públicas estatales recibían de parte del gobierno federal un apoyo equivalente al 22.8% de sus ingresos; 57.7% provenían de los gobiernos estatales y el restante 19.5% eran ingresos propios. Diez años más tarde, en 1980, la proporción del apoyo federal había aumentado al 61.3%.⁷

Otra evidencia de las importantes transformaciones que se dieron durante los años setenta, en el sistema educación, están asociadas al incremento en la matrícula de nivel básico y superior: “En una década, del ciclo iniciado en 1971 al 1979, la demanda atendida en educación primaria pasó de 9 248 190 alumnos a 14 632 000 [...] A su vez se ha casi triplicado la cobertura en el nivel superior, pasando de 271 275 alumnos en 1971 a 770 500 en 1979.”⁸

Aunque las universidades se vieron favorecidas por el impulso en el gasto federal, no se siguió una reforma específica, ni se introdujeron criterios de evaluación o calidad educativa durante los años setenta.⁹

La política gubernamental puso énfasis en los aspectos cuantitativos más que de la calidad de los resultados de los procesos educativos, lo que derivó en una expansión no regulada del sistema, si bien se promovió el diseño e implementación de una serie de estrategias de planeación, intentado vincular el financiamiento con los planes de desarrollo institucional. Las políticas continuaron orien-

⁷ *Ibid.*, p. 61.

⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, p. 189.

⁹ Miguel Casillas A., “Académicos: lenta transición hacia la modernidad”, *El Cotidiano*, núm. 28, marzo-abril, 1989, México, UAM, pp. 44-51.

tándose bajo los criterios de homologación en el trato a las instituciones, personal académico y estudiantes, bajo una planeación formalista de poco impacto y carente de mecanismos de evaluación. Esta escasa regulación o regulación benigna fue acompañada de una laxa entrega de recursos a las instituciones públicas. Es decir, el gasto público se ejerció sin criterios de calidad, eficacia y transparencia.¹⁰

Si bien no hubo una política rectora y planificadora de alto impacto en el sistema universitario, sí hubo esfuerzos institucionales por impulsar una reforma educativa en 1972. Entre los resultados positivos de esta reforma se encuentran los siguientes: la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el apoyo a nuevas modalidades universitarias de enseñanza (tales como la Universidad Autónoma Metropolitana, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM y los Sistemas de Institutos Tecnológicos Regionales). Asimismo, se impulsó la enseñanza abierta, la creación de especialidades universitarias, los posgrados y el sistema departamental.

Por su parte, Casillas¹¹ afirma que durante los años setenta y principios de los ochenta, el sistema universitario mexicano cambió en dos sentidos: los *procesos estructurales* y los *fenómenos específicos*. Por un lado, los *procesos estructurales* estuvieron asociadas a la expansión del número de instituciones de educación superior (pasaron de 80 en 1964 a cerca de 280 en 1985), pero también las universidades ampliaron el número de las carreras ofertadas, sus laboratorios, instalaciones deportivas, así como los espacios de extensión y difusión cultural. La universidad se masificó al ampliarse la demanda; como resultado de los procesos de urbanización, el crecimiento de la clase media, la incorporación de la mujer a la educación y el surgimiento de nuevas categorías (estudiante-trabajador y trabajador-estudiante). De igual forma creció la burocracia dentro de las universidades. En cuanto a los *fenómenos específicos* universitarios, de acuerdo con Casillas, se desarrolló el sindicalismo universitario, surgió la academia como una profesión y surgió el mer-

¹⁰ E. Luengo, "Tendencias de la educación superior en México, una lectura desde la complejidad", en *op. cit.*, pp. 65.

¹¹ M. Casillas, "Académicos: lenta transición..." en *op. cit.*.

cado académico:¹² “...más de 65 mil nuevos profesores llegaron a la universidad mexicana entre 1961 y 1982. Las instituciones de educación superior se convirtieron en un nuevo, amplio y atractivo mercado de empleo”.¹³

Con la crisis financiera, que detonó en 1982, el sector educativo siguió transformándose aunque con resultados diferentes. En la siguiente sección se abordan brevemente los detonadores de la crisis, los virajes en la política educativa universitaria y algunas de las repercusiones de la crisis en el sistema de educación.

La crisis de los años ochenta y las reformas del Estado en México

Como se mencionó en la sección anterior, la caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas internacionales de interés y la restricción de los créditos obligaron al gobierno mexicano a cambiar su estrategia de crecimiento económico. Entre las medidas que se adoptaron para enfrentar dicha crisis financiera se encuentran las siguientes:

- a) reducir el déficit fiscal del 18% como proporción del PIB en 1982 a 3.5% en 1985; b) la liberalización general de los precios y la eliminación de subsidios a los bienes y servicios producidos por el sector público; c) el control de la inflación mediante una estricta disciplina a la emisión monetaria y el establecimiento de los topes salariales para contener la excesiva expansión de la demanda; d) la fijación de tipos de cambios realistas que reflejen la escasez relativa de divisas y las condiciones reales de competitividad con el exterior; y e) el mantenimiento de las tasas de interés a niveles satisfactorios para estimular el ahorro.¹⁴

¹² De acuerdo con este autor, el mercado académico es: “el conjunto de estructuras de oportunidades y circuitos institucionales que regulan y controlan los recursos propios que circulan en el mercado; que definen los modos de acceso y clausura del mismo; que dan lugar a un universo particular de intereses y aspiraciones; y que se dotan de una estructura interna con sistemas de reglas y formas de negociación”, *ibid.*, p. 46.

¹³ *Idem.* Por su parte, Gil Antón también señala que: “entre 1970 y 1985, las universidades públicas crecieron muy significativamente tanto en matrícula como en personal académico”. M. Gil Antón, “Por la senda del Proides: el futuro de la educación superior”, *El Cotidiano*, núm. 16, marzo-abril, 1987, México, UAM, p. 91.

¹⁴ Miguel A. Rivera, “Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1983-1985”, *Cuadernos Políticos*, núm. 22, octubre-diciembre, México, Era, 1979, p. 6.

El éxito rotundo en la aplicación del modelo neoliberal en México se manifestó en la exclusión del Estado de los procesos económicos, en el impulso a la desregulación económica, en la liberalización del comercio y en la indiscriminada apertura al capital extranjero.¹⁵ No obstante, en el ámbito político se presentó la ausencia de una estrategia que le permitiera al país la transición hacia la apertura de la economía.

Si al gobierno de Miguel de la Madrid le correspondió llevar a cabo la “obra negra” para aplicar la reforma del Estado en México,¹⁶ en el gobierno de Salinas de Gortari se continuó con el acabado fino de la misma, dándole continuidad y fortalecimiento al reordenamiento de los recursos económicos y políticos del Estado en todos los ámbitos de la vida pública; en particular en lo que se refiere a la educación superior.

Las condiciones demandadas como indispensables para el acceso del país al intercambio internacional, vía mercado globalizado, fueron puntualmente atendidas por el gobierno en turno, es decir: orden en las finanzas públicas, estabilidad de precios como condición indispensable para brindar certidumbre a las transacciones internacionales y reducción de la intervención directa del Estado en los procesos productivos, sociales y educativos.¹⁷

¹⁵ Diversos han sido los mecanismos impulsados por el capital para instrumentar su reestructuración, trastocando las tres áreas básicas de su interrelación con el factor trabajo, es decir: la empresa, el mercado y el Estado, por las características mostradas por estas tres instancias durante el período inmediato pasado que derivó en su situación actual de crisis económica, es decir, durante el período del llamado Estado de bienestar. En lo que hace al Estado, además de su presencia reguladora del mercado, porque su característica de ser interventor en los procesos económicos implicó su participación en áreas de valorización en beneficio del desarrollo general de la sociedad, con lo que hubo de distraer parte de la plusvalía hacia áreas de escasa o nula rentabilidad capitalista, pero de necesaria atención para la reproducción del mismo, como lo fueron las obras de infraestructura y de reproducción de la mano de obra por la atención a sus demandas de educación, vivienda, salud, recreación, etcétera, más que como una concesión, como una exigencia para la reproducción del sistema y para la tranquilidad social.

¹⁶ El análisis de la reforma del Estado ha de darse en los cambios derivados de la redefinición entre lo público y lo privado, como estrategia del capitalismo por ampliar sus márgenes de participación en los procesos distributivos de la riqueza social, sin contar más con la presencia de un Estado que, por sus compromisos históricos y constitucionales, los había venido atendiendo como parte de su agenda de gobierno, en tanto elemento constitutivo de lo público.

¹⁷ A. Huerta, *La política neoliberal...*, pp. 228.

Paulatinamente, los gastos del Estado fueron menores con relación a los ingresos obtenidos, lo que derivó en una situación de superávit de las finanzas públicas. Un elemento relevante en este sentido fue la reducción del pago de la deuda pública, que fue resultado de las negociaciones realizadas por el gobierno de Salinas de Gortari, así como la reducción del gasto encauzado a la problemática social, particularmente en educación, vivienda, salud, y al gasto de fomento económico. Quizá la mayor evidencia del fracaso del modelo económico aplicado, por el gobierno de Salinas, fue la presencia de la crisis que se hizo presente en el año de 1994.

Posteriormente, las medidas adoptadas por el gobierno de Ernesto Zedillo para enfrentar la crítica situación heredada por su antecesor, fueron de corte restrictivo, instrumentando para tal efecto diversos programas económicos, tales como: el Programa de Emergencia Económica y el Programa de Acción para reforzar al Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica.¹⁸ En este sentido, la línea de gobierno del Zedillo fue darle continuidad al proceso de cambio estructural, el cual se sustentaba en los esfuerzos privatizadores, desreguladores y promotores de la eficiencia competitiva del mercado. Esta política económica fue plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que se visualizó a la economía mexicana como un sistema de mercado, incorporado a las redes transnacionales, donde la competencia, la demanda e inversión foránea proporcionaban los impulsos al crecimiento nacional.

En el 2000, el primer presidente de oposición en el país, Vicente Fox Quezada propuso:

Un modelo distinto a los que hemos visto en México: ni las políticas populistas, ni el dogmatismo del neoliberalismo. Nuestra propuesta es un modelo económico donde el ser humano y el desarrollo de sus cualidades esenciales sean el objetivo: una economía humana y moderna. [...] Crear las condiciones para que la economía crezca a tasas de 7% y genere, cuando menos, un

¹⁸ Este último contempló, entre otros, los siguientes puntos: contracción del gasto público 1.6% del PIB; aumentar la tasa general del IVA del 10 al 15%; elevación de la tasa de interés; Aumento del salario mínimo del 12%; Aceptar descenso del PIB a -2% con inflación de 42%; superávit fiscal de 4.4% del PIB; y aumento en precio de gasolina 35%, electricidad 20% con aumento del 8% mensual. Arturo Ortiz, *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*, México, Nuestro Tiempo, 1998, p. 173.

millón 300 mil empleos anuales [...] Combatir el rezago laboral y el subempleo en el que viven millones de personas [...] Aumentar el poder adquisitivo de todos los mexicanos [...] Democratizar la economía, distribuyendo las oportunidades para todos y en todas las regiones del país.¹⁹

Sin embargo, lejos estuvo en los hechos de manifestarse esta propuesta, ni por Vicente Fox ni por su sucesor Felipe Calderón. Desde 1982 se ha seguido aplicando el mismo criterio económico; pero, a decir de Carlos Tello, se “siguió el mismo modelo económico, aunque operado con menos talento y oficio”.²⁰ Hoy se está consolidando la aplicación del modelo económico neoliberal en el país mediante la exclusión de la participación del Estado en los procesos económicos. Lo característico del caso de México ha sido la aplicación de una política económica radicalmente procíclica, caracterizada por la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal y un tipo de cambio utilizado como ancla antiinflacionaria.

El saldo de los diez últimos años ha sido el desplazamiento de la producción interna por la importación de productos, la escasa integración de las empresas mexicanas a las cadenas productivas, el incremento del déficit comercial y el desempleo. En suma, los efectos de la aplicación del modelo aperturista y privatizador de la economía en México se han manifestado en el perjuicio derivado del llamado redimensionamiento del Estado, al representarle no sólo la reducción cuantitativa de sus estructuras administrativas, sino fundamentalmente el desmantelamiento de sus capacidades de acción frente a la sociedad.

Es en este contexto en el que, desde la década de los noventa y hasta principios de este siglo, el sistema educativo universitario se ha transformado para ser acorde con los requerimientos del nuevo modelo económico. A este respecto señala Gilly:

La crisis primero, la reestructuración capitalista después, alteran profundamente las características precedentes de este mercado²¹ y al mismo tiempo

¹⁹ Carlos Tello, “Saldos y promesas de una gestión gubernamental”, *Revista Economía Informa*, núm. 343, noviembre-diciembre, 2006, p. 7.

²⁰ Carlos Tello, “Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009”, *Revista de Economía*, vol. 7, núm. 19, México, UNAM, 2010, p. 27.

²¹ Se refiere al mercado de trabajo de los universitarios.

hacen pensar en el mucho más las exigencias y demandas del capital. Todo esto determina que, en medida creciente, los cambios y transformaciones en la universidad hayan ido respondiendo, aun con cierto retardo, dado los orígenes liberales y la matriz estatal de la universidad mexicana. A las formas y fases del desarrollo y la penetración del capitalismo en el país. Por eso la actual reestructuración del capitalismo en la crisis ha impuesto una crisis en la universidad heredada del periodo anterior, y por consiguiente, la exigencia de su reestructuración... La reconversión universitaria sigue de cerca las huellas de la reconversión industrial. Va acompañada por una poderosa justificación objetiva: la universidad que tenemos o sirve, no da los conocimientos hoy necesarios...²²

La universidad, como institución que forma profesionistas y acumula y transmite conocimientos, es cuestionada al exigírsele “la excelencia”; término que ha sido trasladado del ámbito empresarial al educativo.²³ En este sentido, la excelencia universitaria ha implicado elevar la calidad de los programas, aumentar la productividad de los profesores, evaluar y supervisar la labor de los profesores y ser más rigurosos en los criterios de selección de los estudiantes. Estos cambios se han impulsado a partir de diversas reformas que ha afectado todo el sistema educativo.

En la sección siguiente se describen las políticas educativas que se han implementado en México desde principios de los años ochenta, en el nivel universitario, enfatizándose particularmente los instrumentos de evaluación.

Las políticas educativas en México y la importancia de la evaluación en la educación superior

La crisis financiera que sacudió al país en 1982 impactó de manera directa el sistema educativo mexicano. El gasto público destinado al sector educativo en general, y en particular al universitario, se contrajo. Esta reducción en la erogación de los recursos no solamente estuvo ligada al saneamiento de las finanzas públicas, sino

²² Adolfo Gilly, *Nuestra caída en la Modernidad*, México, Ediciones Joan Boldo i Climent, 1988, pp. 110-111.

²³ *Idem*.

también al cumplimiento de los compromisos adquiridos con instituciones financieras internacionales. En este sentido, se señala:

En un primer momento de auge, vinculado a los recursos excedentes petroleros, la inversión real de la educación (a precios constantes), se incrementó entre 1980 y 1982 en 29.5% para la educación en su conjunto y en 17.6% para la educación superior. A partir de este momento, aquella inversión se desploma. Así, entre 1982 y 1988 el gasto global en educación y en educación superior disminuyen 43.6 y 38.3%; esto es, decrecen a una tasa anual promedio de 9.1 y 7.7% respectivamente [...] En 1980, por cada peso que el gobierno federal invirtió en educación superior, se pagaron 13 pesos a los bancos extranjeros por concepto de servicio de la deuda externa; en 1989 se pagaron 60.²⁴

A partir de la década de los ochenta, y como resultado de la crisis financiera que vivió el país, se inició la implantación de una política educativa racionalizadora que se enfoca en la evaluación ligada al financiamiento público. De esta forma, los criterios de eficiencia y eficacia como sinónimos de excelencia se han convertido en dos de los conceptos clave en la reforma del sistema educativo. Los asuntos ligados a la autonomía universitaria se han puesto a prueba ante la influencia de los mecanismos del mercado inherentes a los sistemas de evaluaciones externa y a la necesidad de conseguir recursos financieros externos.²⁵

Las reformas educativas que se iniciaron a mediados de los años ochenta tienen metas comunes, entre las que se mencionan en términos oficiales las siguientes: mayor equidad en el acceso a la educación; elevar la calidad del servicio ofrecido y de sus resultados; fijar un conjunto de criterios que tiendan a informar a la sociedad cuales son los resultados en educación; revisar los contenidos que se integran al currículum; y, en menor medida, se busca incorporar los aportes de la psicología del aprendizaje al trabajo docente;²⁶ y en impulsar la acreditación y la evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES).

²⁴ Ernesto Soto, "Modernización educativa y salarios en la educación superior", *El Cotidiano*, julio-agosto, 1990, México, UAM, pp. 9-10.

²⁵ Enrique Luengo, *Tendencias de la educación superior...*

²⁶ Ángel Díaz y Catalina Inclán, "El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 25, abril-junio, 2001.

El papel político que asume la evaluación de las universidades inicio en la gestión de Miguel de la Madrid, el cual impulsó su estrategia educativa a través del Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes). En este programa se propuso lo siguiente:

El uso racional de recursos humanos, financieros y materiales; uso de recursos para la solución de problemas prioritarios; determinación de los grados de solución de los problemas abordados; relación entre la naturaleza del problema y la estrategia de solución; supervisión de las acciones para que se cumplan de acuerdo a lo estipulado; atención a las metas de cada programa: estimulación de la participación de los que realicen el programa y justificación explícita de toda diferencia entre lo planeado y lo alcanzado.²⁷

De igual forma, en el Pronaes se fijó la búsqueda de un vínculo estrecho entre la evaluación y la acreditación de los programas de educación superior, a través de: promover la evaluación por parte de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); alentar la acreditación de los organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes); la conformación de organismos de acreditación no gubernamentales; el reconocimiento internacional del esquema de acreditación; fijar mecanismos de apoyo para que las IES acrediten sus programas académicos; y otorgar apoyos académicos extraordinarios para asegurar la calidad de los programas acreditados.²⁸

Asimismo, en el Pronaes se fijaron diversos puntos encaminados a dar directriz a los procesos de evaluación universitaria, y fueron los siguientes:

Uso racional de recursos humanos, financieros y materiales; uso de recursos para la solución de problemas prioritarios; determinación de los grados de solución y los problemas abordados; relación entre naturaleza del problema y la estrategia de solución; supervisión de las acciones para que se cumplan de acuerdo a lo estipulado; atención a las metas de cada programa; estimula-

²⁷ Á. Díaz, "La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal, *Revista de Educación Superior*, ANUIES, octubre-diciembre, 1993, en <http://www.angeldiazbarri-ga.com/articulos/htm/1993_laevaluacion.htm>, consulta: 15 de abril del 2011.

²⁸ SEP, *Diario Oficial*, 15 de enero de 2003, pp. 211-212.

ción de la participación de los que realizan el programa y justificación explícita de toda diferencia entre lo planeado y lo alcanzado.²⁹

No obstante, la implantación de una política educativa hacia la educación superior que tiene como uno de sus ejes la evaluación, se da en el periodo de Salinas de Gortari a través del Programa Nacional de Modernización Educativa (PNME). En este programa una de las prioridades es la evaluación del sistema universitario, como se menciona de manera reiterada en los criterios de la estrategia salinista que aparecen a continuación:

1) La *evaluación* externa del sistema universitario, 2) la *evaluación* de las universidades a partir de una serie de indicadores, 3) la *evaluación* del personal académico, 4) la *evaluación* externa de los posgrados, 5) la *evaluación* externa de los proyectos de investigación para otorgar una asignación presupuestaria, 6) la propuesta de establecer un examen nacional de ingreso a la Universidad, y 7) La propuesta de establecer un examen nacional de egreso de la Universidad (el subrayado es nuestro).³⁰

En efecto, el PNME determinó entre sus principales lineamientos educativos, la valoración de la productividad de las instituciones universitarias y el desempeño tanto de los docentes y los alumnos. Este programa puso énfasis en: la necesidad de iniciar un proceso de certificación de estudios; la acreditación institucional y de los programas de las IES; la evaluación del aprendizaje, del desempeño escolar, de las funciones de las instituciones educativas, y del impacto social de los productos y servicios educativos.³¹

Los aspectos que se subrayaron en el PNME, a los cuales se aplicarían las evaluaciones, fueron los siguientes: los programas universitarios; el personal académico; los posgrados, el apoyo a los

²⁹ Enrique Vázquez, Bertha Lozano y Sara de la Trinidad, “La evaluación curricular: elemento imprescindible en la evaluación universitaria”, en *Gestión y Estrategia*, núm. 18, julio-diciembre, México, UAM-A, 2000, p. 105.

³⁰ Ángel Díaz, “La evaluación universitaria en...”, en *op. cit.*

³¹ C. Pallán, “Los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior en México en los últimos treinta años”, *Revista ANUIES*, núm. 91, julio-septiembre, México, 1994, en <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res091/info091.htm>, consulta: 7 de abril del 2011.

proyectos de investigación, y el ingreso y egreso de los estudiantes.³²

Por otro lado, durante la gestión de Zedillo Ponce de León, en el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) se planteó estrechar los vínculos entre la oferta profesional y el mercado, elevar la participación de los estados del país en el financiamiento de la oferta educativa. Asimismo, como en el gobierno salinista, se buscó asegurar la calidad educativa mediante el mejoramiento de los planes y programas de estudio y el incremento de la infraestructura (laboratorios, equipos, aulas, etc.), se impulsó el desarrollo de proyectos de investigación aplicables, y se hizo explícita la necesidad de profundizar en la política de evaluación fijada por el gobierno anterior, entre otros aspectos.³³

Lo que etiqueta, para algunos, tanto la gestión de Salinas como la de Zedillo, en lo que a política educativa en las instituciones de educación superior es “una modernización conservadora” o “evaluadora”:

Es decir, un ciclo donde las intencionalidades gubernamentales explícitas de dos administraciones federales coinciden en emprender una suerte de *nueva modernización* de la educación superior, sobre la base de diversos incentivos financieros y políticos que aspiraban a sentar las bases de un cambio institucional y duradero, orientado hacia la creación de capacidades institucionales suficientes y sustentables para enfrentar los graves problemas de cobertura, eficiencia terminal, baja diferenciación, financiamiento y politización de enormes sectores del sistema. El paradigma basado en la evaluación o la búsqueda de la calidad constituyó el marco de las políticas públicas (cursivas del autor).³⁴

Al llegar Vicente Fox al gobierno, parecería que el esquema educativo cambiaría, dado que se consideró a la educación superior como un medio para elevar el “capital humano”. Para lograr este objetivo se propuso en el Plan Nacional de Educación (2001-2006):

³² E. Vázquez, B. Lozano y S. de la Trinidad, “La evaluación curricular...”, en *op. cit.*, pp. 101-111.

³³ Roberto Rodríguez y Hugo Casanova, *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, t. II, México, Porrúa, 1999, pp. 40-56.

³⁴ Adrián Acosta, “En la cuerda floja: riesgos e incertidumbres en las políticas de educación superior en el foxismo”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 14, enero-abril, 2002, México, p. 7.

augmentar la cobertura y diversificar el acceso a la educación superior en aquellos “grupos sociales en desventaja”; elevar la calidad a partir de flexibilizar los programas educativos, propiciar el aprendizaje continuo de los estudiantes y fomentar el espíritu emprendedor. De igual forma, se intentó ampliar y fortalecer los cuerpos académicos y elevar la formación profesional y pedagógica de los profesores; y se pretendió consolidar el sistema nacional de evaluación y la acreditación tanto en las instituciones públicas como privadas.³⁵

Como se desprende de las políticas educativas descritas, desde la década de los años ochenta y en particular desde los noventa, uno de los ejes que se menciona a lo largo de todas las propuestas descritas son los procesos de evaluación en las instituciones de educación superior. Para algunos, los procesos de evaluación y los programas de financiamiento extraordinario son dos de los dispositivos de regulación gubernamental más significativos que han surgido desde los noventa, donde los conceptos orientadores son la eficiencia económica, la rendición de cuentas y la búsqueda de la excelencia. Este proceso de evaluación se da a distancia y mediante el periódico monitoreo de los resultados que ofrecen las universidades.³⁶

En el siguiente apartado se describen tanto a las instituciones, así como los requerimientos de evaluación y acreditación a los que han sido involucradas las universidades a fin de legitimizar su nivel de calidad y de acceder a recursos financieros públicos.

La importancia de la evaluación y acreditación como mecanismos de regulación institucional de la educación universitaria.

Uno de los cambios importantes registrados en los últimos años en el sistema de educación superior es: el viraje del “Estado benefactor” al “Estado evaluador”. Esta transformación ha afectado las prácticas institucionales de las universidades, al condicionar sus fuentes de financiamiento y limitar su autonomía. Al ser evaluadas las universidades por organismos externos reciben recomendaciones y posibles líneas de acción que tienen como fin que los programas educativos sean acreditados. Mediante la acreditación, que para las Instituciones de Educación Superior (IES) es fundamental,

³⁵ *Ibid.*, pp. 40-56.

³⁶ E. Ibarra, “La nueva universidad en México...”, en *op. cit.*, pp. 83-84.

se refleja la credibilidad y la legitimidad de las universidades ante los distintos sectores de la sociedad.³⁷

Los criterios de evaluación son aplicados por instituciones externas a la universidad, sin embargo las recomendaciones que estas reciben permean su quehacer; aunque en el discurso se dice que las instituciones educativas pueden seguir o no dichas recomendaciones, en la realidad su cumplimiento es uno de los factores determinantes para la obtención de recursos materiales, servicios o apoyos financieros. Se supone que entre mayor nivel de calidad educativa demuestre un programa, como resultado de su evaluación, se eleva por tanto el nivel de financiamiento, directo o indirecto, que las instituciones reciben. En este esquema, la calidad (sinónimo de excelencia) se mide a partir de diferentes indicadores cuantitativos como son los siguientes: tasas de retención y titulación de estudiantes, infraestructura, niveles o grados con los que cuenta el personal académico, etc. No obstante, los aspectos cualitativos asociados al proceso de aprendizaje no son considerados.³⁸

Cabe mencionar que la noción de calidad que se ha adoptado por los organismos acreditadores y certificadores en México se expresa en los siguientes criterios: 1. La eficacia, 2. La eficiencia, 3. La pertinencia, 4. La trascendencia o relevancia y 5. La equidad.³⁹ Esta idea es confirmada por López,⁴⁰ quien señala, en su investigación, cuales son los criterios que consideran los evaluadores externos:

Los criterios como mecanismos de regulación institucional externos, son; eficiencia y eficacia; en tanto que el programa cumpla con los objetivos y

³⁷ Javier Mendoza, “La acreditación como mecanismo de regulación de la educación superior en México”, en Hugo Casanova Gardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, pp. 374.

³⁸ Ángel Díaz, “La era de la evaluación en la educación superior: el caso de México”, en Ángel Díaz, Concepción Barrón y Frida Barriga (coords.), *El impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*, México, ANUIES-Plaza y Valdés, 2008, p. 31.

³⁹ Antonio Gago, “El imperativo de la calidad en las universidades mexicanas”, *Revista de la Educación Superior*, enero-marzo, núm. 109, 1999, pp. 91-105, en <[http://www.cesu.unam.mx/iresie/Revistas/REVISTAS/MX/REVEDUSUP/1999/v28N1\(109\)A1999/MX.REVEDUSUP.1999.v28N1\(109\).P91-105.HTM](http://www.cesu.unam.mx/iresie/Revistas/REVISTAS/MX/REVEDUSUP/1999/v28N1(109)A1999/MX.REVEDUSUP.1999.v28N1(109).P91-105.HTM)>, consulta 30 de abril de 2011.

⁴⁰ Anabela López, Miguel Ángel Pérez y Ayuzabet de la Rosa, “La acreditación mediante el sistema Nacional de Investigadores como mecanismo de regulación de la Investigación. Algunas reflexiones organizacionales a partir de un estudio de caso”, en *Revista Vetas*, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre, México, 2004, pp. 70-107.

finés, y con el máximo provecho de los recursos, mediante la atención a la población demandante, eficiencia terminal, relación entre objetivos y los alcances de los alumnos, tiempo de conclusión, costo económico, proporción entre investigadores y proyectos, tasa de artículos, cantidad de tesis dirigidas, duración de trámites, efectos de la burocracia en los costos. Pertinencia respecto de la expectativa social en cada momento y vigencia de las teorías. Trascendencia al producir habilidades útiles, y equidad, al ofrecer diversas opciones para las distintas circunstancias de los usuarios. En relación con la calidad, los indicadores a considerar son: el prestigio en la comunidad académica, los recursos humanos y materiales, grados académicos, tiempo de dedicación al programa, promedio de estudiantes por profesor, etc. Valor agregado en medida de la afectación positiva de sus estudiantes y profesores y el enfoque basado en indicadores.⁴¹

En este contexto, la evaluación se define como “un proceso que, partiendo de un diagnóstico de situación, busca la optimización de la acción; analiza los datos para resolver problemas de una situación dada, con el fin de manejar la funcionalidad de lo que se evalúa”.⁴² Mercado⁴³, Llanera,⁴⁴ Mendoza⁴⁵ *et al.*, señalan que la evaluación está en función de procesos diagnósticos de optimización con fines, relativos a cada institución, y con objetivos metas, políticas y estrategias propios a cada universidad. La evaluación regula el sistema de acción concreto y los procedimientos internos de las universidades, legitimando la calidad de sus programas de manera externa.

Por su parte, la acreditación consiste en:

⁴¹ *Idem.*

⁴² C. Pallán, “Los procesos de evaluación...”, en *op. cit.*

⁴³ Ricardo Mercado, “lineamientos para la consolidación y operación permanente del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (recomendaciones y estrategia para 1992)”, en *Planeación y evaluación de la universidad Pública en México*, México, UAM-Xochimilco, 1993.

⁴⁴ Rocio Llanera, “La evaluada en las universidades mexicanas”, en *Revista de la Educación Superior*, enero-marzo, núm. 109, 1999, pp. 91-105, <[http://www.cesu.unam.mx/iresie/Revistas/REVISTAS/MX/REVEDUSUP/1999/v28n1\(109\)A1999/MX.REVEDUSUP.1999.v28n1\(109\).p91-105.HTM](http://www.cesu.unam.mx/iresie/Revistas/REVISTAS/MX/REVEDUSUP/1999/v28n1(109)A1999/MX.REVEDUSUP.1999.v28n1(109).p91-105.HTM)>, consulta: 30 de abril del 2011.

⁴⁵ J. Mendoza, *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad y Porrúa, 2002, pp. 374.

Registrar y confrontar el grado de acercamiento del objeto analizado con un conjunto de criterios, lineamientos y estándares nacionales de calidad convencionales definidos y aceptados. Implica el reconocimiento público de que una institución o programa cumple con determinado conjunto de cualidades y estándares de calidad y por lo tanto confiable [...] y depende de un juicio externo a la institución...⁴⁶

La acreditación se considera como un mecanismo de regulación y, en general, de carácter voluntario. No obstante:

Se puede advertir que ese carácter voluntario adquiere diferentes matices, actualmente en el caso mexicano, ya que las políticas diseñadas hacia la educación superior a partir del año 2000 han establecido una especie de candados –a través de los criterios de evaluación manejados tanto por el SNI, el CONACYT, y el PROMEP como por el PIFI– que han vuelto inevitable la obligación de adquirir la etiqueta de programa acreditado.⁴⁷

De igual forma, la acreditación como proceso externo, que en el discurso se maneja como algo voluntario, implica una evaluación y es una demostración pública de la calidad conforme a las normas externas donde se ubica a las Instituciones de Educación Superior (IES). Éste es un mecanismo de control que mide resultados, rendimientos y Productos.

En términos generales se conforman tres tipos de acreditación externa a las IES: de títulos créditos, la institucional y la especializada (véase tabla I).

⁴⁶ Asociación Nacional de Universidades de Educación Superior, “La evaluación y la acreditación de la educación superior en México”, en *Revista de Educación Superior*, núm. 101, México, 1997.

⁴⁷ Anabela López, *La acreditación de posgrados en México: una visión organizacional a través de un estudio de caso*, tesis doctoral, México, UAM-I, 2011, p. 11.

Tabla 1. *Tipos de Acreditación*

<p>Acreditación o certificación de títulos o créditos.</p> <p>Tiene un carácter de obligación legal.</p> <p>Por lo tanto es un proceso administrativo y normativo.</p> <p>Proceso de transferencia y acumulación entre sistemas de diferente enseñanza, es decir de reconocimiento mutuo (contexto macro regional de movilidad).</p> <p>Puede no sólo estar ligada al reconocimiento de grados académicos sino también al mantenimiento de la calidad de servicios (homologación de títulos) como en el caso de los países de Norteamérica en el TLC.</p> <p>Involucra actores y organismos de diversa nacionalidad.</p> <p>Son operaciones finitas: se autorizan o no; ya autorizadas no están sujetas a exámenes constantes.</p> <p>Presentan procesos de evaluación a posteriori.</p>	<p>Acreditación institucional (nivel macro).</p> <p>Es de carácter voluntario.</p> <p>Se objetivo es verificar que no existan condiciones que provoquen crisis de confianza hacia la institución.</p> <p>Verifica al buen funcionamiento de los establecimientos y en algunos casos autoriza la creación de los mismos.</p> <p>Condiciona la elección de las IES para recibir recursos federales.</p> <p>Trata sobre la calidad mínima de formación impartida por las IES y sobre su capacidad mínima para cumplir sus objetivos, responsabilidades y misión.</p> <p>En algunos casos incluye autoestudio que se orienta al cambio y no sólo diagnóstica actividades.</p> <p>Considera como objetos sujetos a evaluación para obtener la acreditación: organización institucional, administración y gestión, carreras, planta académica y de investigación.</p>	<p>Acreditación Especializada (nivel Micro).</p> <p>Es de carácter voluntario.</p> <p>Involucra instancias nacionales y afecta sólo marginalmente a los individuos.</p> <p>Por lo tanto es un proceso participativo y negociado.</p> <p>Proceso cíclico: se otorga eventualmente de manera condicionada y siempre con una vigencia limitada.</p> <p>Conlleva un proceso de evaluación basado en un pasado inmediato pero orientado hacia el mejoramiento a futuro.</p> <p>Garantiza que un programa cumple con estándares mínimos para ejercer una profesión.</p> <p>Implica una evaluación más acotada que la institucional.</p> <p>Representa un mecanismo de asesoría para los demandantes.</p> <p>Se enfoca a la evaluación disciplinaria.</p> <p>Se aplica a sus niveles curriculares principalmente al posgrado.</p>
--	---	--

Fuente: A. López, *La acreditación de posgrados...*, p. 11

A partir de la tabla 1 se observa que la acreditación se plantea como un mecanismo fundamentalmente voluntario, pero más que eso hay que subrayar que es un instrumento de regulación: en tanto que condiciona la elección de las IES para recibir recursos federales, orienta al cambio institucional y organizacional, y define los pará-

metros de los sistemas de gestión a nivel posgrado, así como de regulación en materia de investigación.

Los procesos de acreditación y evaluación impactan el proceso administrativo de gestión así como de producción en materia de investigación. Cabe mencionar que

...Los procesos de evaluación y acreditación en el caso mexicano, desde su origen [...] [estos diseños se encuentran] vinculados de acuerdo al modelo estadounidense⁴⁸ y canadiense. Desde esta perspectiva, a la acreditación se le asigna la función de asegurar la calidad de los programas o instituciones, además de fungir como una forma de credibilidad social. Bajo esta lógica, los procesos de evaluación y aún más los de acreditación, tiene el papel de mecanismos operativos de inducción, de principios normativos de clasificación y pocas veces como un referente de mejoramiento (institucional o de programa). Es decir, la acreditación simula un cambio en el modelo de conducción centralizado de las IES a uno más participativo, pero que no deja de ser rígido.⁴⁹

Por otro lado, en el cuadro 2 se describen los distintos organismos institucionales que se han conformado desde inicios de la década de los noventa con el fin de evaluar y acreditar a las universidades del país. Como se puede observar la evaluación se puede dar a cuatro niveles: la institucional, por programa, a profesores y a estudiantes. Por lo tanto, los principales actores sociales que integran a las universidades son sujeto de evaluación. Asimismo, el cuadro 2 se muestra como en la mayoría de los niveles existe más de un programa evaluador: por ejemplo, los profesores pueden someter su currículum ante el Sistema Nacional de Investigadores, las Becas al Desempeño, la Carrera Docente y el Programa de Mejoramiento del Profesorado.

Como sabemos, cada uno de estos programas opera de manera independiente y tiene su propia estructura interna y lógica de medir la calidad del desempeño docente. Todos los programas de manera directa o indirecta tienen como principal resultado otorgar recursos financieros a nivel institucional o individual.

⁴⁸ Á. Díaz, "Los sistemas de evaluación y acreditación de la educación Superior" en Á. Díaz, C. Barrón y F. Barriga (coords.), *El impacto de la evaluación...*, pp. 129-163.

⁴⁹ A. López, *La acreditación de posgrados...*, p. 12.

El surgimiento del Fondo de Modernización para la Educación Superior (Fomes) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) son instrumentos de política pública que incentivan o limitan el curso y las acciones que las universidades deben seguir, a fin de alcanzar los estándares de calidad y el nivel de eficiencia que ha marcado el gobierno en turno. Al respecto se señala:

Diversos programas de incentivos externos se ejecutaron para inducir en el perfil de desempeño de las instituciones y del sistema, en un contexto de crisis económica prolongada y de escasez de recursos financiero de carácter público. Tanto en el Programa de Modernización Educativa (1989-1994) como en el de Desarrollo Educativo (1995-2000) [...] esas consideraciones se convirtieron en el respaldo de programas como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) el Programa de Superación del personal Académico (Supera); Programa del Mejoramiento del Profesorado (Promep) y la constitución de organismos como el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval), todos ellos instrumentos de política pública que configuraron el nuevo marco de restricciones, oportunidades e incentivos orientados a elevar la calidad y la eficacia de las instituciones de educación superior.⁵⁰

Cuadro 2. *Programas de evaluación de la calidad educativa establecidos en México*

Nivel de programa de evaluación	Nombre del programa	Propósito	Instancia que lo opera	Periodo de vigencia	El resultado se traduce en financiamiento
---------------------------------	---------------------	-----------	------------------------	---------------------	---

⁵⁰ A. Acosta, "En la cuerda floja:...", en *op. cit.*, p. 5.

Institucional.	Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes).	Impulsar la adopción de las estrategias de evaluación institucional y apoyar con recursos económicos a los programas de modernización de las universidades.	SESI.	1990-2000.	Sí.
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).	Impulsar la adopción de las estrategias de planeación institucional y su vinculación, y apoyar con recursos económicos los programas de desarrollo de las universidades que muestren que han asumido los compromisos de calidad.	SESI.	2011 a la fecha.	Sí.

Programas.	Evaluación de Educación Superior (CIEES).	Evaluar los programas de licenciatura y posgrado por pares académicos.	Conaeva.	1990 a la fecha.	Indirectamente.
	Consejo de Acreditación de Programas de Educación Superior (Copaes).	Acreditar programas de licenciatura.	Copaes/Organismos Acreditadores.	1198-	Indirectamente.
	Padrón de Posgrados de Excelencia.	Evaluar programas de posgrado.	Conacyt.	1990-2000.	Sí.
	Padrón Nacional de Posgrado (PNP) y Programa de Fortalecimiento del Posgrado (Pifop).	Evaluar programas de posgrado.	Conacyt.	2001-	Sí.

Académicos.	Sistema Nacional de Investigadores (SIN).	Evaluar la producción de los investigadores y establecer un estímulo económico a su desempeño.	Conacyt.	1984-	Sí.
	Becas al Desempeño Docente.	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño.	Secretaría de Programación y Presupuesto/SESIC.	1990-1992.	Sí.
	Carrera Docente (Programa de Estímulos).	Evaluar el trabajo académico y establecer un estímulo económico a su desempeño.	Secretaría de Programación y Presupuesto/SESIC.	1992-	Sí.
	Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep).	Apoyar con becas la obtención de grado apoyar la infraestructura que requieren los académicos.	ANUIES/ SESIC.	1996-	Indirectamente.
Esudiantes.	Examen de Ingreso a la Educación Media superior (EXAN:1); Examen de Ingreso a la Educación Superior (EXAN:2); y Examen General de Egreso de la Licenciatura (EGEL).	Dar información sobre rendimiento académico de los estudiantes para decidir su ingreso a educación media o superior. Permitir la titulación de los egresados.	Centro Nacional de Educación Superior Asociación Civil (Ceneval).	1993	No.

Fuente: Díaz, Barrón y Barriga, *El impacto de la evaluación...* pp. 26-27.

Por otro lado, hay que resaltar que algunas instituciones evaluadoras también han dado apoyo y legitimidad a la creación de otros organismos acreditadores. Por ejemplo el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), que ha fungido hasta la fecha como organismo coordinador de cuerpos académicos habilitados para la acreditación de programas académicos, reconoce a las siguientes agrupaciones:

Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales, A. C. (Acceciso).

Asociación Nacional de Profesionales del Mar, A.C. (Anpromar).

Comité para la Acreditación de la Licenciatura en Biología, A. C. (Caceb).

Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la Contaduría y Administración, A.C. (Caceca).

Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A.C. (Cacei).

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior de las Artes, A.C. (CAESA).

Comité para la Evaluación de Programas de Pedagogía y Educación, A.C. (CEPPE).

Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología, A.C. (Cneip).

Consejo para la Acreditación de Programas Educativos en Humanidades, A.C. (Coapehum).

Consejo Mexicano para la Acreditación de la Enseñanza de la Cultura de la Actividad Física, A. C. (Comacaf).

Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería, A. C. (Comace).

Consejo Mexicano para la Acreditación en Optometría, A. C. (Comaceo).

Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura, A.C. (Comaea).

Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Farmacéutica, A. C. (Comaef).

Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica, A.C. (Comaem).

Consejo Mexicano para la Acreditación de Programas de Diseño A.C. (Comapro).

Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica, A. C. (Comeaa).

Consejo para la Acreditación de la Comunicación, A. C. (Conac).

Consejo Nacional para la Acreditación de la Ciencia Económica, A. C. (Conace).

Consejo Nacional de la Enseñanza y del Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas A.C. (Conaecn).

Consejo para la Acreditación de la Enseñanza del Derecho A.C. (Conaed).

Consejo Nacional de Educación Odontológica, A.C. (Conaedo).

Consejo Nacional para la calidad de la Educación Turística A. C. (Conaet).

Consejo Nacional de la Acreditación en Informática y Computación, A.C. (Conaic).

Consejo Nacional para la Calidad de los Programas Educativos en Nutriología, A. C. (Concapren).

Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, A.C. (Conevet).

Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior en Derecho, A. C. (Confede).

Desde el punto de vista de Díaz, existen algunas limitaciones que se derivan del sistema institucional de evaluación que se ha impulsado en México desde la década de los noventa. Al respecto, este autor afirma lo siguiente:⁵¹

Podemos reconocer la existencia de cuatro rasgos que caracterizan la evaluación de la educación mexicana: a) su estrecha vinculación a prácticas de financiamiento, b) una desarticulación entre cada programa, c) la ausencia de una dimensión conceptual con el predominio de la dimensión técnica centrada en un significativo número de indicadores y, d) una cancelación de su dimensión pedagógica y, por lo tanto, de su carácter formativo. Se evalúa para emitir un jui-

⁵¹ Á. Díaz, “La era de la evaluación...”, en *op. cit.*, p. 31.

cio en detrimento de la función de retroalimentación de la evaluación.

En efecto, las evaluaciones más que servir como procesos de retroalimentación positivo –en los procesos de gestión educativa, la trayectoria de los profesores, en la curricula y en los procesos de enseñanza-aprendizaje– tienen “efectos perversos” en tanto el incentivo principal para mejorar es la obtención de más recursos monetarios al margen de las consecuencias o los costos educativas que ello pueda generar cuando la “zanahoria” desaparezca.

Sin duda los sistemas de acreditación y evaluación del sistema universitario se han convertido en mecanismos institucionales que permiten estandarizar y regular el comportamiento de los diferentes actores sociales que están ligados a la educación universitaria; al incentivar económicamente (por ejemplo, otorgando recursos financieros a proyectos de investigación propuestos en el Promep por profesores o cuerpos académicos) o sancionar (mediante el desconocimiento del nivel de calidad de los programas de las IES por un organismo acreditador como Caceca) el no cumplimiento de las políticas educativas que se han impulsado en el sistema educativo universitario.

No obstante, coincidimos con algunos autores que señalan, en relación con el papel que están desempeñando los sistemas de evaluación en las universidades, lo siguiente:

La evaluación es un ingrediente básico en la planeación educativa, en la formulación de políticas de mejoramiento educativo y de financiamiento de este servicio. Sin embargo, la función de la evaluación no debe ser ni la penalización ciega, ni la justificación de decisiones mercantes, en aspectos financieras o administrativos para apoyar solamente a los programas que ya han mostrado frutos y virtudes. En tal sentido, el diseño y el desarrollo del currículo exige en primer término, un profundo conocimiento de las características del educando, de la sociedad en la que este interactúa y del medio ambiente que le rodea... La evaluación educativa se debe concebir como un servicio a quienes participan en la educación: los estudiantes, los profesores, los investigadores, los técnicos y los administrativos.⁵²

⁵² E. Vázquez, B. Lozano y S. de la Trinidad, “La evaluación curricular en...”, en *op. cit.*, pp. 110-111.

En efecto, es necesario que exista transparencia en los procesos de evaluación, es decir, que todos los actores sociales que participan en el sistema educativo y que son sometidos a evaluación conozcan: las reglas o los principios a través de los cuales son examinados, así como a detalle los resultados de dicho proceso a fin de que exista un proceso de retroalimentación. De igual forma, que los evaluadores consideren el contexto social y las condiciones de infraestructura, en las que trabajan los educandos. Asimismo, se considere que en la investigación, el aprendizaje y en la adquisición del conocimiento no todo puede ser evaluado ni cuantificable. En estos procesos se encuentran inmersos un conjunto de valores, costumbres y percepciones que influyen tanto en la vida académica y personal de los universitarios, como en la de los propios evaluadores.

Conclusiones

La tesis principal que se desarrolla a lo largo de este trabajo parte de considerar la manera como la reestructuración económica, iniciada a partir de la crisis financiera de 1982, ha generado un conjunto de cambios o reformas en el sistema educativo universitario. Como hemos mencionado, de la excelencia en la producción pasamos a la exigencia de impulsar la excelencia en el sistema educativo. ¿Pero se puede ser excelente en un sistema en el que aún permea la corrupción y la burocracia a nivel estatal y en el que existe una desigual distribución del ingreso en el país? ¿Las instituciones acreditadoras, evaluadoras y vigilantes del presupuesto destinado al sistema educativo tiene el sistema de excelencia que solicitan a las universidades? ¿Es la excelencia un concepto que puede ser transferido acríticamente de la esfera económica a la vida educativa? Habría que reflexionar sobre estas preguntas e indagar sobre su respuesta.

Como enfatiza Adolfo Gilly: “La reconversión universitaria sigue de cerca las huellas de la reconversión industrial”. Dado que el sistema productivo requiere y exige mano de obra flexible, el sistema educativo se pone en tela de juicio. El esquema de racionalidad del mercado (en donde lo prioritario es ser competitivo elevando la

productividad, reduciendo costos y mejorando la calidad) se ha trasladado al sistema educativo universitario a través de las diferentes reformas que ha impulsado el gobierno mexicano desde la década de los ochenta. Es decir, para el gobierno es necesario medir los resultados del desempeño académico, de los distintos actores sociales involucrados en el sistema universitario, y para ello se requiere instrumentar políticas orientadas a verificar, evaluar y acreditarlos. La necesidad de tener acceso a recursos financieros ha llevado a las IES y a los investigadores a competir, como en el mercado, y adoptar los esquemas de evaluación y acreditación si es que estos quieren sobrevivir en el mediano y largo plazo.

Las reformas en la educación superior en México han provocado que las IES tengan que acoplarse a las nuevas disposiciones o “reglas del juego”, las cuales en un primer momento parecen ser de carácter voluntario. Sin embargo, en la práctica éstas definen las nuevas formas estructurales de organización, los nuevos discursos y el que hacer académico en varios niveles de análisis; tanto en las áreas de la gestión, la investigación, la enseñanza y la producción académica.

Las reformas educativas han estructurado nuevas formas de enseñanza y han definido los rumbos de las IES, de manera que en el discurso educativo hoy se resalta: lo cuantitativo, los sistemas de estímulos, y la importancia que tiene la evaluación organismos internos (las comisiones evaluadoras de productividad que se conforman en las universidades) y externos (SNI, Conacyt, Promep, y programas como PIFI, etc.) como mecanismos de regulación. Estos cambios han provocado implicaciones directas sobre lo que podría llamarse la no autonomía de gestión en las IES, a partir de la necesidad de la acreditación como forma de ganar prestigio dentro de la comunidad académica.

Las nuevas reglas implican la descentralización, la investigación en la periferia, la búsqueda de autonomía financiera a partir de vinculación con este sector, y la respuesta a las problemáticas prácticas del sector social. Pero también, la flexibilización de la currícula, la profesionalización de los posgrados, y la educación por competencias. Estos cambios organizacionales e institucionales intentan ser evaluados a partir de indicadores cuantitativos, con la intención de

reducir la subjetividad y acrecentar la transparencia, mediante organismos acreditadores como el Copaes. En esta insistencia de medir los productos o de cuantificar los resultados, los procesos de enseñanza-aprendizaje han quedado en un segundo término.

Finalmente, no se ha considerado a nivel del gobierno que tanto los resultados de la evaluación como de la acreditación de las IES por los organismos correspondientes y el ingreso de los posgrados en el PNPC, y otras formas de financiar recursos como el PIFI, también dependen de diversos contextos socioculturales, económicos y políticos específicos a nivel regional. Estos componentes que forman parte del ambiente institucional educativo intervienen en el quehacer de las IES y sus investigadores. ¿Será acaso tiempo de que el propio gobierno evalúe los resultados de sus propias reformas educativas y reconozca sus aciertos, pero también sus fallas? La autoevaluación institucional es sana y es un ejemplo de la disponibilidad que se tiene para aprender y generar confianza en un gobierno que cada día necesita dar amplias muestras de legitimidad social, política y educativa.

POLÍTICA PÚBLICA PARA LA INNOVACIÓN. ELEMENTOS DESDE LA TEORÍA COGNITIVA DE LA EMPRESA

*Eunice Leticia Taboada Ibarra**

*Alejandro García Garnica***

*Adriana Martínez Martínez****

Introducción

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),¹ la innovación tiene hoy un papel fundamental en el crecimiento y desarrollo de las economías. Desarrollar nuevas tecnologías comercializables implica asumir riesgos, crear instrumentos de coordinación y estimular relaciones entre las empresas, el gobierno, las universidades y los centros científicos y de investigación que faciliten la creación y aplicación de nuevos conocimientos que den solución a los distintos problemas sociales. Sin embargo, existe un debate teórico respecto a lo que se concibe como innovación² y, por lo tanto, respecto a los instrumentos y las estrategias más viables para impulsar su crecimiento en los países, así como del papel que deben tener los distintos actores que influyen en el progreso tecnológico.

*Profesora investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

**Profesor investigador del Instituto Profesional de la Región Oriente, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

***Coordinadora de Estudios y Política Científica y Tecnológica del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato y profesora investigadora de la Ibero León.

¹ OECD, *Science and Innovation*, Francia, 2004.

² Desde el punto de vista de la OECD, la innovación se define como: “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”, OECD, *Manual de Oslo*, España, 2005, p. 56.

Por ejemplo, desde el punto de vista de la teoría económica ortodoxa, la innovación es una variable exógena; el conocimiento relevante para lograr el progreso técnico, es de libre acceso para todos los agentes económicos; y las diferencias entre las distintas productividades empresariales, se explican como desviaciones temporales del equilibrio.³ En ese contexto, el papel fundamental del gobierno se reduce a otorgar los incentivos para influir en el comportamiento del agente económico, por ejemplo, establecer y proteger los derechos de propiedad y, principalmente, crear mecanismos distintos a los del mercado que faciliten la asignación de recursos escasos cuando existen fallas de mercado.⁴ Por lo tanto, poco o nada tiene que hacer en lo relativo a brindar apoyos a las empresas para mejorar sus productos o procesos e impulsar su correspondiente comercialización. Esta propuesta ha sido criticada porque, como señala Cuadrado: “Las medidas de política económica no se aplican en el vacío, sino dentro de un marco en el que previamente se ha definido un conjunto de principios generales, institucionales y reglas que orientan –si no fijan– el desarrollo de la actividad económica”⁵ de cualquier país.

A diferencia de ese planteamiento, la teoría económica evolutiva considera que las diferencias de productividad entre las empresas se explican a partir del conjunto de capacidades tecnológicas y organizacionales que logran acumular las organizaciones mediante el aprendizaje y sus capacidades de absorción y de adaptación al ambiente. Desde esta perspectiva, las empresas son depositarias de conocimiento; éste tiene costo y, además, se encuentran insertas en redes sociales. Estas redes se ven influidas por el marco institucional en el que se ubican, y en donde el papel de instituciones, tales como el gobierno y las regulaciones que crea y fomenta, facilitan la interacción en el mercado y el aprendizaje colectivo. Las instituciones pueden contribuir a generar incentivos que eleven la tasa de ahorro

³ Bjorn Johnson y Bengt-Ake Lundvall, “Closing the Institutional Gap?”, *Revue d'économie industrielle*, vol. 59, 1992, pp. 111-123.

⁴ Michael Parkin, *Economía*, México, Pearson-Addison Wesley, 2009.

⁵ Juan Cuadrado (coord.), *Introducción a la política económica*, España, McGrawHill, 1997, p. 27.

del capital físico y la calidad de la mano de obra. En esta visión, el crecimiento económico y el desarrollo de cada país están asociados a la trayectoria de su sistema tecnológico y productivo, pero también de las instituciones que le son inherentes.⁶

Esto ha llevado al reconocimiento de la innovación como factor fundamental en la promoción del crecimiento económico y la solución de problemas en la sociedad, así como a la propagación gradual del Enfoque de Sistemas de Innovación. Lo que ha dado lugar a que, en distintas latitudes, los hacedores de política (*policy makers*) estén optando por una política de innovación (PI) basada en este último enfoque. No obstante, el diseño y la ejecución de ese tipo de política no son claras y, lo que es más importante, los responsables de la política no están conscientes de ello.⁷

Esta situación, en opinión de Borrás⁸ y de Chaminade y Edquist,⁹ es consecuencia de que el Enfoque de Sistemas de Innovación está poco desarrollado en términos de las causalidades involucradas en los procesos de interacción entre los distintos actores. Pero también, y de mayor importancia, porque “no se ha profundizado en el proceso de innovación, [por lo que] la política de innovación es todavía, en buena medida, materia de improvisación y de prueba y error”.¹⁰

Por ello, antes de hablar de directrices de política de innovación, es menester entender cómo funciona la innovación, por qué requiere de la interacción entre agentes y por qué, desde la perspectiva de la Teoría Cognitiva de la Empresa (TCE), se propone una política pública que mantenga la innovación lo más abierta posible con el fin de respetar lo variado y distribuido del conocimiento, reconocer

⁶ Mario Cimoli y Giovanni Dosi, “De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de producción e innovación”, *Revista Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 8, agosto, México, Bancomext, 1994, pp. 669-682.

⁷ Leif Hommen y Charles Edquist, “Concluding Chapter: Globalization and Innovation Policy”, *CIRCLE*, Lund University, WP 2008/17.

⁸ Susana Borrás, *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, U.K., Edward Elgar Publishers, 2003.

⁹ Cristina Chaminade y Charles Edquist, “From Theory to Practice. The Use of the Systems of Innovation Approach in Innovation Policy”, en J. Hage y de Meus (ed.), *Innovation. Learning and Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

¹⁰ Bart Nooteboom y Erik Stam (eds.), *Micro-foundations for Innovation Policy*, Ámsterdam, Amsterdam University Press, 2008, p. 17.

lo impredecible de la innovación y aprovechar mejor las oportunidades de exploración y explotación.

El propósito de este documento es presentar una recapitulación de ideas y conceptos que amplíe la comprensión de la esencia del proceso de innovación y de la política para promoverlo. Para tal efecto, y con base en los micro fundamentos de la política de innovación¹¹ y el punto de vista de la cognición incorporada o incrustada, fundamento de la TCE,¹² se expone lo relativo a: (I) la naturaleza de la innovación y del proceso de innovar, (II) el papel de la empresa y la necesidad de relaciones inter organizacionales en dicho proceso, (III) la heurística o el ciclo de descubrimiento y (IV) la conjugación de esos tres hechos para efecto de política pública para la innovación.¹³

El conocimiento de esos tópicos será útil para entender la línea de recomendaciones de política pública que deriva de profundizar en el proceso de innovación y de tomar en cuenta la cognición diferenciada de los agentes económicos, así como de comprender la necesidad y especificidad de la complementariedad cognitiva entre los mismos. Como se verá, esta perspectiva arriba a directrices generales de política que en algunos rubros complementan lo que se plantea desde el Enfoque de Sistemas de Innovación.

El documento está organizado en dos grandes apartados. En el primero se presentan lo relacionado con el proceso de innovar, las relaciones inter organizacionales y el ciclo del descubrimiento; en el segundo, lo relativo a la política pública para mantener la innovación lo más abierta posible. Al final, se exponen las conclusiones.

El proceso de innovar, las relaciones inter organizacionales y el ciclo de descubrimiento.

A nivel macroeconómico se reconoce la importancia de la innovación para el crecimiento económico y para la resolución de problemas de la sociedad; también, su valor intrínseco como manifes-

¹¹ *Idem.*

¹² B. Nootboom, *A Cognitive Theory of the Firm. Learning, Governance and Dynamic Capabilities*, Edward Elgar, Cheltenham, UK y Northampton, MA, USA, 2009.

¹³ Nootboom y Stam forman parte del Netherlands Scientific Council for Government Policy.

tación de la creatividad.¹⁴ De allí que a ese nivel, el énfasis esté en el funcionamiento efectivo de la innovación como elemento clave en la creación de riqueza y en el papel y la responsabilidad del gobierno en el funcionamiento del sistema de innovación.¹⁵

No obstante, para crear productos y procesos comercializables es menester tomar en cuenta no sólo las condiciones del proceso de innovación (nivel macroeconómico), sino también las condiciones de los agentes económicos individuales y organizacionales y de su interacción (nivel microeconómico), así como comprender mejor la innovación y las causalidades involucradas en el proceso de innovar.¹⁶

En concordancia con lo expuesto en la introducción, Nootboom y Stam opinan que debido a que no se ha profundizado en el proceso subyacente de la innovación, la PI es aún, en buena medida, materia de improvisación y de prueba y error. Por ello buscan esclarecer dicho proceso y avanzar en lo relativo a la PI en el marco de los sistemas de innovación (SI). Esto porque consideran que ese enfoque complementa su propuesta en la medida en que toma en cuenta la interacción de una variedad de agentes, distintas dimensiones de la innovación y una variedad de condiciones económicas e institucionales.

Su punto de partida es entender la innovación, como producto y proceso, yendo más allá del significado económico del término,¹⁷ con ello destacan el papel de la invención como fuente de innovación; profundizan en la cognición y el conocimiento, en tanto que

¹⁴ B. Nootboom y E. Stam, *Micro-foundations for...*

¹⁵ En ese sentido Edquist destaca que el producto o resultado del SI son las innovaciones, no sus consecuencias. “En la literatura de los sistemas de innovación es claro que las consecuencias de la innovación normalmente no son incluidas en las definiciones de sistemas de innovación. Las consecuencias de (diferentes clases de) la innovación son, como generalmente se acepta, extremadamente importantes para el crecimiento de la productividad, el balance medioambiental y la fortaleza militar. Sin embargo, [...] el crecimiento no es una medida de producción del sistema de innovación, pero las innovaciones son muy importantes para el crecimiento económico. Por lo tanto, la política de innovación es una parte importante de la política de crecimiento, pero no son lo mismo”. Charles Edquist, “Design of Innovation Policy Through Diagnostic Analysis: Identification of Systemic Problems (or Failures)”, *CIRCLE*, Lund University, WP 2008/06, p. 20.

¹⁶ B. Nootboom y E. Stam, *Micro-foundations for...*

¹⁷ Punto del que parten las propuestas de SI para elaborar su PI, aunque entre sus actividades incluyan la investigación y el desarrollo (I+D).

son la base para explicar el papel diferenciado de los agentes y la necesidad de interacción entre ellos para complementarse cognitivamente (para aprender e innovar) y, muestran cómo la exploración y la explotación se retroalimentan.

De esta manera, se considera que la propuesta general de Bart Nooteboom, su TCE,¹⁸ puede contribuir a la de los SI al permitir avanzar en dos de las limitantes que hasta hoy presenta ese enfoque: profundizar en la comprensión del proceso de innovación y en las causalidades involucradas en los procesos de interacción entre distintos actores.¹⁹

Naturaleza de la innovación y del proceso de innovar

En el presente apartado se aborda lo relativo a la innovación y su proceso porque se considera que la incompreensión al respecto es una de las causas de que el diseño y la ejecución de la PI basadas en el Enfoque de Sistemas de Innovación sea poco clara y no logre alcanzar su objetivo. Como ya se señaló, además de la propia naturaleza de la innovación, el alcance teórico y empírico actual de los SI

¹⁸ Para una revisión sintética de la propuesta de Nooteboom, véase Eunice Taboada y Alejandro García, “Teoría cognitiva de la empresa”, *Revista Electrónica Ide@s CONCYTEG*, 5(58), abril, 2010, pp. 337-358. Eunice Taboada y Rosa Canales, “Especialización y complementariedad cognitivas: ¿qué riesgos implican y cómo pueden las empresas controlarlos?”, en Alfredo Sánchez (coord.), *Economía teórica y aplicada. México y el mundo*, México, Ediciones Eón (Colección Seminario de Economía), División de Ciencias y Humanidades de la UAM-A, 2009, pp. 69-78, y Alejandro García, “Alianzas estratégicas y mecanismos de coordinación. Una síntesis de las aportaciones de Nooteboom a la teoría de la empresa”, en Eunice Taboada (coord.), *Hacia una nueva teoría de la empresa. Elementos desde la economía institucional contemporánea*, México, Ediciones Eón-UAM-A y UAM-C, 2007, pp. 209-230.

¹⁹ “La propuesta de Nooteboom es valiosa por varias razones, entre otras: (i) centra la atención en la creación de recursos (más que en la utilización de los mismos); (ii) facilita articular conceptos y temáticas dispersos en otras teorías de la empresa (principalmente de corte institucional), en particular al combinar los puntos de vista de las competencias y de la gobernanación para explicar las relaciones (internas y externas) de la firma; (iii) permite entender las relaciones inter empresariales como una estrategia “natural” de la empresa y (iv) su teoría incluye una ‘teoría de los límites de la firma’, una ‘teoría de la colaboración y de redes inter organizacionales’ y una ‘teoría del emprendimiento’ (*entrepreneurship*). Por ello se considera que da lugar a una mejor comprensión del origen, la lógica, la gobernanación y el límite de la empresa, así como de la vinculación inter empresa”. E. Taboada y A. García, “Teoría cognitiva de la empresa”, en *op cit*, p. 338.

y la manera en la que se elabora y negocia la PI, son elementos que conjuntamente explican mejor ese hecho.²⁰

Nooteboom y Stam²¹ parten de señalar que en el debate actual acerca de la innovación, su significado es principalmente reducido al dominio económico y que la interpretación dominante es: innovación como explotación exitosa de nuevas ideas. Sin embargo, un elemento clave de la innovación es la novedad (ya que literalmente innovación significa introducir una novedad), por lo que para ellos, la creación de nuevas ideas anteceda a la innovación.²²

La creatividad incluye el proceso de encontrar algo nuevo y entonces transformar lo encontrado en productos observables.²³ Dos elementos centrales de la creatividad son la novedad (originalidad) y el valor (utilidad). Sin embargo, la condición universalmente reconocida para aplicar a la innovación, es que la novedad tenga directamente valor, y que sea apreciada por otros además de quien la creó. No obstante, “está ampliamente reconocido y documentado que en ciencia, tecnología y arte, las nuevas ideas a menudo en-

²⁰ Véase Eunice Taboada, “Particularidad de la política que deriva del Enfoque de los Sistemas de Innovación en su estado actual”, en Adriana Martínez Martínez, Alejandro García Garnica y Pedro López de Alba (coords.), *Innovación, transferencia de tecnología y políticas: retos y oportunidades*, México, Plaza y Valdés-Concyteq, 2011.

²¹ B. Nooteboom y E. Stam, *Micro-foundations for...*

²² Para que existan nuevas ideas en una organización e impulsar un nuevo aprendizaje es necesario no solamente que el conocimiento se conserve en uno o varios individuos sino que éste debe socializarse a nivel de toda la empresa (dimensión ontológica). Asimismo, se necesita promover la conversión del conocimiento tácito a explícito (dimensión epistemológica). Este proceso, denominado espiral del conocimiento, implica factores intencionales, cierto nivel de autonomía individual y grupal, la existencia de redundancia y el caos creativo. Este último se refiere a las fluctuaciones que se generan en la organización y la obligan a romper o abandonar sus rutinas o patrones de comportamiento abriéndose la oportunidad de pensar, cuestionar o crear algo nuevo. Ikujiro Nonaka y Hirotaka Takeuchi, *La organización creadora del conocimiento*, México, Oxford, 1999. p. 318.

²³ Incluso algunos autores la aluden al impulso de una gerencia empresarial en donde la creatividad sea el centro para impulsar el cambio tecnológico, al respecto se menciona lo siguiente: “La gerencia de la creatividad es la implantación de un medio ambiente corporativo que conduzca a la creatividad y la implantación de técnicas gerenciales para la creación. La intensificación de la creatividad en las compañías sería una aceleración de los resultados creativos en forma de nuevas tecnologías, nuevos productos, sistemas y negocios”. T. Murakami y T. Nishiwaki, *Estrategia para la creación*, México, Panorama, 1993, p. 207.

cuentran aplicaciones útiles y aceptación sólo después, algunas veces mucho después”.²⁴

De lo anterior se desprende que por buscar sólo el valor (la utilidad) en la aplicación o el uso, en la PI se corre el riesgo de desatender la invención y el descubrimiento:

Mientras que la innovación puede ser útilmente definida como nuevas ideas aplicadas y aceptadas, no hay innovación sin la subyacente generación de la idea, previa a la aplicación. Por lo tanto, la política de innovación debería estar orientada no sólo a la innovación, también a la creatividad subyacente [creatividad como se describió previamente].²⁵

Lo antes expuesto puede comprenderse con mayor facilidad con la exposición de los propios autores con relación a tener presente que “la innovación denota tanto una actividad como su producto, por lo que la PI debe promover ambas”.²⁶

Como producto o resultado de la innovación, se tiene una nueva función o una nueva forma de realizar una función existente. En el sentido que se explica, la innovación va más allá de nuevos bienes, servicios y procesos en sectores de mercado e incluye la innovación en el sector público. Esto involucra, innovaciones radicales e incrementales, privadas y públicas.

Por su parte, en su proceso, la innovación denota invención, la creación de innovaciones y su difusión. A mayor detalle respecto al proceso de innovación, Nootboom señala que: “Hay etapas: desde la creación de la idea y el conocimiento, provistos vía desarrollo y prueba, en la etapa de exploración”,²⁷ “hasta la aplicación (con nuevos productos y procesos), las mejoras, la difusión y la diferenciación, en la etapa de explotación”.²⁸

Se tiende a ver las etapas en proceso lineal, pero hay retroalimentación entre ellas. En particular, la experiencia (con la prueba y la

²⁴ B. Nootboom y E. Stam, *Micro-foundations for...*, p. 19.

²⁵ *Ibid.* p. 20.

²⁶ *Ibid.* p. 18.

²⁷ La exploración involucra el desarrollo de nuevos recursos y competencias. Bart Nootboom, *A Cognitive Theory of...*

²⁸ La explotación se refiere al uso eficiente de los activos que posee una firma, incluyendo los intangibles, *idem*.

aplicación) produce la adaptación, diferenciación, extensión e inspiración para nuevas ideas, así que el proceso es circular y no lineal. La exploración (invención) da lugar a la explotación (innovación) y viceversa.²⁹

Conforme se progresa a lo largo de las etapas (cuando se pasa de la exploración a la explotación), la incertidumbre principalmente decrece.

Por otro lado, las innovaciones radicales, que rompen trayectorias, son raras y la mayor parte de la actividad innovativa (o del proceso innovativo) descansa en innovaciones incrementales, en la difusión y la imitación.

De esta manera, desde esta perspectiva, el objetivo de la PI es estimular y facilitar la generación, utilización y difusión de nuevas ideas, productos y procesos. Lo que, como se observa, tiene implicaciones que van más allá de ser una definición más detallada de la PI y del propio concepto de innovación, especialmente si se tienen presente el significado de innovación para los autores de las distintas propuestas de los SI.

Cognición, aprendizaje y complementariedad cognitiva. Fundamentos de la interacción entre distintos actores

Como se mostró previamente, para Nooteboom: “más allá del habitual análisis de la eficiente utilización de recursos y de la apropiación de ganancias derivadas del uso de los recursos existentes, la creación de recursos es lo relevante”.³⁰ Eso explica que el núcleo de su TCE sea la innovación, pero particularmente la invención (creación de recursos) como fuente de innovación,³¹ asimismo, y de ma-

²⁹ Lo anterior puede comprenderse mejor con su propuesta del “Ciclo Heurístico de Explotación y Exploración” (B. Nooteboom, *Inter-organizational Collaboration, Learning and Networks; An Integrated Approach*, Londres, Routledge, 2004a), compuesto de cinco fases sucesivas: consolidación, generalización, diferenciación, reciprocidad y acomodación. Este, también llamado “Ciclo de Descubrimiento”, se presenta a detalle más adelante.

³⁰ B. Nooteboom, *A Cognitive Theory of...*, p. 2.

³¹ “En la literatura de la innovación, la invención no es lo mismo que la innovación, esta última implica llevar la invención a productos o prácticas viables, técnica y comercialmente”, *ibid.* p. 30.

nera relacionada, el aprendizaje, pero en particular la construcción o producción de nuevo conocimiento, más que la adopción o reconstrucción del conocimiento existente proveniente de otros.

En ese sentido, el trabajo de este autor tiene la particularidad de subrayar el valor de las relaciones inter organizacionales en el aprendizaje y la innovación de las organizaciones.³² Su apreciación parte del siguiente razonamiento: debido a que la cognición es diferenciada,³³ el individuo no tiene conocimiento objetivo completo y para corregir sus errores y aprovechar y expandir sus posibilidades de conocimiento requiere de la interacción con otros sujetos que han construido su conocimiento de forma diferente, a lo largo de su trayectoria personal de vida.³⁴

Antes de presentar propiamente lo referente a la empresa y a las relaciones inter organizacionales, a continuación se aborda brevemente lo relativo a la cognición diferenciada y a la naturaleza del conocimiento, ya que son estos elementos los que permitirán comprender la necesidad de complementariedad cognitiva entre agentes económicos y, posteriormente, la especificidad de la política pública para promover la innovación.

Nooteboom parte de entender la cognición en sentido amplio. Para él, va más allá de la inferencia racional respecto a saber qué conocimientos se requieren y cómo se adquieren; incluye las percepciones, interpretaciones, juicios de valor, moralidad, emociones y sentimientos que están involucrados en los procesos de cooperación social.

Los argumentos anteriores permiten comprender que para explicar la razón de ser, el proceder y la interacción de las organizacio-

³² Define a la organización como: “un sistema de actividades o capacidades coordinadas, más o menos centradas o enfocadas, miopemente dirigidas y socialmente construidas” y señala que todas las empresas son organizaciones, pero no todas las organizaciones son empresas (considérese, por ejemplo, hospitales, universidades, brigadas de bomberos y ministerios, entre otras”, *ibid.*, pp. 26 y 25, respectivamente).

³³ La cognición de las personas es diferente porque es contingente a categorías mentales que le permiten o restringen y porque surge de las distintas experiencias que los sujetos adquieren en su vida, generando perspectivas y conocimientos diferenciados. B. Nooteboom, *Organization, Evolution, Cognition and Dynamic Capabilities*, Draft, 2006a.

³⁴ B. Nooteboom, *A Cognitive Theory of...*

nes, Nooteboom adopta el punto de vista “constructivista”³⁵ y social³⁶ de la cognición y, con ello, resalta la importancia e incidencia de la interacción frecuente entre los sujetos, así como del trabajo en equipo.

En particular, la interacción y la cooperación social (entre individuos o entre empresas y otro tipo de organizaciones) son fundamentales en los procesos de aprendizaje e innovación.³⁷ A través de la colaboración el agente económico supera su cognición limitada y aprovecha y expande las posibilidades del conocimiento al que puede acceder, sea este codificado, codificable o tácito, se convierte así en un actor social. Sin embargo, para que la interacción entre agentes permita superar y al mismo tiempo aprovechar la cognición diferenciada, es menester reconocer, tanto la miopía cognitiva como la distancia cognitiva que la diferenciación cognoscitiva provoca.³⁸

La miopía cognitiva se refiere a la inhabilidad de los sujetos para darse cuenta de oportunidades y amenazas del medio ambiente. La distancia cognitiva se relaciona con la lejanía interpretativa y conceptual, mayor o menor, existente entre las personas.³⁹

³⁵ El constructivismo considera que la gente, al construir su conocimiento siguiendo diferentes trayectorias, tiene distinta percepción, interpretación y evaluación del mundo. En consecuencia, supone que: mientras que el conocimiento dirige la acción, es también (re)construido por ésta.

³⁶ La cognición es social, en tanto que se construye principalmente en la interacción de los actores sociales.

³⁷ En este mismo sentido B. Johnson y B.-A. Lundvall, “Closing the Institutional Gap”, en *op. cit.* p. 696. afirman lo siguiente: “Sobra decir que lo que se combina en la innovación son diversas piezas de conocimiento... esto requiere de la comunicación e interacción entre diversas personas. Sin embargo esta búsqueda consciente del conocimiento no es la única fuente de innovación. El aprendizaje tiene lugar en las actividades económicas rutinarias, cambia el objetivo de la búsqueda y produce nuevas piezas de conocimiento a menudo tácitas y específicas de las empresas, pero que aún así se pueden incorporar a las innovaciones”.

³⁸ Como se mencionó, el hecho de que cada persona construya su conocimiento a lo largo de diferentes trayectorias de vida, implica que su percepción, interpretación y evaluación del mundo difiere del resto de las personas. Esto genera, simultáneamente, miopía cognitiva en cada una de ellas (en tanto que interpretan y resuelven las cosas desde un punto de vista particular) y distancia cognitiva entre las mismas (en tanto que la interpretación y resolución son distintas, dadas sus capacidades de absorción). E. Taboada y R. Canales, “Especialización y complementariedad cognitivas...”, en *op. cit.*

³⁹ En este caso y en concordancia con la definición de cognición en sentido amplio, la miopía y la distancia cognitivas deben entenderse referidos a distintas dimensiones. No sólo limitadas a conocimientos y habilidades relacionados con un trabajo, sino involucrando un

En ese sentido, para subsanar la miopía cognitiva, las personas requieren de complementar sus conocimientos y experiencias y, paralelamente, necesitan reducir la brecha cognitiva entre ellas. Si la distancia cognitiva es muy amplia, es casi imposible la colaboración; si es mínima, muy cercana a cero, habría total identificación entre las partes. Las personas requieren establecer la distancia cognitiva “óptima” de acuerdo a sus necesidades particulares.

La empresa, las relaciones inter organizacionales y el “ciclo heurístico de descubrimiento”

De acuerdo con Nootboom, las razones particulares por las que puede surgir la empresa son: integrar una serie de actividades a fin de obtener un mejor control de las inversiones; desarrollar las ideas emprendedoras que surgen dentro de la organización y lograr mayor flexibilidad para responder a los rápidos cambios del mercado.⁴⁰ En cualquier caso, su objetivo es resolver problemas cognitivos y enfrentar la incertidumbre del ambiente que derivan de cambios tecnológicos e institucionales.

Por lo tanto, uno de los retos fundamentales del empresario, dada la cognición diferenciada propia y de los recursos humanos de la empresa, es alinear las distintas interpretaciones y percepciones que tienen los mismos. Esto a través de establecer metas comunes y de promover incentivos.⁴¹ El alineamiento de percepciones implica reducir la distancia cognitiva que existe entre los distintos agentes que deciden colaborar dentro de la empresa.

Es así que se hace necesario homogeneizar el lenguaje, los símbolos y conceptos entre los participantes que intervienen en la producción y comercialización de bienes y servicios. Algunas formas

lado más moral, normativo e intencional de metas, valores, intereses y formas de resolver conflictos. B. Nootboom, *Organization, Evolution, Cognition...*

⁴⁰ Bart Nootboom, *Beyond Penrose: A Cognitive Theory of the Firm*, Discussion Paper, Tilburg University, Center for Economic Research, 2006b; E. Taboada y A. García, “Teoría cognitiva de la empresa”, en *op. cit.*

⁴¹ B. Nootboom, “Governance and Competence, How Can they be Combined?”, *Cambridge Journal of Economics*, 28(4), 2004b, pp. 505-526.

de lograr este proceso de estandarización son la comunicación, la comprensión, la explicación y la difusión de las ideas.⁴²

El proceso de alineación cognitiva organizacional permitirá mejorar el entendimiento y la conexión de conocimientos complementarios entre las personas, pero también facilitará la motivación, el monitoreo y coordinación de los individuos. Cuando la empresa ha logrado delimitar su foco o centro cognitivo, la distancia cognitiva entre los agentes se reduce. Sin embargo, el foco cognitivo causa miopía. Por un lado, la empresa se especializa e implementa nuevas formas de pensar o de hacer las cosas, pero al mismo tiempo se ve limitada potencialmente para visualizar o entender otros puntos de vista.⁴³

A fin de solucionar la miopía cognitiva, la empresa necesita conocer y complementar sus saberes relacionándose con otras organizaciones. Una firma buscará intercambiar conocimientos con otras empresas que posean capacidades cognitivas diferentes; dadas las experiencias que éstas han acumulado en el mercado, el uso de tecnologías y de acuerdo con sus propias capacidades organizacionales.

La complementariedad en los conocimientos a nivel inter empresa permite elevar la flexibilidad, crear competencias variadas y aumentar la eficiencia. En este contexto, la organización deberá procurar una distancia cognitiva reducida a fin de hacer uso eficiente de los recursos que posee (explotación), y complementar sus conocimientos con otras empresas con el objetivo de desarrollar nuevos recursos y competencias (exploración) que le permitan adaptarse en el largo plazo al ambiente.⁴⁴

Por otro lado, la acumulación y la aplicación de los conocimientos y experiencias en distintas situaciones productivas y tecnológicas permiten crear empresas “ambidiestras”;⁴⁵ esto es, empresas

⁴² B. Nooteboom, *Learning and Innovation in Organizations and Economies*, U.K. Oxford University Press, 2000a; y B. Nooteboom, “Governance and Competence...”, en *op. cit.*

⁴³ B. Nooteboom, *Beyond Penrose: A Cognitive...*; E. Taboada y A. García, “Teoría cognitiva de la empresa...”, en *op. cit.*

⁴⁴ B. Nooteboom, *Beyond Penrose. A Cognitive...*; E. Taboada y A. García, “Teoría cognitiva de la empresa”, en *op. cit.*

⁴⁵ Otros autores también aluden a las empresas ambidiestras como aquellas organizaciones que son capaces, simultáneamente, de explotar sus competencias existentes y de explorar

que son capaces de equilibrar y aprovechar los procesos de explotación y exploración tecnológica.⁴⁶⁻⁴⁷

Esas firmas son capaces de producir y reproducir las rutinas más exitosas que les garantizan la estabilidad y la eficiencia necesaria para satisfacer la demanda del mercado. Pero al mismo tiempo, son empresas que poseen la flexibilidad para impulsar, en el largo plazo, las capacidades técnicas y organizacionales que generen nuevos productos y procesos o mejoren los ya existentes, en un ambiente de incertidumbre.

La coordinación de empresas “ambidestras” no es fácil, ya que es necesario alinear conocimientos o reducir la distancia cognitiva durante los procesos de explotación y mantener la flexibilidad y la ambigüedad cognitiva durante el periodo de exploración.⁴⁸

En específico, la explotación requiere del mantenimiento de los estándares y estructuras existentes, de rutinas y de control, mientras que la exploración exige holgura en el control, en los estándares y en la estructura. Esta última supone el descubrimiento que está ligado a la existencia de incertidumbre radical.

Nooteboom propone una heurística que muestra cómo la firma puede “moverse de las competencias actuales a nuevas competencias, sobreviviendo en el transcurso”⁴⁹. Como se adelantó previa-

nuevas oportunidades. Algunas de las tensiones adicionales a las que se enfrentan este tipo de empresas son las siguientes: lograr conjugar la integración/diferenciación, lo individual y lo organizacional, lo estático/dinámico y lo interno/externo (Sebastian Raisch, Julian Birkinshaw, Gilbert Probst y Michel Thusman, “Organizational Ambidexterity: balancing exploitation and exploration for sustained performance”, *Organization Science*, vol. 20, núm. 4, July-August, 2009, pp. 685-695).

⁴⁶ Para sobrevivir en el corto y largo plazos, las empresas deben ser capaces de explotar eficientemente sus recursos y competencias actuales, pero también de llevar a cabo actividades de exploración; requieren desarrollar nuevas competencias para anticipar o crear futuras condiciones de mercado. (E. Taboada y A. García, “Teoría cognitiva de la empresa”, en *op. cit.*).

⁴⁷ E. Stam y B. Nooteboom, *Entrepreneurship, Innovation and Institutions*, Discussion Papers Series: 11-03, Netherlands, Universiteit Utrecht, 2011 pp. 24; y Bart Nooteboom y Robert Went, “Innovation and Organization”, en *Micro-foundations for Innovation Policy*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008, pp. 219-247.

⁴⁸ B. Nooteboom, “Innovation, Learning and Industrial Organization”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, 1999, pp. 127-150 y B. Nooteboom, *Learning and Innovation in...*

⁴⁹ B. Nooteboom, “Managing Exploitation and Exploration”, en S. Rizello (ed.), *Cognitive Developments in Economics*, Londres, Routledge, 2003, p.2.

mente, este ciclo está compuesto de cinco fases: consolidación, generalización (difusión), diferenciación, reciprocidad y acomodación.⁵⁰

Durante la fase de consolidación surge un diseño que coadyuva a solucionar un conjunto de problemas y que se comercializa; el conocimiento es menos tácito y más codificado, y por lo tanto, puede ser imitable. La posibilidad de imitar un producto y la experiencia acumulada facilitarán los procedimientos para estandarizar las operaciones. Este proceso se dará como resultado de la eliminación de las redundancias en las prácticas nuevas y de la definición de un prototipo que sea usado de manera general.

En la generalización se construye una plataforma que permite la transferencia de prácticas o productos a un contexto novedoso. Se trata de utilizar la experiencia adquirida a contextos diferenciados, pero con posibilidad de éxito; a fin de identificar límites del prototipo tradicional, localizar las prácticas más exitosas, y de adquirir experiencias y conocimientos mediante la combinación de nuevos y viejos principios. En este caso, se requiere conocimiento externo con el objetivo de acceder a amplios canales de distribución y de adaptar la organización y los productos al nuevo contexto. Este proceso produce una base para la exploración, no obstante, se mantiene la explotación.

En cambio, en la diferenciación se ubican y analizan las diversas prácticas que ha generado la aplicación de la novedad originalmente difundida, pero en diferentes situaciones. Esto es, se concibe una innovación incremental por adaptación a nuevas condiciones de demanda y de producción y se mantienen entretanto, los elementos básicos y la arquitectura de la práctica preexistente.

Por su parte, durante la reciprocidad se retroalimentan los éxitos o las fallas que se detectaron en la aplicación del prototipo original a diferentes situaciones. Se trata de obtener experiencias y reflexionar sobre la información y los conocimientos asociados a la gran diversidad de aplicaciones realizadas.

En el caso de la acomodación se ubican las rigideces en las estructuras establecidas, que tal vez en una primera parte proporcio-

⁵⁰ B. Nooteboom, *Learning and Innovation in...* y E. Taboada y A. García, "Teoría cognitiva de la empresa", en *op. cit.*

naron ventajas para la explotación, pero que en una etapa avanzada son un obstáculo. En esta etapa, las novedades emergentes alcanzan su potencial y la acomodación guía hacia la búsqueda de nuevos diseños dominantes. Al emerger un nuevo paradigma, se reinicia la fase de consolidación.

De manera resumida, el razonamiento que subyace en el proceso de innovación que describe este ciclo, es que debido a que la cognición es construida en interacciones sociales, da lugar a:

Un ciclo o espiral de invención/generación de idea, desarrollo, comercialización, penetración de mercado, difusión, consolidación, y diferenciación, lo cual conduce al comienzo de una invención. Esto debería explicar como la explotación y la exploración se suceden y emergen una de la otra.⁵¹⁻⁵²

Como se señaló, el gran reto de las empresas es llevar a cabo al mismo tiempo los procesos de explotación y la exploración. Sin embargo, el aprendizaje no solamente se encuentra acumulado en las personas que integran la empresa. Las habilidades y conocimientos también se encuentran dispersos entre los clientes, proveedores, competidores, las universidades y centros de desarrollo tecnológico, entre otros.

De ahí que resulte no sólo conveniente sino necesario, que la firma, para subsanar su miopía cognitiva, se vincule con otras organizaciones para obtener “economías externas de amplitud cognitiva”⁵³ al complementarse con conocimiento del exterior. Es en procurar y promover esta vinculación que la política pública tiene un papel central.

Política pública para mantener la innovación lo más abierta

⁵¹ B. Nooteboom, “Preface”, *A Cognitive Theory of the Firm*, 2009, p. 8. <<http://www.bartnooteboom.nl>>. Consulta: 3 de octubre de 2010.

⁵² En cierto sentido, este proceso guarda cierta similitud con el de la espiral del conocimiento, en donde se explica la conversión del conocimiento tácito a explícito a tácito propuesto en la teoría de la empresa creadora del conocimiento y que se puede revisar en: Ikujiro Nonaka y Rioko Toyama, “Why Do Firms Differ?”, en Kazuo Ichijo y Ikujiro Nonaka (eds.), *Knowledge Creation and Management*, USA, Oxford University Press, pp. 13-31.

⁵³ Bart Nooteboom, “Towards a Dynamic Theory of Transactions”, *Journal of Evolutionary Economics*, núm. 2, 1992, pp.281-299.

posible

La particularidad de las recomendaciones para promover la innovación desde la perspectiva teórica aquí expuesta, es que aunque principalmente están dirigidas a la política pública, también se orientan a las políticas de las empresas y de otras organizaciones en los sectores público y privado. A su vez, destacan la necesidad de que la política pública considere estas últimas, ya que, por ejemplo, las sugerencias privadas orientadas a la industria tienen una agenda y requieren de coordinación y estímulo.

En lo fundamental, “la línea principal del enfoque de política es el *trade off* entre argumentos a favor y en contra de las políticas intervencionistas”.⁵⁴ Por un lado, hay fallas de mercado y fallas sistémicas⁵⁵ en la innovación, que el gobierno debería resolver y, por el otro, dado lo variado y distribuido del conocimiento y lo impredecible de la innovación, el gobierno debería movilizar el conocimiento (más que imponer su posesión o propiedad) y no tratar de “adivinar” (y con ello, conducir), la innovación. Lo anterior lleva a “una perspectiva que mantiene la innovación lo más abierta posible”.⁵⁶ Como se observará.

Esa abertura contrasta con la mayoría de las teorías, políticas y prácticas de la innovación, que en muchos casos delimitan la innovación a objetivos preconcebidos, jugadores establecidos, programas nacionales, actividades aisladas y relaciones *arms length*, que carecen de colaboración y apertura a la comunicación.⁵⁷

En adición, los autores llaman la atención respecto a dos elementos centrales. El primero es que si bien las fallas de mercado y de sistema requieren intervención, en ésta es necesario tener presentes las propias fallas de gobierno. El segundo es que hasta el momento

⁵⁴ B. Nootboom y E. Stam, *Micro-foundations for...*, p. 17.

⁵⁵ La OCDE (*Technology, Productivity and Job Creation*, Paris, 1998) ha definido “fallas sistémicas” como desajustes entre los componentes del sistema de innovación. De manera más específica, se refieren a la situación en la cual organizaciones, instituciones o interacciones entre elementos del sistema de innovación son inapropiadas o incorrectas. Charles Edquist, “Innovation Policy – A Systemic Approach”, en D. Archibugi y Bengt-Ake Lundvall (eds.), *The Global Learning Economy*, USA, Oxford University Press, 2001.

⁵⁶ B. Nootboom y E. Stam, *Micro-foundations for...*, p. 18.

⁵⁷ *Ibid.* p. 346.

se carece de indicadores de los efectos institucionales que pueden mejorar u obstruir la innovación, por lo que es menester conocer y medir tales efectos.

En términos muy simplificados se puede decir que la cuestión medular para promover la innovación desde esta propuesta teórica, es que el gobierno dirija el sistema de innovación reconociendo lo variado y distribuido del conocimiento y lo impredecible de la innovación; buscando resolver las fallas de mercado y del propio sistema, así como las fallas gubernamentales que pudieran presentarse. Además, y en términos prácticos, requiere de determinar el “adicionamiento” de las medidas de política que promueva, esto es, necesita conocer qué efectos generan tales medidas, que no podría haberse generado sin ellas.

Hasta este punto se abordaron los temas de la cognición, el conocimiento y la innovación. En la siguiente sección se tocará el tema de la política pública para la innovación. Para tal efecto, en un primer subapartado, se presenta brevemente lo relativo a las fallas de mercado, sistémicas y de gobierno; y en un segundo subapartado, las modalidades de abrimiento que este enfoque sugiere como necesarias o pertinentes.

Fallas de mercado, sistémicas y de gobierno

En la política de innovación convencional, las fallas del mercado son la única razón para la intervención del Estado. Estas están conectadas con los bienes públicos,⁵⁸ caracterizados por la no rivalidad (el que uno lo use no excluye a otros de usarlo) y por la no exclusividad de uso, y las economías y deseconomías externas. En este contexto, un problema para la innovación es la posible no apropiabilidad del premio de la misma debido al derrame de conocimiento de los resultados a los imitadores; lo que conduce al argumento de posponer la competencia mediante la protección de derechos de propiedad.

⁵⁸ Los bienes públicos son bienes para los que el incremento de uso por parte de una persona, no reduce el uso para otros (defensa nacional, monumentos, alumbrado público).

Sin embargo, desde la perspectiva que aquí se estudia, y en concordancia con el planteamiento de Hayek,⁵⁹ el mercado es visto como proceso de descubrimiento, más que como mecanismo eficiente de asignación de recursos.

Debido a que el conocimiento es diferenciado y está distribuido de manera heterogénea en la sociedad, la información asimétrica junto con la incertidumbre, son centrales para la innovación. Además, debido a que el conocimiento no puede derramarse fácilmente a causa de la distancia cognitiva y la capacidad de absorción limitada, se considera que éste no se afecta fuertemente por las fallas de mercado y la no exclusividad.

En este sentido, a la pregunta de política: ¿en qué medida la protección de los derechos de propiedad es necesaria?, Nootboom y Stam responden sugiriendo que tal protección debería ser débil. Plantean que el sistema de registro de patentes debería ser simple, no complicado por tópicos de lenguaje, con alta velocidad en el proceso, con bajo costo de búsqueda, presentación y renovación de la patente y, apoyando a las empresas pequeñas en la identificación y reparación de violaciones.

También en contraste con lo que previamente se pensaba respecto a la fortaleza de la falla de mercado de la apropiación del premio del conocimiento, se considera que hay serias fallas de mercado en la difusión de la innovación, ya que las empresas con limitación en su capacidad de absorción no pueden capturar con facilidad las oportunidades innovativas.

Lo anterior se presenta en particular en las firmas más pequeñas y tradicionales, que por razones de escala carecen de habilidades especializadas. Además en esas empresas el conocimiento a menudo es altamente tácito, transmitido por el aprender haciendo, más que por aprendizaje formal:

⁵⁹ Nootboom y Stam, en nota de pie de página, aclaran que “Adoptamos sólo parte de la perspectiva de Hayek (1945): la heterogeneidad, dispersión y la naturaleza local del conocimiento. No adoptamos su punto de vista de *laissez faire*. Lo que Hayek descuida es la naturaleza interactiva y social del conocimiento y la importancia resultante de la interacción, que encuentra obstáculos y fallas de sistema e institucionales que a menudo requieren de acción gubernamental” (B. Nootboom y E. Stam, *Micro-foundations for...*, p. 47).

La falta de capacidad de absorción y el alto grado de conocimiento tácito produce lo que se puede llamar: ‘costo de transacción cognitivo’ y es relativamente alto para muchas firmas pequeñas. En este sentido, hay una buena razón para subsidiar el servicio de transferencia de conocimientos a este tipo de empresas.⁶⁰

Respecto a las fallas sistémicas, para comprender su origen y naturaleza, conviene tener presente que

...La innovación es un fenómeno de sistema, con múltiples tipos de agentes individuales y colectivos, incluyendo empresas, empresarios, institutos de educación e investigación, hacedores de política, agencias regulatorias, y muchos otros tipos de servicios e intermediarios, interactuando de muchas formas. Las acciones e interacciones están activadas por instituciones y formas de organización, de firmas y entre firmas, y en su momento afectan aquellas instituciones. En este sistema de innovación surgen lógicas y dinámicas que son difíciles de manejar y producen efectos inesperados y a menudo adversos⁶¹⁻⁶²

Las fallas sistémicas surgen de desajustes entre elementos del sistema de innovación. Estas fallas pueden obstruir o dificultar el proceso de variedad, selección y trasmisión del conocimiento, por ello se requiere de la política.

Hay muchas fallas de este tipo, una es la inconsistencia entre las diferentes partes del sistema de innovación: el choque de intereses e impases entre múltiples grupos de presión involucrados; otras fallas son: falta de adecuada educación y entrenamiento o capacitación para ajustar ideas o prácticas; falta de financiamiento para el emprendedurismo; falta de adecuada dirección y organización para manejar la necesidad de combinar exploración y explotación y proveer de condiciones para el funcionamiento de equipos creativos; falta de confianza y habilidad para colaborar en alianzas para la in-

⁶⁰ *Ibid.*, p. 353.

⁶¹ *Ibid.*, p. 343.

⁶² Desde el punto de vista de Stam y Nooteboom, *ibid.*, las instituciones afectan tanto el cambio tecnológico como el emprendimiento, es precisamente el gobierno el encargado de diseñar, cambiar o destruir las políticas de innovación que incentivan o limitan dichos procesos. Asimismo, señalan que las instituciones son reglas que limitan el comportamiento y hacen posible las interacciones sociales y son importantes porque pueden reducir la incertidumbre al eliminar barreras a la entrada, facilitar créditos o fijar reglas de competencia que favorezcan la innovación.

novación y encerramiento (*lock in*) en intereses y posiciones establecidas. Estas fallas de sistema:

También incluyen instituciones que a menudo fueron funcionales en las etapas previas del desarrollo pero que ahora entorpecen la innovación radical. Ejemplos son: los canales de distribución, las formas de organización, estándares, infraestructura física, estructuras y programas educativos, puntos de vista políticos, prácticas sociales, maneras de pensar y formas de ver el mundo, que se desarrollaron por convenir a los cambios tempranos en las tecnologías, productos, gustos y estilos.⁶³

En este sentido, se generan las condiciones para la intervención gubernamental con el fin de desbloquear donde se requiera. Sin embargo, ésta no necesariamente es tarea del gobierno, puede serlo de intermediarios; para adecuar a éstos, el gobierno intervendría de manera limitada. En general, desde esta perspectiva:

El gobierno debería hacer todo lo posible para restringir su participación en la configuración, diseño, planeación y progreso de la colaboración entre actores privados. Debería estimular a los actores privados a tomar ellos mismos sus responsabilidades y a desarrollar sus propias capacidades en colaboración y debería estimular el desarrollo de negocios de servicios que faciliten la colaboración. El gobierno debería intervenir sólo cuando surjan obstáculos que sean graves hasta el punto en que no puedan ser resueltos de otra manera.⁶⁴

En este punto es pertinente señalar que un problema para la política es que a menudo las fallas sistémicas y de mercado son específicas a cada caso, y hay dificultad para resolver con una política genérica o que se ajuste a cualquier situación. De allí que algunas innovaciones implican más externalidades, y entonces requieren más intervención gubernamental que otras; otras, por ejemplo, requieren más cambios en estándares, sistemas de educación, canales de distribución o formas de organización.

Con relación a las fallas gubernamentales, en esencia esta propuesta teórica parte de subrayar que el gobierno debería ser modesto acerca de su comprensión de qué puede hacer, y lo que debe ha-

⁶³ *Ibid.*, p. 41.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 355.

cer es explotar el conocimiento local, más que imponer su voluntad. Lo anterior porque plantea que: “la principal falla del gobierno es que éste no tiene una comprensión adecuada de la variedad, en mayor o menor grado idiosincrásica y contexto específica; con conocimientos y comprensiones locales y, distribuida entre la sociedad”.⁶⁵

Por otro lado, se destaca que el gobierno debe tener clara su vulnerabilidad respecto a tres hechos: a ser tomado como rehén por intereses establecidos, a perder la reputación y a ser objeto de oportunismo.

Para tal efecto, debe estar consciente de que aunque requiere del conocimiento y soporte de la industria en el diseño de los subsidios y otros esquemas, debe estar alerta respecto a que al diseñarlos e implementarlos, busque lograr sus propios intereses; debe tener mayor cuidado que la industria en cuanto a los compromisos e información y, en los negocios, debe ser cauteloso al confirmar intereses establecidos para evitar verse involucrado en relaciones cercanas con la industria. En particular, los especialistas señalan que

...La complicación burocrática es inevitable cuando el gobierno se involucra en programas o proyectos de innovación, como resultado del imperativo de contabilidad pública. El problema de la burocracia es exacerbado porque en la innovación, particularmente cuando la exploración tiene un papel central, debe haber apertura con relación al curso del proyecto, para permitir las sorpresas y cambios en la dirección, que son inherentes a la innovación. Esto está en desacuerdo con cualquier especificación *ex ante* de “entregas” que deben ser conseguidos para pagar el subsidio.⁶⁶

Política de apertura para mantener la innovación

Nooteboom y Stam destacan los siguientes hechos respecto a la intervención pública para promover la actividad innovativa.⁶⁷ De forma general, que la política económica se ha centrado en la explotación y ha desatendido la exploración, la cual requiere una perspectiva dinámica y de largo plazo. Enfatizan que la dualidad fundamental y la tensión entre exploración y explotación tienen que

⁶⁵ *Ibid.*, p. 351.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

abordarse en la PI,⁶⁸ y que sus consecuencias tienen que ser desarrolladas y trasladadas a medidas de política en la mayor parte del SI, sino es que en todo el sistema.

De manera particular, que la política de innovación debería generar las condiciones, hacer posible y estimular las fuentes de variedad en ideas e inversiones, esto es, remover obstáculos y coordinar donde sea necesario. Asimismo, debería tomar en cuenta la incertidumbre radical de la innovación y la imposibilidad de predecir y planear el éxito. Esto daría lugar a la diversidad de ideas e iniciativas en la sociedad.⁶⁹

En este contexto, lo que se propone es una perspectiva de política que mantenga el proceso de innovación tan abierto como sea posible. La apertura se propone en cuatro sentidos: 1) a la colaboración entre agentes económicos; 2) a sorpresas y cambios de dirección durante los proyectos de innovación y de investigación y desarrollo (I+D); 3) a nuevos participantes, y 4) al mundo externo del propio país o región y fuera de las industrias establecidas.

Como podrá observarse, el abrimiento planteado en este enfoque cognitivo, aunque es compatible con la globalización que actualmente caracteriza a los mercados, es congruente y deriva de la necesidad de los propios procesos de innovación y de complementariedad cognitiva entre agentes económicos (personas y organizaciones).

A grandes rasgos, que la política pública para propiciar el proceso de innovación se mantenga abierta en los cuatro sentidos mencionados, significa lo siguiente para cada caso.

La apertura respecto a la colaboración entre agentes económicos tiene que ver con que el gobierno, mediante la política, favorezca la vinculación colaborativa entre agentes que tengan la “adecuada distancia cognitiva” para que aprovechen su cognición diferenciada. Claramente esta posición contrasta con aquella que supone que la colaboración se da entre agentes con igualdad de conocimiento o de capacidad de absorción del mismo. El objetivo para efecto del sistema de innovación es aumentar la colaboración para con ello ge-

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Sin embargo, como previamente se señaló, esto no implica una política tradicional de libre mercado o de “dejar hacer” (*laissez faire*).

nerar nuevas ideas. Desde el punto de vista teórico, esta propuesta particular deriva del reconocimiento de la cognición diferenciada y de la miopía cognitiva.

Por su parte, lo impredecible de la innovación conduce a la necesidad de abrimiento en el curso de los procesos de innovación y sus resultados. Esto es, la incertidumbre en el proceso de innovación debe dar lugar a esperar y estar preparado para responder a sorpresas y cambios de dirección. Esta posición contrasta con aquella en la que se “determina” *ex ante*, la trayectoria de innovación. Claramente el objetivo es aceptar los virajes y resultados inesperados durante los proyectos de innovación y de investigación y desarrollo. Con este tipo de apertura se invita a reconocer lo impredecible del proceso de innovación, así como el carácter sistémico del mismo.

Abrir el sistema de innovación a “intrusos”, como objetivo de la política para promover el proceso de innovación, tiene la finalidad de que haya nuevos jugadores o participantes en el mismo. En particular se refiere a propiciar la entrada a emprendedores o inventores adicionales a los ya existentes en el sistema. En este caso con esta propuesta se reconoce la naturaleza cíclica del aprendizaje y con ello la necesidad de nuevos participantes para llevar a cabo tanto la exploración como la explotación; en contraste con la posición que plantea y favorece la coalición entre los participantes ya existentes en el sistema.

Finalmente, abrir las fronteras del sistema de innovación más allá de los límites que el mismo se ha impuesto con relación a la geografía (límites geopolíticos), las industrias, las tecnologías y las regiones, es una propuesta que contrasta fuertemente con la visión estrecha de innovación hacia adentro (de un país o región en particular). El sentido u objetivo de esta forma de abertura es prevenir el encierro o bloqueo de la innovación en regiones, países o industrias existentes. Es necesario abrirse a ideas, metas y experiencias para que el ciclo del aprendizaje o de descubrimiento fluya de manera continua y fructífera. Como previamente se apuntó, la abertura al mundo exterior a la propia región, país o industrias establecidas, es

compatible, pero va más allá de reconocer o aprovechar la globalización actual de los mercados.⁷⁰

Conclusiones

El propósito de este documento fue presentar una recapitulación de ideas y conceptos que ampliara la comprensión de la esencia de los procesos de innovación y de interacción de los actores del sistema de innovación. Incomprensión que los expertos apuntan como posible causante de la falta de éxito en las medidas de PI que se han puesto en marcha, o se han buscado implementar en algunos países que manifiestan seguir la perspectiva del Enfoque de Sistemas de Innovación.

Tal como se apuntó en la introducción, el objetivo era entender la lógica subyacente en la propuesta de PI que deriva de tener presentes los micro fundamentos de ésta y el punto de vista de la cognición diferenciada, más que hablar propiamente de medidas concretas.

Al respecto, y en términos muy simplificados, lo aquí expuesto permite entender que la propuesta de la TCE ofrece una explicación amplia de la innovación, ya que no la visualiza sólo como un resultado y no la pondera sólo por su importancia económica, sino que también la observa como proceso (generación–utilización–difusión) y profundiza respecto al mismo; permitiendo entender secuen-

⁷⁰ Por ejemplo, desde el enfoque de los SI, Charles Edquist, “Innovation Policy-A Systemic...”, *op. cit.*, y Charles Edquist y Leif Homme, “Concluding Chapter-Globalization...”, en *op. cit.*, señalan que el proceso corriente de globalización está reforzando la necesidad de política de innovación y está influyendo fuertemente en el diseño y la puesta en práctica de este tipo de políticas. Su explicación es que las empresas están encontrando cambios rápidos y alta incertidumbre en el mercado y en las condiciones institucionales, en el contexto internacional, en lo relacionado con las actividades de invención e innovación. Estos autores plantean lo anterior porque reconocen que todos los SI están arraigados en un contexto más amplio y son influidos por el mismo – aunque en mayor o menor medida, dependiendo del tamaño y la fortaleza del sistema en cuestión. De ahí que propongan que: “la acción pública tiene que concentrarse en la capacidad de adaptación del SI con el objetivo general o global de lograr un marco nacional o regional que conduzca a la adaptabilidad de las firmas y a la explotación eficiente de las oportunidades que ofrezca la globalización”. C. Edquist, “Innovation Policy-A Systemic...”, en *op. cit.*, p. 4.

cias, tiempos e implicaciones más allá de las económicas. Lo anterior, facilita la comprensión de la naturaleza cognitiva del agente económico y de la creación del conocimiento, así como de las causalidades y dificultades involucradas en los procesos de interacción entre los distintos actores, incluido el gobierno.

Por otro lado, al partir de fundamentos distintos para la elaboración de la política pública para la innovación, las propuestas de esta perspectiva y del enfoque de los SI tienen matices diferentes aunque no necesariamente son contradictorios. Por ello, Nootboom y Stam toman como base el SI y afirman que su propuesta es útil para dicho enfoque. Esto último porque permite una mejor comprensión de la esencia del objeto de estudio y el objetivo respecto a este: el proceso de innovación y su promoción, respectivamente; así como, de que la esencia de la colaboración entre agentes, sea el punto medular que la PI debe propiciar para alcanzar tal fin.

Es así que la propuesta teórica aquí brevemente presentada plantea que la PI debería orientarse no sólo a la innovación, sino también a la creatividad subyacente. Atender este hecho implica entender que la innovación involucra incertidumbre en cuanto a los resultados esperados y a los tiempos involucrados, además de la disposición de los agentes, incluido el gobierno, para aceptar y ajustarse a los cambios ante lo inicialmente planeado y/o esperado. Por ello propone una política de innovación abierta a la sorpresa y a los cambios.

Como se expuso en su momento, en adición a que el núcleo de la TCE es la innovación, pero particularmente la invención (creación de recursos) como fuente de innovación, también lo es, el aprendizaje, pero en especial la construcción o producción de nuevo conocimiento, más que la adopción o reconstrucción del conocimiento existente proveniente de otros.

La explicación que proporcionan Nootboom y Stam respecto a la cognición diferenciada del agente y las implicaciones que ésta tiene a nivel de la distancia y miopía cognitivas y de la distribución del conocimiento, permite ampliar la comprensión de la necesidad de complementación cognitiva entre los agentes económicos. De igual manera, da pautas para entender el impacto positivo y negativo de que se tenga o no, capacidad de absorción del conocimiento,

así como la necesidad de buscar la complementariedad cognitiva y establecer la distancia cognitiva adecuada entre individuos y organizaciones.

Lo descrito, aunado a la explicación de cómo se presenta la reoalimentación entre la exploración y la explotación dentro del ciclo o heurística del aprendizaje o del descubrimiento, permiten entender y dimensionar por qué es menester que el proceso de innovación haya apertura en cuanto a la colaboración de agentes económicos, a la participación de más participantes en el sistema y a rebasar las fronteras de los países, las industrias, las tecnologías y las regiones.

En concordancia con las directrices generales de esta propuesta, lo que se propone es que el gobierno no trate de adivinar y con ello conducir la innovación, sino que principalmente impulse estrategias que fomenten la creatividad y movilicen el conocimiento; facilitando y promoviendo la interacción de los agentes, pero siempre teniendo presente el ambiente institucional específico en el que éstos se encuentran involucrados.

En ese sentido, para aprovechar lo variado y distribuido del conocimiento, así como lo impredecible de la innovación, es necesario que el gobierno impulse políticas encaminadas a resolver las fallas del mercado y sistémicas que puedan obstaculizar o dificultar el proceso de variación, selección y transmisión del conocimiento y, que las organizaciones no puedan resolver sin su participación. Lo anterior, tratando de no introducir fallas gubernamentales al funcionamiento del sistema de innovación.

Respecto a recomendaciones generales, se sugiere que el gobierno tenga presente el criterio de adición en las medidas que implemente, así como la búsqueda de la eliminación genérica de obstáculos en el sistema.

A manera de cierre simplemente se apunta que esta propuesta teórica alude una política pública para la innovación que no descuide lo global, por centrarse en lo nacional; que tenga presente las cadenas globales, más que las industrias especializadas y que, respecto a la política regional, se elaboren instrumentos partiendo de la especificidad o idiosincrasia de la región y más de abajo hacia arriba, sin descuidar los vínculos externos a la misma.

Finalmente se apunta que también son interesantes las propuestas específicas que estos autores hacen respecto a la naturaleza y al papel diferenciado de las organizaciones que conforman el sistema de innovación y, a la manera, primero, de evaluar la necesidad real de buscar la vinculación entre organizaciones (por ejemplo, de la universidad y la empresa) y, después, de la forma en que ésta puede darse y promoverse. O también revisar cual es la distancia cognitiva “adecuada” para que funcione la transferencia del conocimiento y los actores involucrados sean capaces de combinar de manera sus procesos de exploración y de explotación, y por consecuencia crear e innovar.

Sin embargo, esa revisión va más allá del objetivo de este trabajo. Profundizar al respecto y reflexionar sobre cómo incrustar esos procesos en las políticas de los países que, como el nuestro, necesitan impulsar de manera urgente su propio desarrollo tecnológico, son materia de nuestro trabajo en curso.

* Investigadora del Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud –CISS– Instituto Nacional de Salud Pública de México.

** Profesora investigadora de la Facultad de Medicina, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

*** Profesora investigadora del Instituto Profesional de la Región Oriente, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD: EL CASO DEL CÁNCER DE MAMA EN MÉXICO

*María Cecilia González-Robledo**

*Luz María González-Robledo***

*Marta Caballero****

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito documentar un ejercicio de análisis de política pública en salud. El contenido se centra en el caso del cáncer de mama en México. La información fue obtenida a partir de los resultados de cuatro proyectos de investigación realizados en el Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública que contaron con el apoyo financiero de Conacyt, Instituto Carlos Slim de la Salud y American Cancer Society. Además, se contó con el apoyo técnico de la iniciativa “Tómatelo a Pecho A.C.” y se complementó con análisis documental.

El capítulo se organiza como sigue. El primer apartado contiene el marco referencial desde el cual se realizó el análisis de la política, continúa con una breve presentación del cáncer de mama como problema de salud pública en el país (documentando la fase previa a la formulación de la política) y posteriormente se presenta, de una manera breve, los resultados del análisis de la política de cáncer de mama en México. Por último, se establecen una serie de recomendaciones dirigidas a los diversos sectores y actores que participan en la formulación, implementación y evaluación de la política de cáncer de mama con vistas a contribuir a la toma de decisiones para mejorar el logro de los resultados propuestos.

El análisis de políticas públicas es un tema complejo debido a la gran cantidad y variedad de mecanismos y procedimientos que lo integran, es por ello que se han desarrollado diversos modelos de abordaje que implican diferencias en torno a su conceptualización

y a sus marcos analíticos, lo que permite observar las diferentes formas en las que se relacionan el Estado y la sociedad civil.¹

Partimos de la definición de política pública propuesta por Gomá y Subirats.² En ella se establece que las políticas públicas son todas las acciones y programas gubernamentales que tratan de enfrentar, mediante distintas acciones, los problemas y contradicciones existentes en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado. De acuerdo con Gómez y col.,³ la perspectiva de esta definición fija su posición frente a cuatro características muy importantes de las políticas públicas:

Le reconoce un carácter taxativo, es decir, son de obligatorio cumplimiento y por tanto compromete tanto a ciudadanos como a gobernantes.

Le reconoce al Estado el papel protagónico en la formulación y gestión de las políticas públicas.

Exige especificidad sobre el asunto que se pretenden resolver y la manera de proceder frente a él. Por tanto, deben precisar un objeto o ámbito de acción al que harán referencia sus lineamientos, y éstos a su vez deben dar lugar a acciones claras y definidas.

Supone que el objeto de la política es un asunto de interés público; esto significa que compromete a intereses colectivos.

Para el análisis de la política se utilizó el modelo propuesto por Hogwood y Gunn,⁴ y se complementó con el modelo de Dye.⁵ El primero propone analizar la política pública en tres fases o etapas principales: formulación, implementación y evaluación (9 sub-etapas en total), mientras el modelo de determinantes de la política

¹ María Jimena García, “La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores”, *Sociedad Argentina de Análisis Político en 6º Congreso Nacional de Ciencia Política*, Buenos Aires, 2003, en <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/garcia-puente.pdf>>, consulta: el 11 de mayo de 2011.

² Ricard Gomá y Joan Subirats, *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 13-20

³ Rubén Darío Gómez Arias, Fabio León Rodríguez Ospina, Orfilia Martínez Ruiz, Nelson Armando Agudelo Vanegas, Luis Emilio Zea, Edwin Rolando González, “Gestión de políticas públicas y salud”, en ponencia presentada en la *III Jornada Nacional de Actualización en Promoción de la Salud*, Colombia, Universidad de Caldas, Manizales, octubre de 2004.

⁴ Braian Hogwood y Lewis Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, USA, Oxford University Press, 1985, p. 304.

⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 9ª ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, 1998, pp. 11-30.

pública de Dye se basa en el estudio de sus procesos, contenidos y efectos. Además este análisis consideró de manera especial el papel que desempeñan los diversos actores involucrados en las diferentes etapas de la política.

Los principales resultados señalan, en cuanto a la formulación, que este proceso ha estado ligado al desarrollo de las políticas de salud de la mujer (atención materno infantil, planificación familiar, cáncer de la mujer, equidad de género, entre otras) y que ha obedecido a diversos procesos de participación de actores gubernamentales y de la sociedad civil (con sus diversos representantes) no siempre en igualdad de condiciones. No obstante, en los últimos 10 años el cáncer de mama ha ido posicionándose en la agenda política de una manera importante y esto ha dado pie a la generación de diversos instrumentos y mecanismos como leyes, normas, acuerdos, planes, programas y guías de manejo clínico para la atención integral de la enfermedad.⁶⁻⁷⁻⁸

Respecto a la implementación de la política, en los años noventa del pasado siglo XX, la sociedad civil organizada realizó un importante apoyo en la atención del cáncer de mama a la población (incluyendo labores de detección mediante mastografía, con recursos financieros para apoyar los tratamientos quirúrgicos, quimioterapia, radioterapia y reconstrucción mamaria de pacientes de bajos ingresos y acciones de apoyo emocional, entre otras) debido a que los servicios públicos de salud eran insuficientes para cubrir las necesidades de la población.⁹ A partir de la reforma del sector de la Salud en 2003, en el que se establece el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), se incorporan actividades para la detección y diag-

⁶ Luz María González-Robledo, María Cecilia González-Robledo, Gustavo Nigenda y Lisbeth López-Carrillo, “Acciones gubernamentales para la detección temprana del cáncer de mama en América Latina. Retos a futuro”, *Salud Pública de México*, vol.52, 2010, pp.533-543.

⁷ Olga Georgina Martínez-Montañez, Patricia Uribe-Zúñiga y Mauricio Hernández-Ávila, “Políticas públicas para la detección del cáncer de mama en México”, *Salud Pública de México*, vol. 51, suplemento 2, 2009, pp. 350-360.

⁸ Secretaría de Salud, “Programa Nacional de Salud 2007-2012”, México, 2007, en <http://alianza.salud.gob.mx/descargas/pdf/pns_version_completa.pdf>, consulta: el 21 de junio de 2011.

⁹ María Elena Maza-Fernández y Elda Vecchi-Martini, “El cáncer de mama en México: Evolución, panorama actual y retos de la sociedad civil”, *Salud Pública de México*, vol 51, Suplemento 2, 2009, pp. 329-334.

nóstico de la enfermedad al plan de beneficios para las personas sin aseguramiento. Posteriormente, en 2007, se integra el tratamiento del cáncer de mama al SPSS a través del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (FPGC) cuyo objetivo principal es proveer de protección financiera a la población.¹⁰⁻¹¹⁻¹²

Hoy comienza a observarse una mayor integración de las actividades desarrolladas por los diferentes actores (gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil –OSC–) que incluyen acciones como fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento, capacitación de personal para la detección oportuna y el manejo integral de la enfermedad, acciones educativas para la detección oportuna de la enfermedad, investigación para la obtención de información con vistas a la toma de decisiones y la movilización de recursos financieros privados que complementan las acciones gubernamentales.¹³

Entre los principales avances de la política se encuentran: 1) el fortalecimiento de la infraestructura, equipamiento y capacitación del personal para la atención de la población; 2) la cobertura financiera plena en la atención a las pacientes con cáncer de mama (CaMa) por parte del Sistema de Salud; 3) el desarrollo de un sistema de evaluación de gestión para el seguimiento del programa, y 4) el incremento de la investigación desde diversas áreas que aportan evidencia para la toma de decisiones.

Por su parte los mayores retos identificados se dirigen a: 1) lograr una adecuada coordinación intra e interinstitucional entre los niveles de atención para garantizar el acceso oportuno a la detección, diagnóstico y tratamiento del cáncer de mama; 2) lograr un sistema

¹⁰ Felicia Marie Knaul, Gustavo Nigenda, Rafael Lozano, Héctor Arreola-Ornelas, Ana Langer y Julio Frenk, “Breast cancer in Mexico: An urgent priority”, *Reproductive Health Matters*, vol. 16, núm. 32, 2008, pp.113-23.

¹¹ Alejandro Mohar, Enrique Bargalló, María Teresa Ramírez, Fernando Lara y Arturo Beltrán-Ortega, “Recursos disponibles para el tratamiento del cáncer de mama en México”, *Salud Pública de México*, vol. 51, suplemento 2, 2009, pp. 263-269.

¹² Felicia Marie Knaul y Julio Frenk, “Health Insurance in Mexico: Achieving Universal Coverage Through Structural Reform”, *Health Affairs*, vol. 24, núm. 6, 2005, pp. 1467-1476.

¹³ Presidencia de la República, “Cuarto Informe de Gobierno Salud”, 2010, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/CuartoInformeEjecucion/3_2.pdf>, consulta: 9 de mayo 2011.

de información nacional organizado, oportuno y completo que permita realizar un seguimiento al programa; 3) mejorar el sistema de evaluación de desempeño a nivel local y del país que permitan la mejora continua del programa, y 4) fortalecer los mecanismos de participación de todos los actores para la formulación, implementación y evaluación de la política pública.¹⁴

Marco de referencia para el análisis de política pública

La investigación en políticas públicas en salud es dificultosa por la complejidad misma de la noción de política pública, dados los múltiples factores que las influyen, sus componentes y actores que involucra.¹⁵⁻¹⁶

Globalmente, el análisis de políticas públicas se puede enfocar en cuatro dimensiones:

El estudio del contenido de la política, esto es, conocer cómo se genera, se desarrolla y qué resultados genera.

El estudio del proceso de la política que se centra en las diferentes etapas por las cuales pasa la política y se intenta evaluar la influencia de los diferentes factores en su desarrollo. Es más usado para políticas de una sola área, una organización o una comunidad.

Los estudios de evaluación, de o para las políticas, buscan explicar los resultados e impactos generados por la puesta en marcha de una política y las razones de ello, lo que Thomas R. Dye denomina determinantes de las políticas.

¹⁴ Gustavo Nigenda, María Cecilia González-Robledo, Luz María González-Robledo y Rosa María Bejarano, *Políticas y programas gubernamentales de atención al cáncer de mama en América-Latina: México, Colombia, Venezuela, Brasil y Argentina. Informe Final*, México, Instituto Nacional de Salud Pública de México y American Cancer Society, 2010, pp. 37-53.

¹⁵ Gustavo Hernández, “El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, 1999, pp. 80-91.

¹⁶ Gloria Molina-Marín, André Noël Roth-Deubel, Iván Felipe Muñoz-Echeverry y Javier de Jesús Araque Acevedo, “Marco para el análisis de políticas públicas en salud”, en Gloria Molina Marín y Gustavo Alonso Cabrera Arana (comp), *Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis*, Facultad Nacional de Salud Pública “Héctor Abad Gómez”, Antioquia, Universidad de Antioquia, 2008, pp. 7-18.

El estudio del soporte de la política, que abarca dos dimensiones. Una en la que el analista busca mejorar la naturaleza del sistema de información de la política y la maquinaria gubernamental que la soporta y otra, en donde el analista influye en el proceso de la política. Esto lo hace de manera individual o colectiva mediante grupos de presión.¹⁷

Para el análisis de la política gubernamental del cáncer de mama en México, se utilizaron dos modelos: el propuesto por Hogwood y Gunn¹⁸ y se complementó con el modelo de determinantes de la política pública de Dye.¹⁹

Las tres etapas del modelo de Hogwood y Gunn se definieron de la siguiente manera:²⁰⁻²¹

Formulación: Está compuesta de tres sub-etapas: la primera es la definición del problema, la segunda es el proceso de la toma de decisiones y el tercero es la legitimación de la política a través de la acción normativa. Este proceso se ve importantemente influenciado por los diferentes actores políticos, administrativos, sociales, económicos y científicos que aportarán sus ideas de acuerdo a sus propios intereses y recursos tanto materiales como ideológicos.

Implementación: Se define como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Implica una red compleja de acciones y actores interrelacionados para poner en marcha una política.

Evaluación: permite el análisis de los resultados e impacto de la política. Este proceso generalmente incluye la determinación de los medios dispuestos para lograr los resultados, la efectividad en el logro de los objetivos propuestos, la eficiencia para alcanzar ese logro, la equidad en la distribución de los beneficios y los costos y la satisfacción de los beneficiarios.

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸ B. Hogwood y L. Gunn, *Policy analysis for the...*, p. 304.

¹⁹ T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, p. 3.

²⁰ G.M.-Marín, “Marco para el análisis...”, en *op. cit.*, pp. 9-10

²¹ María Velasco, “Distintos instrumentos para un mismo fin. Los Instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis”, *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio*, Valencia, septiembre 2007, en <http://eprints.ucm.es/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf>, consulta: 21 de junio de 2011.

En este capítulo se presentan los resultados del análisis de la política de atención para el cáncer de mama en México en cada etapa, observando la participación de cada uno de los actores involucrados y analizando: 1) los objetivos, metas y mecanismos para lograr los objetivos en la etapa de formulación; 2) las actividades realizadas, los actores que participan y los recursos disponibles en la de implementación, y 3) los indicadores que permiten la medición del logro de los objetivos y las metas establecidas en la etapa de evaluación.

Posteriormente, se complementó con el análisis de los determinantes de las políticas mediante la observación del contenido (justificación, marco normativo, objetivos, modelo operativo: actividades y procedimientos, estructura y niveles de responsabilidad, etapas para la instrumentación), los procesos (manera en la que están organizados los distintos factores que conducen al logro de los resultados) y los efectos (avances, vacíos y retos de la política pública).²²

Análisis de la política de cáncer de mama en México

Definición del problema

El CaMa en México representa la primera causa de muerte por patología maligna en mujeres mayores de 25 años, superando al cáncer cérvico-uterino desde el año 2006. Se estima que cada día mueren 12 mujeres a causa de este padecimiento, es decir, cada dos horas muere una mujer a causa del cáncer de mama en el país.²³ De acuerdo con cifras de la Secretaría de Salud las muertes por CaMa continúan en ascenso. Entre 1980 y el 2008 se duplicó la tasa de mortalidad pasando de 8 a 16.2 por 100 mil mujeres. De los casos confirmados más del 75% fueron diagnosticados en etapas avanza-

²² T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, pp. 3-10.

²³ Felicia Marie Knaul, Rafael Lozano, Héctor Arreola y Héctor Gómez-Dantes, "México: Numeralia de Cáncer de Mama", FUNSALUD, Instituto CARSO de Salud, Programa Tómatelo a Pecho, México, 2008, en <http://www.salud.carso.org/docum/hoja_%20datos_cama.pdf>, consulta: 16 de abril de 2011.

das (III y IV), lo que disminuye sustantivamente la probabilidad de supervivencia a cinco años, incluso a pesar de recibir tratamiento.²⁴

Existen variaciones en la tasa de mortalidad por regiones. Diez estados concentran 50% de las muertes por esta causa. Los estados se ubican principalmente en el norte, occidente y centro del país y se caracterizan por tener los mejores niveles socioeconómicos del país: Nuevo León, Distrito Federal, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Baja California Sur, Tamaulipas, Aguascalientes, Sinaloa y Coahuila.²⁵

Un tema particularmente preocupante es el hecho de que el cáncer de mama está produciendo una pesada carga de muerte prematura, puesto que 60% de las mujeres que mueren por esta enfermedad está entre las edades de 30 y 59 años. También hay cierta evidencia de que la edad promedio en su iniciación es más baja que en los países desarrollados. En México la edad promedio para desarrollar este tipo de tumor es de 51 años, mientras que en otros países llega hasta 63.²⁶⁻²⁷

Formulación de la política

México tiene una importante historia en lo que concierne al diseño e implementación de políticas públicas de salud para las mujeres; la literatura reporta cuatro generaciones cuyas características fueron, respectivamente: 1) una política de control de la natalidad, 2) formulación de programas de planificación familiar y atención materno-infantil, 3) políticas públicas con un enfoque de equidad de género orientados principalmente a proteger a las mujeres y a situarlas como sujetos plenos de derechos y 4) consolidación del

²⁴ Secretaría de Salud, *Programa de Acción Específico Cáncer de Mama*, Secretaría de Salud, México, 2007, p. 22.

²⁵ Lina Sofía Palacio-Mejía, Eduardo Lazcano-Ponce, Betania Allen-Leigh y Mauricio Hernández-Ávila, "Diferencias regionales en la mortalidad por cáncer de mama y cérvix en México entre 1979 y 2006", *Salud Pública de México*, vol. 51, suplemento 2, 2009, pp. S208-S219.

²⁶ María Ester Brandan y Yolanda Villaseñor, "Detección del cáncer de mama: estado de la mamografía en México", *Cancerología*, vol. 1, 2006, pp. 147-162.

²⁷ Sergio Arturo Rodríguez-Cuevas y Capurso García Marinón, "Epidemiología del cáncer de mama", *Revista de Ginecología y Obstétrica de México*, vol. 74, 2006, pp. 585-593.

Programa Mujer y Salud cuyos objetivos se encaminaron e incorporaron otros aspectos relevantes de salud como atención mental, adicciones y violencia contra la mujer.

Si bien la mayoría de estas políticas responden a procesos concertados y participativos (gobierno y sociedad civil), son las últimas generaciones de estas políticas las que tienen un proceso más incluyente en dicha acción participativa (gremios académicos, gremios profesionales, investigadores, entre otros).

La primera evidencia de acciones gubernamentales en salud para la atención del CaMa data de 1974. En este año se promulgó el Programa Nacional de Detección Oportuna de cáncer cérvico uterino y cáncer mamario cuyo objetivo fue disminuir la mortalidad por ambas enfermedades. Sin embargo, debido a los índices de prevalencia y mortalidad del cáncer cérvico-uterino en esos años, se le otorgó mayor importancia en la asignación de recursos.

Posteriormente, en 1995 se promulga la Norma Oficial (NOM-014-SSA2-1994) para la prevención, tratamiento y control de cáncer del cuello del útero y de la mama en la atención primaria. Su objetivo principal fue “uniformar los principios, políticas, estrategias y criterios de operación para la prevención, detección y tratamiento del cáncer del cuello del útero y de la mama”.²⁸

Es importante destacar que hasta finales de los años noventa, la mayor parte de los esfuerzos del sistema de salud (infraestructura, equipamiento, capacitación de recursos humanos y los recursos financieros) estuvieron encaminados a prevenir y tratar el cáncer cérvico-uterino por ser la principal causa de muerte por tumores malignos en la mujer, invirtiendo menos recursos para el cáncer de mama. Desde esa época se consideraba la realización de la mastografía cada dos años como método de detección en mujeres con factores de riesgo de 40 años y más. Pese a ello, la recomendación plasmada en la norma no se respaldó con el financiamiento correspondiente y por ello no se llevó a cabo la inversión en los servicios de salud para garantizar el acceso al tamizaje.

²⁸ Secretaría de Salud, “NOM 041-SSA2-2002, para la prevención, diagnóstico y tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de septiembre 2003, p. 40.

Sólo hasta 2001 se crea el primer programa de salud independiente para el manejo del CaMa publicándose en 2002 con el nombre de “Programa de Acción 2001-2006 Cáncer de Mama”. También se eleva a prioritario el tema en la agenda de las autoridades gubernamentales de salud del país. Los principales objetivos del programa estuvieron encaminados a: 1) disminuir el ritmo de crecimiento de la mortalidad por cáncer mamario en las mujeres mexicanas; 2) incrementar la detección oportuna del cáncer mamario, y 3) brindar servicios de calidad para la detección, tratamiento y seguimiento de mujeres con cáncer mamario.

Derivado de diversos procesos de estudio y consenso, en el año 2003 se publica la Norma Oficial NOM-041-SSA2-2002 para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama la cual establece los criterios de operación para la atención integral del CaMa en el país, norma que actualmente se encuentra en proceso de actualización.

La política para el control del CaMa en el país hoy está dirigida primordialmente a la organización y el fortalecimiento de la infraestructura para el desarrollo de un programa nacional de detección temprana, diagnóstico oportuno y tratamiento con calidad óptima, trato cordial y respeto a los derechos de las pacientes. Así mismo, contiene un componente importante de protección financiera para las familias al incorporar el tratamiento del cáncer de mama dentro de las enfermedades cubiertas por el Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos en 2007 (Sistema de Protección Social en Salud).

Desde el punto de vista normativo se puede observar que existe un adecuado nivel de cumplimiento para la política. Existe una norma para la atención integral del cáncer de mama (NOM-041-SSA2-2002) que ha tenido un proceso de actualización altamente participativo (actores gubernamentales y sociedad civil) que acaba de ser aprobado y publicado. También lo respalda un Programa de Acción Específico que ha sido desarrollado durante los últimos dos sexenios presidenciales (2001-2006 y 2007-2012) cuyo contenido incluye una ambiciosa planificación estratégica con objetivos, líneas de acción y metas encaminadas a evitar el incremento de la

Tabla 1. (Continuación)

mortalidad por esta enfermedad más allá de 17.5 defunciones por 100 mil mujeres de 25 años de edad y más (meta del programa).

La participación de los diferentes actores en la formulación de la política se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 1. *Papel de diversos actores en la formulación de la política pública en cáncer de mama en México*

Tipo de Actor	Actividades
Gubernamentales	<p>Su papel se desarrolla en dos instancias fundamentales:</p> <p><u>Poder Legislativo</u>: se encarga de la agenda política y presupuestaria. Desde inicios del 2000 se establece un trabajo permanente a través de la Comisión de Equidad de Género de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, la cual ha logrado diversos avances en lo relacionado a la salud de la mujer y en particular en la atención del cáncer de mama.</p> <p><u>Poder Ejecutivo</u>: ejerce funciones de rectoría (normativa) y de regulación. Estos se desarrollan en diferentes niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. En su papel rector ha ido consolidando la política de atención integral para el cáncer de mama a través de diversos mecanismos normativos (leyes, normas y programas). Como regulador se han observado algunos vacíos en los ámbitos de competencia para la vigilancia y garantía de la calidad de la prestación de los servicios.</p>
No gubernamentales Organizaciones de la sociedad civil	<p>Se han constituido como grupos de interés para posicionar el tema dentro de la agenda gubernamental (abogacía). Participan en iniciativas públicas y privadas para ampliar el conocimiento de la enfermedad, brindando a tomadores de decisiones información basada en evidencia (promueven, financian y ejecutan investigación).</p>
No gubernamentales Gremios profesionales	<p>Contribuyen con su conocimiento técnico y experiencia en los grupos de discusión de distintos escenarios políticos y normativos, aunque también lo hacen de manera independiente (ejemplo: Consenso Nacional sobre diagnóstico y tratamiento del cáncer mamario. Han realizado tres revisiones, la última en 2008).</p>

No gubernamentales Gremios académicos	Contribuyen realizando actividades de investigación en diferentes áreas (epidemiológica, clínica, básica, de sistemas de salud entre otras) con el propósito de aportar nuevos conocimientos al área temática y ayudar con ella a la toma de decisiones.
--	--

Fuente: Elaboración propia de los autores con información recolectada entre 2008 y 2010.

Implementación de la política

Se buscó reconstruir los procesos de construcción y desarrollo de las acciones emprendidas para cumplir con los objetivos propuestos.

Para ello se tomó como referencia el Programa de Acción Específico para el Cáncer de Mama, el cual propone: a) una serie de acciones rutinarias para la detección temprana de la enfermedad (examen clínico y mastografía a mujeres de 50 a 69 años); b) atención especializada a las usuarias cuyo diagnóstico resulte sospechoso o positivo a través de las diversas instituciones de salud (Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS–, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado –ISSSTE–, Petróleos Mexicanos –Pemex–, Seguro Popular), y c) fomento de la cultura de autocuidado entre las mujeres. También se integró al análisis, la participación de diversos actores involucrados en la ejecución de las acciones que se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Papel de diversos actores en la implementación de la política pública en cáncer de mama en México

Tipo de Actor	Actividades
Gubernamentales	Define, instrumenta, supervisa y evalúa las estrategias y contenidos técnicos de la política sobre Cáncer de Mama. Da seguimiento a los componentes del programa de CaMa: prevención, tratamiento y comunicación educativa y social. Tiene a su cargo la vigilancia epidemiológica de la enfermedad. Es responsable de la capacitación y actualización del personal que opera el programa de cáncer de mama en coordinación con las unidades administrativas competentes. En la prestación de servicios: su propósito fundamental es brindar información y servicios de detección, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación con calidad técnica e interpersonal que contribuyan a prolongar la vida saludable de las mujeres.
Organizaciones sociales civiles	Su tarea fundamental ha consistido en movilizar recursos locales, públicos y privados para aplicarlos a la atención de la población. Algunas prestan directamente servicios de salud que incluyen detección, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y apoyo emocional y financiero para pacientes que lo requieran.

Fuente: Elaboración propia de los autores con información recolectada entre 2008 y 2010

A continuación se describe de cada uno de los sectores (gubernamental y no gubernamental), las actividades realizadas para implementar la política, destacando los factores facilitadores y obstaculizadores para este proceso.

Acciones desarrolladas por el gobierno federal

- Presentación de proyectos normativos (conjunto de regulaciones, lineamientos teóricos y técnicos) y recomendaciones dirigidos a garantizar que las intervenciones propuestas sean adecuadas para la población y que estén de acuerdo al marco legal general del país.
- Define e instrumenta las estrategias y contenidos técnicos de la política sobre cáncer de mama.
- Da seguimiento a los componentes del programa de CaMa: prevención, tratamiento y comunicación educativa y social.

- Realiza acciones de capacitación y actualización del personal que opera el programa de cáncer de mama en coordinación con las unidades administrativas competentes.
- Realiza la vigilancia epidemiológica.

Acciones desarrolladas por los gobiernos estatales

- En la implementación de la política tiene dos papeles: de regulación y de operador del programa (prestación de servicios).
- En su papel de regulador debe desarrollar su propio programa para la atención integral del cáncer de mama siguiendo los lineamientos del programa nacional. En su rol de operador del programa, su propósito fundamental es brindar información a la población y servicios de detección, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación con calidad técnica e interpersonal que contribuyan a prolongar la vida saludable de las mujeres.

El programa contempla la realización de las siguientes actividades

- Actividades de Promoción de la salud: encaminadas a brindar información, orientación y educación a toda la población sobre los factores de riesgo y la promoción de conductas favorables a la salud, a través del desarrollo de campañas de comunicación educativa para la información y sensibilización de la población, especialmente la femenina.
- Actividades de Prevención y Protección Específica: encaminadas a mejorar la calidad y oportunidad de la detección temprana del cáncer de mama, a través de la formación de recursos y la capacitación continua del personal de salud. Incluye la autoexploración mamaria, exploración clínica a partir de los 25 años y/o mastografía de tamizaje a mujeres de acuerdo con la normatividad, priorizando el grupo de 50 a 69 años de edad.
- Actividades de curación y rehabilitación: encaminadas a proporcionar los procedimientos y medicamentos necesarios para tratar la enfermedad y sus consecuencias. Su objetivo es pro-

longar y mejorar la calidad de vida. Esta se hace mediante el diagnóstico, tratamiento, control y rehabilitación oportunos y adecuados. Incluye quimioterapia, radioterapia y cirugía (en sus diferentes modalidades), otros tratamientos como hormonoterapia y reconstrucción de la mama. Adicionalmente se encuentran incluidos los cuidados paliativos para aliviar el dolor y otros problemas relacionados.

Acciones desarrolladas por actores no gubernamentales

Organizaciones de la sociedad civil (OSC)

- Apoyo a programas educativos y de difusión sobre detección oportuna del cáncer de mama, informando a través de pláticas sobre la autoexploración mamaria y métodos de detección oportuna.
- Acopio de donativos para canalizarlos a instituciones que atienden esta problemática (dotación de equipos y tecnología a los hospitales e instituciones pertenecientes al sector público como la Secretaría de Salud).
- Vinculación de actores, sectores e iniciativas para crear sinergias en beneficio de la comunidad.

Gremios profesionales

- De manera permanente desde 1994 han realizado un trabajo de Consenso sobre Diagnóstico y Tratamiento del Cáncer Mamario cuyas conclusiones, son de carácter nacional y se manejan como guía para oncólogos y otros médicos de especialidades afines. De esta labor se han realizado posteriormente tres revisiones: una realizada en el año 1998, la segunda en el año 2005 y la última en el 2008. Adicionalmente, se llevó a cabo la reunión del Consenso 2011 y sus resultados fueron de gran influencia para la versión final de la NOM 041.

Evaluación

Se refiere básicamente a conocer hasta qué punto se han alcanzado los objetivos y metas propuestas en la política, cómo se utilizaron los recursos de que se disponía y los resultados/impacto que se obtuvieron en su ejecución. Este proceso permite a los responsables de la política tomar decisiones sobre su continuidad o anulación y presentar rendición de cuentas al público o a quienes han aportado los recursos utilizados.

En México se observa un interesante avance en la formulación de indicadores de gestión para el programa. Se cuenta con un Sistema de Información a nivel nacional denominado SICAM PRO-MAMA. Este sistema es relativamente de reciente implementación y por ello requiere aún de ajustes.

Avances en la ejecución de la política

- Infraestructura y disponibilidad de recursos: uno de los mayores avances en el programa de detección del CaMa ha sido la dotación de equipos para tamizaje y diagnóstico temprano. En las instituciones públicas, el número de mastógrafos disponibles se triplicó al pasar de 120 en 2001 a 540 en 2009. También se cuenta con una infraestructura hospitalaria amplia constituida por 23 centros oncológicos (distribuidos en el mismo número de estados) y 27 hospitales generales o de especialidades (en donde se realiza detección, diagnóstico y en algunos casos tratamiento quirúrgico).
- Operación del programa: se incrementó la cobertura de la mamografía en mujeres de 50 a 69 años de edad, que pasó de 12.6 a 21.6% entre 2000 y 2008. Además se están implementando centros de lectura de mastografía en varios estados de la República como Puebla, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Instituto Nacional de Cancerología (INCAN), Guanajuato, Querétaro, Baja California, Hermosillo, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas,

con el propósito de mejorar la detección temprana y el diagnóstico oportuno.

- **Financiamiento de la atención:** Se incorporó el cáncer de mama al grupo de enfermedades cuyo tratamiento puede financiarse con el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). Esta medida espera garantizar el tratamiento integral de toda mujer diagnosticada con este tipo de cáncer en México.
- **Sistemas de información y evaluación:** se diseñó un sistema de información para el registro de datos socioepidemiológicos (SICAM-MAMA), de gestión y de calidad de la atención para monitorear y evaluar las acciones del programa de CaMa en el país.
- **Participación activa de la sociedad civil:** existe una variada y numerosa gama de OSC trabajando en diversos frentes en el tema del cáncer de mama.
- **Investigación:** Incremento en el número de proyectos de investigación en cáncer de mama para estudiar el problema desde diversas áreas (epidemiología, sistemas de salud, genómica, economía, clínica, ciencias básicas) patrocinados por diversas agencias nacionales e internacionales.

Retos a futuro

- Lograr una adecuada coordinación intra e interinstitucional entre las unidades médicas que realizan acciones de detección, diagnóstico, tratamiento y seguimiento a pacientes con cáncer de mama (sector público, seguridad social y privado, no gubernamental).
- Lograr un sistema de información organizado, oportuno y completo que permita realizar un seguimiento puntual a las mujeres que entren al programa y medir el impacto de las acciones realizadas.
- Capacitar y concientizar al personal de salud en la importancia de la detección temprana del cáncer de mama a través de la au-

to-exploración, el examen clínico de mama y la recomendación a las mujeres de realizarse la mamografía.

- Se debe mejorar el Sistema de Evaluación de Desempeño a nivel local y del país que permitan la mejora continua del programa.

Recomendaciones para el desarrollo de la política para el cáncer de mama en México²⁹

1. Para fortalecer acciones de gobierno

A pesar de los esfuerzos de los años recientes, es importante mejorar la dotación de recursos tecnológicos y humanos en las entidades federativas. También se considera importante fortalecer las acciones de detección temprana y la transferencia oportuna de mujeres a unidades hospitalarias una vez que son detectadas con CaMa. Otra área de fortalecimiento es la capacitación del personal médico, de enfermería, radiólogos y promotores comunitarios en sus respectivas competencias. Finalmente la Secretaría de Salud federal debe fortalecer su capacidad rectora para garantizar la aplicación homogénea de las acciones definidas en todas las entidades del país.

2. Para fortalecer la participación de la sociedad civil

Es importante que la sociedad civil organizada apoye las acciones de gobierno en la transferencia de información fidedigna a la población sobre la necesidad de auto-exploración, incrementar su presencia en los cuerpos legislativos ya que esta estrategia ha resultado ser importante en la asignación de fondos para el fortalecimiento de los programas. Las organizaciones de la sociedad civil deben actuar lo más coordinadamente posible e

²⁹ Gustavo Nigenda y cols., *Políticas y programas gubernamentales...*, pp. 52-53.

identificar áreas estratégicas de participación para evitar duplicación con las acciones del gobierno.

3. Para fortalecer los sistemas de información

El sistema de información mexicano está operando ya en todas las entidades del país por lo que resulta fundamental capacitar al personal responsable en el uso del software, a responsabilizarse por la calidad de los datos que son registrados y en su interpretación inicial. El sistema de información eventualmente debe ser revisado para integrar a él indicadores más precisos y relevantes. Es indispensable dar carácter de obligatorio al reporte de casos y su evolución, ya que actualmente es una opción para las instituciones de salud integrar de manera completa y formal la información de éstos.

4. Para fortalecer la disponibilidad de evidencia científica

En virtud de las características epidemiológicas de la población mexicana es particularmente importante desarrollar investigación epidemiológica para probar la relación entre el CaMa y el sobrepeso, así como los factores determinantes de la detección del cáncer en una alta proporción de mujeres menores de 50 años. Además es importante conocer el efecto del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos sobre la capacidad hospitalaria para ofertar servicios a la creciente demanda por atención para el CaMa. Es importante conocer otros factores relacionados a la posibilidad de incrementar la detección temprana en la población.

* Profesora investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERALES DEL PERIODO 2006-2012 EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SU REPERCUSIÓN EN EL DESARROLLO SOCIAL DEL PAÍS

*Gabriela Mendizábal Bermúdez**

Introducción

La seguridad social es un concepto esgrimido como una de las principales propuestas políticas que un partido o candidato político plantea para ganar la simpatía de los votantes; sin embargo, una vez en el poder, constituye una de las promesas de campaña más difíciles de cumplir en virtud del costo político y económico que implica llevar a cabo cualquier reforma en esta materia. Sin lugar a dudas, la materialización de la seguridad social es el elemento distintivo de los gobiernos, pues su amplitud de definición permite contemplar programas y apoyos que impactan en cuestiones primordiales para los ciudadanos y que pretenden elevar su calidad de vida, o por el contrario, que su falta de atención repercute en el desarrollo social y humano de una población.

En el presente capítulo se examinan las políticas públicas en materia de seguridad social que han sido planteadas para el sexenio 2006-2012, comenzando por el establecimiento de un marco conceptual que nos brinda la definición de lo que debemos entender por políticas públicas de seguridad social, procediendo a analizar las acciones derivadas de las políticas públicas planteadas e implementadas por el Ejecutivo federal a través, principalmente, de las denominadas 100 acciones publicadas en el año 2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los diversos programas sectoriales y las principales reformas legislativas en materia de seguridad social.

Por último, y a manera de conclusiones, se presentan cuáles son los avances y los efectos de las políticas públicas de seguridad social propuestas hasta el momento y una reflexión acerca de sus probables consecuencias o resultados al final del sexenio.

Marco conceptual

A las instituciones de gobierno encargadas de la solución de problemas trascendentales en la sociedad tales como la salud, educación, empleo, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad pública, desarrollo social, infraestructura, entre otras, les resulta necesaria la implementación de políticas públicas que establezcan directrices para cumplir con los objetivos que les son encomendados. Por ello es indispensable, en seguimiento a un orden metodológico, hacer un análisis conceptual que parta de una definición de políticas públicas, tema que se abordará enseguida, hasta la influencia y las principales acciones de éstas en materia de seguridad social y desarrollo social.

Políticas públicas

Referirse a políticas públicas de seguridad social significa abordar un tema que en su conceptualización y estudio se cataloga como reciente.

La ciencia de las políticas públicas data de mediados del siglo pasado, de la cual en 1951 vio luz el texto fundador de esta disciplina *The Policy Sciences* publicado por Stanford University Press¹, cuyo estudio especializado desde entonces ha crecido. Como bien es sabido, los gobiernos contemporáneos no se dedican solamente a funciones básicas y estereotipadas del ejercicio del poder, como la seguridad pública o mantenimiento de la paz y defensa de los intereses nacionales frente a otras naciones, actualmente las funcio-

¹ Nicolás Pineda Pablos, *El concepto de política pública: alcances y limitaciones*, en <<http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>>, p. 2, consulta: 19 de octubre de 2012.

nes básicas del Estado moderno han adquirido mayor envergadura y atención en materia de economía, educación y seguridad social, entre muchas otras materias.

En este sentido, los gobiernos han tenido que llevar a cabo acciones para solucionar las demandas y necesidades de sus ciudadanos, dando nacimiento a programas sociales en beneficio de los propios ciudadanos. A través de estos programas y servicios sociales surgen las denominadas políticas públicas.

Para el fundador de la ciencia de las políticas públicas: Harold Lasswell, ésta es la encargada de organizar los datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado, y su desarrollo lo define como el de las ciencias interesadas en el conocimiento del proceso “de” decisión y “en el” proceso de decisión. En otras palabras, podemos decir que las políticas públicas son las acciones del gobierno que buscan dar respuestas a las diversas demandas o problemas de una sociedad en un periodo determinado.²

Resulta importante señalar que las políticas públicas no sólo se tratan de acciones, sino también de omisiones, pues la pasividad de un gobierno hacia ciertos problemas o situaciones sociales, también es considerada como una política pública. En este sentido, Thomas Dye³ nos dice que las políticas públicas son cualquier cosa que el gobierno decide hacer o no hacer respecto de algún problema, tema o situación de la sociedad.

En este orden de ideas, podemos decir, que las políticas públicas son “el conjunto de actividades [y omisiones] de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”,⁴ es decir, es un instrumento de acción que las autoridades públicas de un sistema político-administrativo de un país, hacen uso para la solución de un conflicto colectivo o necesidad.

² Harold Lasswell D., “La orientación hacia las políticas públicas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 117.

³ Importante teórico de la ciencia de las políticas públicas cuyo texto *Understanding Public Policy*, de 1987, es considerado libro de texto obligado en el estudio de las políticas públicas.

⁴ *Las políticas públicas: productos del sistema político*, en <<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>>, consulta: 19 de noviembre de 2012.

Esto es, las políticas públicas van a estar al servicio de asuntos públicos, sean nacionales o locales (estatales y municipales), cuyo objetivo principal siempre será el bien común de la sociedad, así como la solución de los problemas planteados.

Políticas públicas de seguridad social

El término “seguridad social” fue presentado por primera vez⁵ en la década de los treinta del siglo XX, por el entonces presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Franklin D. Roosevelt, en la *Social Security Act* (Ley de Seguridad Social) de 1935, y posteriormente conceptualizada por Sir William Beveridge⁶ en su famoso informe,⁷ el cual le concedería el reconocimiento como el padre de la seguridad social.

La seguridad social, como lo menciona el connotado profesor Alberto Briceño Ruiz, es: “El conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural”.⁸

Dentro de esta definición se encuentran diversos aspectos:

1. Se trata de un mecanismo social necesario para poder llevar a cabo las acciones de seguridad social, consistentes en una red

⁵ Cabe señalar que anteriormente fue utilizado por don Simón Bolívar en su famoso discurso de la Angostura el 15 de febrero de 1819; sin embargo, por la época y con el sentido utilizado, no se considera que este término hiciera referencia a lo que hoy se conoce por seguridad social. Para ampliar el tema, véase Gabriela Mendizábal Bermúdez, *La seguridad social en México*, México, Porrúa, 2007, p.71.

⁶ Beveridge era un alto funcionario inglés y profesor de la London School of Economics, es considerado como el padre de la seguridad social por fusionar la asistencia social y los seguros sociales.

⁷ Conocido como “Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan” o *Social Insurance and Allied Services* que data del año de 1942 y que establece que todo ciudadano, sin distinción alguna, en edad laboral debe pagar una serie de tasas sociales semanales, con el objetivo de poder establecer una serie de prestaciones en caso de enfermedad, desempleo jubilación y otras prestaciones.

⁸ Alberto Briceño Ruiz, *Derecho de los seguros sociales mexicanos*, México, Harla, 1987, p. 11.

- social o de seguridad social, materializadas mediante: instituciones, principios, normas y disposiciones.
2. Como rama del derecho social protegerán y regularán conductas humanas y externas.
 3. El elemento subjetivo está constituido por todos los miembros de una sociedad y no sólo de asegurados por instituto gestor del seguro social.
 4. El fin absoluto de la seguridad social es elevar la calidad de vida de los miembros de una sociedad, mediante la prevención y atención de las consecuencias de los riesgos al momento de presentarse y la satisfacción de las necesidades sociales.

En este sentido, estamos ya en posibilidad de definir como políticas públicas de seguridad social a aquellas acciones u omisiones de gobierno que buscan proteger a los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir tratando de elevar su calidad de vida.

Laboralización de la seguridad social

Para poder entender la dimensión de las políticas planteadas por el actual gobierno de México en materia de seguridad social, es necesario presentar un panorama muy breve de los antecedentes y decisiones tomadas, los cuales marcan el rumbo con el que se han dirigido las políticas públicas en materia de seguridad social en nuestro país.

La Constitución promulgada el 17 de febrero de 1917 por Venustiano Carranza fue producto de la Revolución Mexicana y recogió el anhelo y las peticiones de los principales grupos revolucionarios, entre los que destacan los derechos sociales de los trabajadores y campesinos. Es decir, se trata de una Constitución eminentemente surgida de los reclamos sociales, cuya principal característica fue, en su momento, elevar a rango constitucional los derechos sociales. Dentro de ese contexto se considera por la Carta Magna a la seguridad social como sinónimo de seguro social, pues es este último la principal herramienta de la seguridad social, sin embargo, no

logra por mucho cumplir el principio de la universalidad que le es exigido. Esto en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ligó el acceso a la seguridad social –garantizada mediante los seguros sociales– al desarrollo del trabajo. El desarrollo del trabajo, entendido como “toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio” según el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo. En el último siglo no sólo se caracterizó por la implementación de nuevas tecnologías, como el uso de internet; la globalización que desvaneció en cierta medida las fronteras; sino que además surgió la figura del trabajo informal, el cual al principio de la década de los sesenta era considerada como un fenómeno y hoy en día ocupa un alto porcentaje de las actividades laborales del país. Para ser exactos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) considera que hasta agosto del 2012 alrededor de 14 487 978 mexicanos⁹ desarrollan trabajo en la informalidad, lo que trae como consecuencia que no cuenten con los beneficios del seguro social y por ende de la protección garantizada de seguridad social.

Es decir, el seguro social es, desde el nivel constitucional, una herramienta a la que sólo pueden acceder quienes tienen la categoría de trabajador formal. En virtud de esta limitación histórica, la seguridad social en nuestro país se ha entendido y desarrollado en razón de los sujetos asegurados en distintos seguros sociales a través del vínculo de su relación laboral, mientras que el resto de la población ha tenido que sujetarse a distintos programas e instituciones (políticas públicas) creadas por el Estado mexicano para paliar las consecuencias negativas que trae su no inclusión en los seguros sociales.

De manera breve, se puede señalar que la seguridad social de nuestro país, resultado de las medidas implementadas para dar cobertura a toda la población, descansa en las distintas herramientas con que ésta cuenta (seguros sociales, asistencia social, beneficencia pública, etc.). En otros países la seguridad social se otorga casi

⁹ Susana González g., *En el sector informal 29.72% de la población ocupada: INEGI*, en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/21/economia/023nleco>>, consulta: 19 de octubre de 2012.

exclusivamente por los seguros sociales, mientras que en México se tomó la decisión de fortalecer otras herramientas de la seguridad social que, sin contar con todos los elementos que aportan los seguros sociales como la garantía jurídica, sí constituyen una protección importante para los mexicanos. En este sentido, contamos con algunos seguros estatales y tres grandes seguros sociales que operan a nivel nacional con cobertura en las principales ramas de aseguramiento: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM); sin embargo, la seguridad social con mecanismos directos de exigibilidad jurídica y protección en todas las ramas de aseguramiento, se ofrece sólo por los seguros sociales y están laboralizados, es decir, unidos al principal requisito de la prestación de un trabajo formal.

Análisis de las políticas públicas federales

Corresponde ahora el análisis de las políticas públicas de carácter federal que tienen como marco a la seguridad social y por ende repercuten en el desarrollo social y la calidad de vida individual. Para ello, iniciaremos con lo que constituyeron promesas de campaña presidencial recogidas en el documento denominado “100 acciones”.

“100 acciones”

Una vez que el resultado de las elecciones presidenciales fue dado a conocer y se llevaba a cabo la preparación de la correspondiente sucesión para el periodo 2006-2012 (el 4 de septiembre del 2006), fueron presentadas las denominadas “100 acciones prioritarias” por el entonces candidato ganador licenciado Felipe Calderón Hinojosa, dentro de las cuales resalta el punto número III. “Igualdad de oportunidades”. Este punto contiene los rubros de: a) Salud y c) Vivienda.

Respecto del inciso a) Salud, el entonces todavía candidato denominó a la acción número 57: “Seguro Universal de Salud”, según

la cual arrancaría con el aseguramiento para niños y niñas recién nacidos y posteriormente se trataría de llevar a cabo las adecuaciones para que los mismos contaran con un seguro médico a partir del primer trimestre 2007.¹⁰ Al respecto pueden señalarse como análisis las siguientes aristas:

1. Que dicha propuesta no puede ser considerada como Seguro Universal de Salud, puesto que la denominación universal tendría que abarcar a todos los miembros de la sociedad; en realidad, y en todo caso, se trata de un conjunto de prestaciones de salud generacionales, puesto que sólo beneficia a los ciudadanos que nacieron a partir del año 2006.
2. La universalidad de prestaciones sanitarias tampoco se cumple, puesto que el denominado seguro popular de salud se encuentra sujeto a un catálogo de prestaciones, el cual hoy en día incluye 284 prestaciones,¹¹ y si se analizan la mayoría de ellas, se consideran dentro del nivel atención básica de la salud.
3. Seguro o paliativo. Para que un seguro se pueda llamar como tal requiere del elemento garantizador que repare, suprima, las consecuencias o indemnice al presentarse el riesgo, es decir, que exista una respuesta garantizada o exigible; por lo que al no darse esa garantía y no ser jurídicamente exigible como obligación para una de las partes, no existe el aseguramiento. Por ello, al analizar el seguro popular de salud encontramos que existen las dos partes necesarias dentro de un contrato de seguro privado (aseguradora y asegurado) y que existe el pago calculado en deciles para el usuario de este seguro; sin dejar de mencionar que los primeros dos niveles son gratuitos. El riesgo asegurado es la enfermedad, con una cobertura específica; sin embargo de no darse la protección al momento de presentarse la contingencia o riesgo asegurado, el beneficiario no cuenta con los elementos jurídicos necesarios para exigir su cumplimiento. Exigibilidad jurídica que si se otorga en los contratos privados de seguro o en la legislación de los segu-

¹⁰ *Las noticias de México*, en <<http://www.lasnoticiasmexico.com/46429.html>>, consulta: 19 de octubre de 2012.

¹¹ *Catálogo Universal de Servicios de Salud 2012*, en <<http://www.saludzac.gob.mx/site/images/utorias/SeguroPopular/formatosPDF/intervencionescauses2012.pdf>>, consulta: 19 de octubre de 2012.

ros sociales, al hablar de derechohabientes del IMSS, ISSSTE e ISSFAM.

Continuando con la “acción prioritaria” número 58, denominada “Caravanas de la Salud”, se consideró la atención médica y preventiva para las entidades federativas que no contaban con la cantidad suficiente de hospitales para atender a las comunidades más marginadas (Guerrero, Chiapas y Oaxaca). Este tipo de programa público pertenece a la denominada Asistencia Social, donde a manera de reflexión se puede señalar que es la ayuda organizada legalmente a cargo del Estado para las clases económicamente más débiles de la sociedad. Se tratan de servicios obligatorios por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Estado, sin vínculo exigible jurídico para los beneficiarios.

Respecto de la acción número 59, denominada “Programa de Prevención de Enfermedades y Promoción de la Salud”, ésta se inició con una campaña nacional de prevención y promoción de la salud, con énfasis en tres de las principales causas de mortalidad de la población femenil y masculina de nuestro país: el cáncer cérvico-uterino, cáncer de mama y la diabetes.

En cuanto a la acción número 60: “Abasto de Medicinas”, se hizo el compromiso de reasignar recursos presupuestales para que se contara con mayores montos para la adquisición de medicamentos en clínicas y hospitales del país. En realidad, quienes más necesitaban este compromiso eran los institutos de seguridad social IMSS e ISSSTE, pues habían sufrido hasta antes del 2006 gran escasez de medicamentos.

El punto número 61, “Fortalecer al Seguro Popular”, resulta muy peculiar, pues según lo descrito, “se iniciaría el proceso para lograr la cobertura universal de tratamiento médico quirúrgico a todas las mujeres con cáncer de mama, pacientes con hipertensión arterial, pacientes con *diabetes mellitus* que carecen de seguridad social, utilizando el esquema del Seguro Popular”. Es decir, se otorgaría protección universal frente a ciertas contingencias (enfermedades crónico-degenerativas) a través de la herramienta denominada seguro popular, del cual ningún ciudadano puede exigirle atención o garantizar que sea atendido, ni aunque se encuentre afiliado al mismo,

puesto que este mal llamado seguro en realidad se trata de asistencia social por parte del Estado.

En lo que se refiere al tema de vivienda, se contempló en el punto número 73 un programa de “Apoyo para familias de menores ingresos”, mediante el cual se apoyaría a las familias con ingresos menores a tres salarios mínimos para otorgarles ayuda económica para que pudieran estar en posibilidad de cubrir el enganche de una vivienda. Y la acción número 75, denominada “Mejoramiento Habitacional”, planteó la puesta en marcha de un programa de mejoramiento de las viviendas de los mexicanos, según la propuesta se habló de 1.2 millones de viviendas que serían beneficiadas. Al respecto de dichas acciones puede decirse que los organismos encargados de otorgar crédito a los trabajadores para obtener vivienda o remodelar la ya obtenida, tienen graves problemas de financiamiento y la obtención de un crédito está sujeta a diversos factores, como trayectoria laboral, número de aportaciones etc. Lo que significa que el acceso al mismo esté muy limitado, así que tratar de incluir a la población con ingresos menores a tres salarios suena bastante difícil materializarse.

Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012

El Plan Nacional de Desarrollo es el proyecto que presenta el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de establecer las estrategias y políticas públicas que habrán de guiar los distintos programas y acciones del gobierno a fin de promover el desarrollo del país y la transformación de los principales problemas nacionales. Este plan debe ser presentado para la administración pública federal y por ende será el presidente de la República el responsable, lo anterior en interpretación de lo establecido por el artículo 26 constitucional¹² y en concordancia con la Ley de Planeación que, según lo

¹² Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarro-

dispuesto en su artículo 12, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En palabras del presidente Felipe Calderón Hinojosa, el Plan Nacional de Desarrollo:

Se trata de un referente, una guía, un anhelo compartido y a la vez un punto de partida para alcanzar el desarrollo integral de la nación. Existe el firme propósito de que los logros que consigamos los mexicanos en los próximos seis años nos acerquen al país que queremos heredar a las nuevas generaciones.¹³

Este Plan se encuentra dividido en dos apartados: el primero dedicado al Desarrollo Humano Sustentable y el segundo se compone de 5 ejes de política pública:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Dentro de los objetivos planteados por el rubro designado para el desarrollo humano sustentable, destaca el número 5, que a la letra nos dice:

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.¹⁴

De manera clara, podemos observar que una de las metas de este gobierno es elevar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la garantía de tener servicios de salud, alimentación, educación y vi-

llo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

¹³ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, p. 11.

¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

vienda, puntos clave cuando se trata de alcanzar una seguridad social universal.

Posteriormente, en la segunda parte del documento en análisis, el eje de política pública número 3, “Igualdad de Oportunidades”, es el que nos plantea las políticas públicas de seguridad social que sirven de motor para el gobierno en turno. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo nos señala que la política social de la administración 2006-2012 se basa en los siguientes principios rectores:

1. Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos.
2. Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
3. Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del gobierno federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
4. Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
5. Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
6. Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
7. Transparentar la asignación y el gasto de los recursos.

El primer punto planteado en este eje de política pública es el de la “Superación de la Pobreza”, para ello se contemplan los siguientes objetivos con sus respectivas estrategias.

El objetivo 1 señala: reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Este objetivo nos señala que las políticas públicas en materia de alimentación y salud no deben ser considerados como programas de mediano plazo, sino que constituyen acciones con visión de mediano y largo plazos que contribuyen a que, de manera gradual, se presenten mejores condiciones para que las familias y sus miembros, logren superarse.

Estrategias: 1.1 Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita. 1.2 Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el gobierno federal y los demás órdenes de gobierno. 1.3 Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.

En México, según la Secretaría de Desarrollo Social,¹⁵ 54% de los mexicanos vive en pobreza de patrimonio, es decir, viven con menos de 4 dólares diarios, en tanto que 32% lo hace con menos de 2.5 dólares, y 24% con menos de 2. Esta característica los coloca en situación de extrema vulnerabilidad, sobre todo para acceder a la atención de la salud, educación, vivienda empleo, etc. La pobreza en México es un tema que se presta para un análisis muy profundo por las consecuencias que trae aparejadas, tales como que el ser humano con mayor riqueza del mundo sea un mexicano. Esa desigualdad de la distribución del gasto no es otra cosa que una política pública que se puede señalar de neoliberalista, puesto que no fortalece los mecanismos de redistribución de la riqueza como lo es, por excelencia, la seguridad social.

El tercer punto dentro de este eje rector con numerosas políticas públicas de seguridad social es el de la “salud” y contiene los siguientes objetivos con sus respectivas estrategias:

El objetivo 4 se denomina: “Mejorar las Condiciones de Salud de la Población”. En este objetivo se parte de la idea de que las enfermedades y riesgos para la salud que más frecuentemente pade-

¹⁵ *La pobreza en México, y los estados más pobres*, en <<http://www.explorandomexico.com.mx/aboutmexico/4/107/>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

cen los niños, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores pueden evitarse mediante acciones de prevención oportuna y adecuada.

Estrategias: 4.1 Fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios. 4.2 Promover la participación activa de la sociedad organizada y la industria en el mejoramiento de la salud de los mexicanos. 4.3 Integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades, es decir, una política de prevención.

En México, así como en otros países, los servicios de salud se desarrollaron bajo el esquema de la atención al enfermo, y el tiempo ha demostrado que se debe brindar atención clínica, médica y quirúrgica, que sea además capaz de brindar información coherente, concisa y clara a través de campañas de prevención y promoción a la salud, suficiente para garantizar un correcto desenvolvimiento en la vida social. Y es en ese contexto que la prevención constituye una parte medular de la política pública de salud, donde en el esquema de planeación es necesario dedicar más presupuesto a la prevención, puesto que entre las enfermedades más recurrentes en México están las derivadas de la obesidad (diabetes y sus complicaciones, hipertensión, etc.), que comportan grandes gastos en su tratamiento, los cuales se reducirían considerablemente mediante la prevención.

El objetivo 5 se titula: “Brindar Servicios de Salud Eficientes, con Calidad, Calidez y Seguridad para el Paciente”. Trata uno de los mayores deseos de cualquier persona afiliada a instituciones de salud pública haciendo énfasis en la necesidad de la superación profesional y la sensibilización de quienes atienden al público usuario.

Estrategias: 5.1 Implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica, con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos. 5.2 Mejorar la planeación, la organización, el desarrollo y los mecanismos de rendición de cuentas de los servicios de salud para un mejor desempeño del Sistema Nacional de Salud como un todo. Asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas y acordes con las necesidades de salud de la población.

Sobre este objetivo se debe señalar que, para que exista la verdadera seguridad para el paciente en cuanto a la eficiencia de las prestaciones de salud, es necesario lograr la exigibilidad jurídica del derecho fundamental a la salud que a todos los mexicanos nos otorga

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La tarea, nada sencilla, consiste en: 1. Ampliar la cobertura del sistema de salud a toda la población, bajo un esquema universalista que garantice el acceso a los servicios de salud en igualdad de condiciones a toda la población, con derecho a los mismos beneficios y 2. Garantizar su justiciabilidad mediante la descripción objetiva de las prestaciones a otorgar en materia de salud y lo más importante y comprometedor para el Estado: delimitar los mecanismos jurídicos de exigibilidad de las mismas.

Objetivo 7: Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal. Para muchas familias, hacer frente a un riesgo de salud significa perder todo su patrimonio, este objetivo plantea la posibilidad de comenzar una apertura hacia la cobertura universal de salud, lo cual significaría un gran avance en materia de seguridad social.

Cualquier política pública de seguridad social implica automáticamente ocuparse de la universalidad de cobertura y la atención a la salud por tratarse de uno de los servicios a los que está obligado el Estado también. La universalidad implica que todos los miembros de una sociedad, por el simple hecho de serlo, deberán estar protegidos frente a las contingencias y sus consecuencias que se pueden presentar y afectarles, tales como los riesgos sociales: la pérdida de trabajo, la vejez, la maternidad, una epidemia o pandemia; los riesgos naturales: un sismo o una inundación.

Objetivo 17: Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud. Este objetivo plantea, sin lugar a dudas, una elevación en la calidad de vida de los principales grupos vulnerables a través del reconocimiento de igualdad de oportunidades para los individuos que formen parte de éstos y, sobre todo, plantea una estrategia que contemple el avance en la concepción de la seguridad social universal.

Estrategias: 17.1 Fortalecer los proyectos de conversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables. 17.2 Avanzar en el concepto de seguridad social para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a la protección de grupos vul-

nerables. 17.3 Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza. 17.4 Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad. 17.5 Identificar oportunamente a los niños y adolescentes en riesgo de calle. 17.6 Otorgar apoyo integral a las personas con discapacidad para su integración a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos y con independencia. 17.7 Garantizar la disponibilidad de los instrumentos y el personal necesarios para realizar un diagnóstico temprano y canalizar oportunamente a las personas con discapacidad a los servicios de estimulación temprana y rehabilitación. 17.8 Procurar el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad a redes sociales de protección. 17.9 Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia.

Al respecto, se debe señalar que, como bien mencionan Jorge González Galván *et al.*, “La vulnerabilidad representa un estado de debilidad, la ruptura de un equilibrio precario, que arrastra al individuo o al grupo a una espiral de efectos negativos acumulativos”.¹⁶ Y es en ese sentido que podemos observar cómo los grupos poblacionales que más lo necesitan se encuentran carentes de la atención de la seguridad social. Desafortunadamente, mientras la atención a la seguridad social en México dependa de los seguros sociales y ellos estén ligados a la regulación del trabajo formal, esto no va a cambiar.

En los países con un alto grado de desarrollo y cohesión social se han implementado medidas que permitan, mediante la no discriminación social, disminuir el grado de vulnerabilidad de esos grupos sociales, dentro de las medidas destacan: “...la formación profesional, los incentivos fiscales para la creación de empleos, la instauración de programas para personas discapacitadas y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil”.¹⁷

¹⁶ Jorge Alberto González Galván *et al.*, *La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario*, en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/13.pdf>>, consulta: 19 de octubre de 2011.

¹⁷ *Idem.*

Sin embargo, no se puede resolver la vulnerabilidad que ocasiona discriminación y exclusión de la seguridad social sin un enfoque multidimensional que contenga como mínimo políticas públicas incluyentes, sociales, de educación, de atención a la salud, de vivienda, pero sobre todo, de empleo y deslaboralización de la seguridad social.

Programas sectoriales

Los programas sectoriales son los documentos en los cuales se especifican los objetivos, estrategias y líneas de acción de las distintas dependencias y organismos federales que pertenecen a cierta área o sector estratégico. Éstos se elaboran de acuerdo con los objetivos y políticas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo y tienen su fundamento legal en los artículos 22 y 23 de la Ley de Planeación.¹⁸

Salud

Las instituciones que integran el Sector Salud son: La Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena); la Secretaría de Marina (Semar); y Petróleos Mexicanos (Pemex). Este sector cuenta con el Programa Sectorial de Salud 2007-2012 (Prosesa),¹⁹ que se vincula de manera directa con el punto número 3 del Plan Nacional de Desarrollo relativo a la “Igualdad de Oportu-

¹⁸ Artículo 22. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

¹⁹ *Programa Sectorial de salud*, en <http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/plan_sectorial_salud.pdf>, consulta: 19 de octubre de 2011.

nidades” y de manera indirecta con la mayoría de objetivos planteados por el referido plan.

Los objetivos planteados por este plan para el sector salud son los siguientes:

A) *Mejorar las condiciones de salud*

Objetivo: lógico y básico para cualquier sistema de salud, plantea el cumplimiento de 7 metas específicas: 1. Aumentar la esperanza de vida 1.5 años; 2. Disminuir 15% la mortalidad por enfermedades del corazón en la población menor de 65 años; 3. Reducir 20% la velocidad de crecimiento de la mortalidad por *diabetes mellitus* respecto a la tendencia observada entre 1995-2006; 4. Disminuir 10% la prevalencia de consumo, por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad; 5. Incrementar al triple la cobertura en el último año de detección de cáncer de mama por mastografía en mujeres de 50 a 69 años; 6. Disminuir 27% la tasa de mortalidad por cáncer cérvicouterino por 100 000 mujeres de 25 años y más, y 7. Reducir 15% el número de muertes causadas por accidentes de tránsito de vehículos de motor en población de 15 a 29 años de edad.

B) *Reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas*

De manera particular, se enfoca en dos indicadores que son particularmente sensibles a las desigualdades en materia de salud: la mortalidad materna y la mortalidad infantil. Las metas planteadas con este propósito son dos: 1. Disminuir a la mitad la tasa de mortalidad materna en los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano y 2. Disminuir 40% la mortalidad infantil en los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano.

C) Prestar servicios de salud con calidad y seguridad

Uno de los grandes retos de las instituciones prestadoras de servicios de salud es precisamente la calidad con que deben presentar sus servicios, de tal manera que no podía dejar de contemplarse. Las metas planteadas son las siguientes: 1. Acreditar 100% de las unidades de salud que ofrecen servicios al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), 2. Implantar medidas de prevención de eventos adversos, para garantizar la seguridad de los pacientes en 60% de las unidades del sector público y 3. Alcanzar y mantener una tasa anual de infecciones nosocomiales no mayor de 6 por 100 egresos en los hospitales públicos de segundo nivel.

D) Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud

Sin lugar a dudas, los gastos por salud representan contingencias que merman la débil economía de los ciudadanos, este plan propone dos metas específicas para evitar este tipo de daño a la economía familiar: 1. Disminuir el gasto de bolsillo a 44% del gasto total en salud y 2. Reducir en 10% la proporción de hogares que enfrentan gastos catastróficos en salud. Esto conlleva muchísimas acciones si se toma en cuenta que hoy en día las familias gastan el 7 % en salud.²⁰

E) Garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país

Se pretende materializar mediante la siguiente meta: reduciendo 20% la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años en los 100 municipios con menor índice de desarrollo humano.

²⁰ *Seguro de Salud en Austria*, en <http://translate.google.com.mx/translate?hl=es&sl=de&u=http://www.ess-europe.de/europa/kvsys_oesterreich.htm&ei=TTC1SamDLODZmQFIqrn0BQ&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3DKrankenversicherung%2Bin%2B%25C3%25B6sterreich%26hl%3Des%26sa%3DG>, consulta: 19 de octubre de 2012.

Para cumplir los objetivos y metas planteadas, el Prosesa nos menciona que deben basarse en diez estrategias asociadas a las funciones sustantivas del Sistema Nacional de Salud, las cuales a continuación se enumeran:

1. Fortalecer y modernizar la protección contra riesgos, sanitarios.
2. Fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, y prevención y control de enfermedades.
3. Situar la calidad en la agenda permanente del Sistema Nacional de Salud.
4. Desarrollar instrumentos de planeación, gestión y evaluación para el Sistema Nacional de Salud.
5. Organizar e integrar la prestación de servicios del Sistema Nacional de Salud.
6. Garantizar recursos financieros suficientes para llevar a cabo las acciones de protección contra riesgos sanitarios y promoción de la salud.
7. Consolidar la reforma financiera para hacer efectivo el acceso universal a los servicios de salud a la persona.
8. Promover la inversión en sistemas, tecnologías de la información y comunicaciones que mejoren la eficiencia y la integración del sector.
9. Fortalecer la investigación y la enseñanza en salud para el desarrollo del conocimiento y los recursos humanos.
10. Apoyar la prestación de servicios de salud mediante el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento necesarios.

ISSSTE

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado establece su Programa Institucional 2007-2012²¹ basado en dos directrices: la primera es dar cumplimiento a la parte que le corresponde del Plan Nacional de Desarrollo

²¹ *Programa Institucional del ISSSTE 2007-2012*, en <http://www.issste.gob.mx/informes/programa_institucional.pdf>, consulta: 19 de octubre de 2012.

llo 2006-2012 y la segunda en justificar y consolidar las reformas a su ley del año 2007. Para ello, las acciones y estrategias planeadas van encaminadas a dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

1. Fomentar la transparencia y rendición de cuentas, así como inhibir las conductas ilegales en el servicio público.
2. Contribuir al fortalecimiento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores y pensionados, sin poner en riesgo la solvencia del Fondo de Préstamos Personales.
3. Garantizar la protección en materia pensionaria a los servidores públicos y sus familiares, durante su vida laboral, retiro y muerte.
4. Fortalecer el desarrollo comercial del ISSSTE ofreciendo a los derechohabientes y público en general, bienes de consumo y medicamentos a precios competitivos del mercado mejorando el poder adquisitivo de los trabajadores.
5. Ofrecer servicios turísticos a los derechohabientes con una mayor diversificación a precios accesibles.
6. Ofrecer a los trabajadores al servicio del Estado, acceso a un crédito hipotecario durante su vida laboral, sin detrimento del poder adquisitivo de los aportantes.
7. Contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población derechohabiente mediante programas de promoción de la salud, prevención de enfermedades y atención médica integral.
8. Proporcionar servicios de salud oportunos y de calidad a través de una adecuada y suficiente infraestructura física y humana.
9. Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que laboran en la administración pública federal al ofrecer servicios de estancias para el bienestar y desarrollo infantil que promuevan su desarrollo integral.
10. Fomentar una política de servicios culturales, recreativos y deportivos que contribuya al cuidado físico y mental de la derechohabiencia, a fin de que el aprovechamiento del tiempo libre sea un componente en su desarrollo humano, familiar y social.

11. Mejorar la administración y gestión institucional de los procesos para el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios, elevando la satisfacción de los derechohabientes.
12. Desarrollar una función financiadora de los Servicios de Salud, que otorgue asignaciones presupuestarias por resultados y procure el equilibrio y la estabilidad financiera del Seguro de Salud.

De la simple lectura de los objetivos y al entrar al análisis de cada uno resalta y se comprueba que tienden a justificar los cambios que la nueva Ley del ISSSTE, en vigor desde el 2007, impuso para los derechohabientes y que sin estar claramente en el programa sectorial esbozado, se deduce la tendencia a la privatización que de hecho se está gestando.

Por ejemplo, el referido programa establece: “La nueva Ley sienta las bases estructurales para llevar a cabo cambios de gran trascendencia en la operación y prestación de servicios de salud”.²² Al respecto se debe señalar que el artículo 31 menciona que el instituto puede prestar los servicios médicos por medio de convenios celebrados con quienes presten dichos servicios, lo cual no es nada nuevo; sin embargo, la peculiaridad es que fija la obligación de las instituciones privadas que celebren el convenio de responder de cualquier anomalía de manera directa al trabajador, por lo que se puede deducir que el ISSSTE se deslinda de cualquier reclamo derivado de la deficiencia de los servicios médicos privados.

Un punto también sobresaliente en el programa es la justificación de las funciones del PENSIONISSSTE, del cual no se debe olvidar que el artículo 25 transitorio de la citada ley señaló que 3 años posteriores a su creación podía recibir el traspaso de cuentas de asegurados registrados en otras Afores y viceversa. Disposición que lo equipara a una Afore más y concretizó la privatización de la administración del sistema de pensiones del ISSSTE.

ISSFAM

²² *Ibid.*, p. 73.

El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México plantea en su Programa Institucional del ISSFAM 2007-2012 que “La Seguridad Social Militar, es un conjunto de acciones que previenen y protegen al militar y sus derechohabientes de hechos naturales y sociales, tales como las enfermedades, inutilidad, vejez, muerte, viudez, orfandad, etc.”²³ Se trata de un documento articulado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de la Defensa Nacional.

Este documento va encaminado a establecer las prioridades que permitan fortalecer el esquema de seguridad social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en un entorno de transformaciones que en lo demográfico, social, económico y cultural ocurren en México y que inciden por igual a sociedad y gobierno, para lo cual se establecen los siguientes objetivos:

Objetivo 1. Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de nuestra Institución, cuya estrategia consiste en 1.1 Mejorar el nivel de vida del personal militar y de sus derechohabientes, así como fortalecer su moral y su espíritu de cuerpo.

Objetivo 2. Recursos financieros: administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio de este Instituto, verificando continuamente el buen uso de los Recursos Financieros que administra para el otorgamiento de las prestaciones socioeconómicas en beneficio de la Familia Militar.

Objetivo 3. Recursos materiales: optimizar el suministro y control de los recursos materiales, garantizando eficacia y transparencia mediante la estricta aplicación del marco normativo correspondiente.

Objetivo 4. Recursos Tecnológicos: agilizar el otorgamiento de prestaciones y servicios aprovechando las tecnologías de información y comunicaciones para sistematizar los trámites administrativos y mejorar de forma significativa los que ya están sistematizados.

²³ *Programa Institucional ISSFAM 2007-2012*, en <http://www.issfam.gob.mx/archivos/programas/prog_institucional07-2012.pdf>, consulta: 19 de octubre de 2012.

Objetivo 5. Estrategias para la administración y operación del instituto: lograr una gestión más eficiente y comprometida con los resultados esperados, en beneficio de los militares en activo, retiro, derechohabientes, pensionistas y beneficiarios.

De manera general, podemos decir que este instituto, en comparación con las otras entidades gestoras de los servicios de seguridad social en México, en específico de los seguros sociales, es el que mejor funcionamiento presenta en casi todos los servicios que otorga, sin lugar a dudas un ejemplo a seguir por los demás institutos y una de las instituciones con un prestigio inigualable en el ámbito de las herramientas de la seguridad social;²⁴ no obstante, se debe señalar que cuenta con presupuestos federales asignados diversos a los que reciben el IMSS y el ISSSTE, por ejemplo, el aumento salarial y de prestaciones económicas de seguridad social ligadas al ingreso, acaecidas en este sexenio. Al respecto, vale la pena señalar un comentario de Felipe Calderón en su discurso de fecha 20 de febrero de 2010, con motivo del Día del Ejército:

Con este aumento en lo que va de esta Administración, el personal de menores ingresos del Ejército Mexicano y de las Fuerzas Armadas ha visto más que duplicado su salario. Por ejemplo, un soldado raso de esta Zona Militar tendrá con este aumento un incremento de 115% en su ingreso entre 2006 y la fecha actual.²⁵

Estos aumentos benefician directamente a los miembros en activo de las Fuerzas Armadas no sólo en su salario, sino en todas las prestaciones de seguridad social, donde también se incluyeron los aumentos a los militares retirados.

Sedesol

²⁴ G. Mendizábal Bermúdez, *La seguridad social en México*, México, Porrúa, 2007, p. 150.

²⁵ *Anuncian aumento a salario de las tropas*, en <<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/502166.anuncian-aumento-a-salario-de-las-tropas.html>>, consulta: 25 de octubre de 2012.

La Secretaría de Desarrollo Social plantea en su Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012²⁶ el desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud, nutrición, alimentación y vivienda que permitan una mayor igualdad de oportunidades, en especial para la población en condiciones de pobreza.

En este sentido, el documento supeditó el cumplimiento de sus metas al crecimiento estable anual del PIB en 3.5%. Sobre este particular, la realidad nos demuestra que por diversas causas no se ha logrado un crecimiento siquiera cercano al 3.5%, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

²⁶ *Programa Sectorial SEDESOL 2007-2012*, en <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1600/1/images/Prog_Sectorial_WEB.pdf>, consulta: 19 de octubre de 2012.

Porcentaje de crecimiento anual del PIB en México

Año	% de crecimiento del PIB
2007	3.63
2008	1.36
2009	-6.54
2010	5.50
2011	3.91

Fuente: Elaboración personal a partir de Manuel Aguirre Botello e INEGI.²⁷

Por tal motivo, las metas de reducir la población en pobreza alimentaria en 30% para 2012, lo que hubiese significado una reducción de 14.412 a 10.1 millones de personas, difícilmente será cumplida.

Los objetivos propuestos por este programa sectorial son:

1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.

Este objetivo resalta la importancia de fomentar el desarrollo de las capacidades básicas de la población, con la finalidad de que ésta obtenga mejores oportunidades de empleo, acceso a salud, educación, alimentación y nutrición de calidad. Se basa en la siguiente metas: a) Reducir a 19.6% la prevalencia de desnutrición crónica infantil (niños menores de 5 años), entendida como baja talla para la edad, del 25% de la población con menores ingresos.

2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.

La Ley General de Desarrollo Social²⁸ señala como obligación formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales, así como formular las oportunidades de desarrollo productivo e ingreso

²⁷ Manuel Aguirre Botello, *Banco de datos económicos del INEGI*, en <<http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

Mantendrá México crecimiento del 4% del PIB en 2012 y 2013: Cepal, en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cda5637c29b310147f5b9d3431070c96>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

²⁸ *Ley General de Desarrollo Social*, en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>>, consulta: 19 de octubre de 2012.

en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, es por ello que este objetivo se plantea a través de las siguientes metas: a) lograr que 500 mil niños entre 1 y 4 años en hogares con ingresos menores a los 6 salarios mínimos, reciban servicio de la red de Estancias Infantiles, b) atender a 70% de los jornaleros agrícolas migrantes, incluidos los miembros de sus familias.

Las estrategias que se consideran para este objetivo son: a) expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo, b) atender, desde el ámbito del desarrollo social, las necesidades de los adultos mayores mediante la integración social y la igualdad de oportunidades, c) promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación, y d) procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.

3. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, en especial a los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Este objetivo se centra en proporcionar los servicios básicos y la disminución de la inseguridad en los espacios públicos en zonas urbano-marginadas son fundamentales para abatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de estas personas. Y se señalan las siguientes metas: a) dotar de piso firme a 359 613 viviendas regulares en localidades con más de 15 000 habitantes que actualmente no cuentan con ello, al final de la presente administración; b) incrementar a 90% la proporción de hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas identificadas con disponibilidad de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad), respecto al total de hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas; c) reducción en la percepción de inseguridad de la población residente en torno a los espacios públicos rescatados en 10% anual, y d) incrementar a 100% la proporción de zonas metropolitanas y ciudades de más de 100 000 habitantes con implementación de proyectos de modernización de sus transportes públicos.

Este plan contiene también los denominados “Elementos para una Gestión Eficiente en la Política de Desarrollo Social”, que contemplan políticas públicas con repercusiones directas en la seguridad social como: a) el fomentar la coordinación intersectorial y con los tres órdenes de gobierno para brindar una atención integral a la población objetivo e incrementar el impacto de los programas sociales existentes; b) el fomento de la intervención de la sociedad civil, de la academia y de la iniciativa privada con investigaciones, estudios y propuestas en regiones y grupos prioritarios; c) el priorizar las acciones de desarrollo social en las zonas marginadas y personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; d) el reducir los costos de operación, incrementar la productividad y mejorar la calidad de los bienes y servicios otorgados; e) combatir la corrupción de forma frontal y robustecer la transparencia y rendición de cuentas de las acciones de desarrollo social.

Estos elementos enunciados dentro de una política pública con acciones específicas y presupuestos reales contribuirían directamente a elevar la calidad de vida de los mexicanos en situación de pobreza, que son los que más requieren de las prestaciones de seguridad social. Al respecto cabe señalar las siguientes reflexiones:

1. Los grupos vulnerables se encuentran excluidos de la protección de los seguros sociales.
2. No existe un órgano de coordinación nacional que opere en el plano federal, estatal y municipal que englobe a todas las entidades gestoras de la seguridad social, sean seguros sociales, u organismos de la asistencia social.
3. Sin la coordinación de todos los agentes involucrados públicos y privados no será posible acceder a la universalidad de cobertura.
4. La universalidad de cobertura en seguridad social no sólo implica que se otorguen protección a todos los miembros de la sociedad por diversos organismos e instituciones, sino que, además sea en todo el abanico prestacionario que comporta la seguridad social, resumido en: atención a la salud; falta de ingreso por riesgos sociales (por ejemplo: vejez, cesantía

en edad avanzada, invalidez, muerte, maternidad, desempleo, cuidado de los niños, entre otras) y adquisición de vivienda.

STPS

El Plan Sectorial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social²⁹ se enfoca primordialmente en aspectos económicos y señala que de conformidad con el Eje Rector Número 2, Objetivo 4 del PND, que instruye a promover las políticas y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos en el sector formal, la STPS tiene la responsabilidad de dar atención y cumplimiento a este encargo, por lo que su actuación se rige bajo las siguientes prioridades:

- Conservar la paz laboral, con base en la búsqueda del equilibrio entre los factores de la producción.
- Fomentar la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional.
- Consolidar la previsión social.

Indudablemente, la previsión social es una de las herramientas de la seguridad social, motivo por el cual se examinan a continuación algunos de los objetivos, metas y estrategias contenidas en este rubro.

Objetivo 6: Elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo.

Este objetivo plantea el fomento de equidad e inclusión laboral y propone una consolidación de la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno (seguramente en seguimiento a la política establecida por la OIT sobre trabajo digno), remunerado, con capacitación, seguridad y salud. Cabe señalar que

²⁹ Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, en <<http://www.stps.gob.mx/PremioNSH/VERSION%20%20FINAL%20PROGRAMA%20SECTORIAL.pdf>>, consulta: 19 de octubre de 2012.

hoy en día la OIT ya no habla de trabajo digno, sino de trabajo decente.

Como metas y estrategias se propone aumentar a 520 el número de compromisos formalizados en el marco del Programa de Auto-gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y aumentar 40% el porcentaje de disminución en el número de accidentes, respecto de la media nacional, en las empresas incorporadas durante al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo.

Objetivo 7: Instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias. Este objetivo plantea el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y los programas gubernamentales para garantizar el acceso de la población jornalera agrícola a un trabajo digno, con respeto a los derechos laborales y de seguridad y previsión social, y en condiciones de equidad, justicia y legalidad.

Las estrategias y metas propuestas son aumentar a 23 el número de entidades federativas con cobertura de atención integral a los jornaleros agrícolas y sus familias, y lograr que 184 641³⁰ jornaleros agrícolas sean colocados en empleos formales, a través el Programa de Movilidad Laboral Interna del Servicio Nacional de Empleo.

Reformas e iniciativas legislativas sobresalientes en materia de seguridad social

Una forma de concretización de las políticas públicas son las iniciativas de ley que marcan la tendencia a seguir en una materia o las directrices ya aplicables en la legislación. Las leyes reglamentos y demás disposiciones en materia de seguridad social, al determinar los derechos y obligaciones para las partes implicadas (derechohabientes, instituciones de seguridad social y el propio gobierno en sus tres niveles; federal, estatal y municipal,) establecen el cumplimiento de los objetivos y permiten dar seguimiento a los objetivos de seguridad social que se pretenden por el Plan Nacional de Desa-

³⁰ *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social*, en <<http://www.stps.gob.mx/PremioNSH/VERSION%20%20FINAL%20PROGRAMA%20SECTORIAL.pdf>>, consulta: 19 de octubre de 2012, p. 24.

rollo y los diversos programas sectoriales involucrados y analizados en los puntos anteriores.

Los más sobresalientes son la reforma al ISSSTE y algunas iniciativas presentadas por la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Congreso de la Unión.

La Ley del ISSSTE entró en vigor el 1 de abril del 2007 y los principales cambios que reportó fueron los siguientes:

- El sistema de reparto (bajo el que operaba el ISSSTE) se cambia en las prestaciones pensionarias por el de capitalización individual.
- Se concretiza un reclamo constante de académicos y trabajadores: la portabilidad de derechos mediante el libre cambio de un seguro social a otro. Para ser más exacta, la suma de cotizaciones y tiempos de espera mediante su reconocimiento entre el ISSSTE y el IMSS y entre el Infonavit y el FOVISSSTE.
- La reforma no apunta a la equidad de género. Sobre el particular, lo único destacable y positivo es la eliminación de los requisitos que como esposo o concubinario supérstite se exigían por la abrogada Ley del ISSSTE en su artículo 75 para la obtención de una pensión por viudez y que discriminaban de manera notoria los derechos generados para sus sobrevivientes por las trabajadoras (art.131 LISSSTE-2007).³¹
- La nueva ley es contraria al principio de solidaridad.
- Se abre la puerta a la privatización mediante la creación del PENSIONISSSTE.
- Es de reconocerse el aumento de las cotizaciones estatales, así como la tremenda deuda que el gobierno federal adquiere con los asegurados al realizar el cambio en el sistema pensionario, deuda a pagar en 15, 20 o 25 años.

³¹ El art. 75 de la Ley del ISSSTE, abrogada el 31 de marzo del 2007, señalaba que el esposo o concubinario tendrían derecho a las pensiones por viudez, al cubrir entre otros requisitos el tener más de 55 años o estar incapacitados para trabajar y que hubieran dependido económicamente de la trabajadora o pensionada. Requisitos no solicitados a las viudas o concubinas. En un primer acercamiento se podría pensar que es una discriminación hacia los hombres; sin embargo, el derecho a las pensiones por viudez es un derecho generado por el trabajador, es en este caso por las mujeres trabajadoras y en ese orden de ideas, se condicionaba a los beneficiarios de las trabajadoras a cubrir más requisitos.

- Se establece el monto de la pensión mínima garantizada en dos salarios mínimos.
- Incluye un régimen de manejo de reservas que prohíbe el uso de recursos de algún seguro para otro propósito (art. 242 LISSSTE-2007).

Las principales iniciativas legislativas con relación a la seguridad social son:

1. Iniciativa de Ley del Seguro de Desempleo, que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Desde el año 2008 y para ser exactos en el segundo trimestre de 2009,³² se propuso dicha iniciativa, la cual en esta materia es la número 6,³³ misma que a la fecha está pendiente de su análisis y discusión, ya que propone la creación de un seguro de desempleo para proteger y velar por el bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, así como otros sectores sociales y familiares de la población, que dada la crisis económica por la que atraviesa el país no cuentan con un empleo, es decir, el Estado, no cumple con el derecho fundamental que señala el artículo 123° Constitucional, el cual establece que es obligación del Estado, promover la creación de empleos, que permitan el desarrollo de un trabajo y salario digno.³⁴

2. El proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo y se deroga el párrafo tercero del artículo 154 y el primero y segundo párrafos del artículo 162 de la Ley del Seguro Social; y los párrafos primero y segundo y se deroga el párrafo tercero, todos del artículo 84; se reforma el párrafo primero y se deroga el párrafo segundo del artículo 89 de la Ley del Instituto de Seguridad y Ser-

³² *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2838-II, jueves 3 de septiembre de 2009, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2009/sep/20090903-II.html#Ini20090903-4>>, consulta: 24 de octubre de 2012.

³³ Rosario Ortiz Magallón, *Posiciones legislativas ante un seguro de desempleo en México*, en <http://www.fesmex.org/common/Documentos/Ponencias/Paper_AP_Posiciones_Legislativas_ante_Seguro_Desempleo_RosarioOrtiz_Ene2011.pdf>, consulta: 19 de octubre de 2012.

³⁴ Cfr. *idem*.

vicios Sociales de los Trabajadores del Estado,³⁵ cuya justificación es la situación inestable por la que atraviesa el mercado laboral en nuestro país, pues a unos meses de que termine el sexenio federal, durante el mismo se perdieron 2.5 millones de empleos,³⁶ y que encontramos 14 487 978 mexicanos en la economía informal,³⁷ mismos que no cuentan con las prestaciones reconocidas por ley. Por ello, la presente iniciativa tiene como fin reducir el número de semanas requeridas para tener derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, y reduce de 1250 semanas requeridas a 1040 semanas para tener este derecho.

3. Proyecto de decreto por la que se reforma el Título Quinto, se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 164 y se reforma el artículo 995 de la Ley Federal del Trabajo. La Comisión de Trabajo y Previsión Social está interesada en hacer esta reforma en el sentido de otorgarle al padre una licencia de diez días naturales de paternidad con goce de sueldo, que permita al igual que a la madre, tener ese acercamiento con los hijos desde el nacimiento y compartir las responsabilidades familiares de pareja.³⁸ Asimismo, establece el mismo derecho para los trabajadores, madres y padres, que adopten un niño, quienes también gozarán de dicha licencia o permiso, a partir de que la adopción se otorgue por sentencia definitiva. Para la aplicación de estos derechos, tomaron como modelo los otorgados en Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Francia y

³⁵ Proyecto de decreto por el que se reforman el segundo párrafo y se deroga el párrafo tercero del artículo 154 y el primero y segundo párrafos del artículo 162 de la Ley del Seguro Social; y los párrafos primero y segundo y se deroga el párrafo tercero, todos del artículo 84; se reforma el párrafo primero y se deroga el párrafo segundo del artículo 89 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/feb/20100225-II.html#Ini20100225-6>>, consulta: 24 de octubre de 2012.

³⁶ *Se perdieron dos millones 500 mil empleos en el país: CTM*, en <<http://www.yucatanalmano.com/noticia/Merida/Se-perdieron-dos-millones-500-mil-empleos-en-el-pais-CTM.html>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

³⁷ Susana González G., *En el sector informal, 29.72% de la población ocupada: INEGI*, en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/21/economia/023nleco>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

³⁸ Proyecto de decreto por la que se reforma el Título Quinto, se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 164 y se reforma el artículo 995 de la Ley Federal del Trabajo, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/feb/20100209-II.html#Ini20200209-1>>, consulta: 24 de octubre de 2011.

España, países pioneros en otorgar estas prerrogativas a los trabajadores, padres y madres. Dicha propuesta, a la fecha, no ha sido aprobada por el Poder Legislativo por lo que su discusión aún se encuentra pendiente.

4. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 123, inciso A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 170, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo (LFT). Establece que las madres adoptivas gozarán de un descanso de seis semanas posteriores a la entrega del menor, mismas que deberán percibir su salario íntegro, así como conservar su empleo y todos los derechos que hayan adquirido con la relación de trabajo. Es decir, esta iniciativa, al igual que la anterior, otorga protección a la madres trabajadoras adoptivas, con la única diferencia que ésta da un plazo mayor para aquellas madres que tengan un hijo a través de la figura jurídica de la adopción.

5. La nueva LFT. La reforma laboral planteada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional propone la posibilidad de facilitar el acceso al mercado laboral, así como la creación de empleos, las cuales incluirán las nuevas modalidades de contratación individual. Asimismo, se proponen importantes cambios en la contratación, tales como los periodos de prueba, contratos de capacitación inicial y el trabajo de temporada, para adecuar a la empresa y a la oferta de trabajo a las circunstancias de competencia, especialización y desarrollo que requieren los trabajadores para integrarse a la producción, puesto que deben capacitarse y desarrollar nuevas habilidades y sobre todo experiencia que les permita contratarse.³⁹

Con esta iniciativa de reforma se propone renovar diversos aspectos de la legislación laboral, con el objetivo de reforzar la certeza jurídica de los participantes en el mercado laboral, trabajadores y patrones, respecto a las regulaciones que en la materia rigen en México, sin vulnerar la letra y el espíritu del artículo 123 constitucional.

³⁹ Cfr. *Reforma Laboral*, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/mar/20110310-II.html#Iniciativa5>>, consulta: 24 de octubre de 2011.

Conclusiones

A manera de conclusión se pueden deducir del análisis de los documentos anteriores las siguientes reflexiones:

1. La seguridad social, a pesar de ser un derecho y una obligación del Estado, no se incluye en esta administración como una política pública definida. Se rescata el desarrollo de algunas prestaciones como la de salud o desarrollo social; no obstante ello, la legislación aprobada al respecto conduce a la exclusión social cada vez mayor para acceder a los seguros sociales y por ende sólo restan las prestaciones que otorga la asistencia social a los ciudadanos.

2. Pese a que una de las directrices en materia de salud es lograr la universalidad de cobertura, se planteó como asistencia social, por lo cual, si bien es importante el avance, no satisface las necesidades sanitarias de la población, puesto que no se contemplan medidas claras y eficaces, exigibles para la atención de toda la población en los tres niveles de atención médica: general, especialidad y alta especialidad. Además, resulta sumamente importante mencionar que la universalidad debería ir encaminada a la cobertura de toda la población en seguridad social y no sólo en paliativos de atención a la salud, porque así se dejan sin acciones la concretización de las prestaciones necesarias para la conservación y restablecimiento de la salud y que además no sean limitativas a la salud, porque la seguridad social no es sólo eso. Es protección de riesgos de trabajo, prestaciones sustitutivas del salario, como pensiones por diferentes causas: incapacidad permanente, total o parcial, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada, vejez, retiro, orfandad y viudez, prestaciones por vivienda, guarderías y prestaciones sociales.

3. Crisis financiera y metas. Como se pudo observar, los planes de desarrollo establecidos por las instituciones en sus Programas institucionales 2007-2012 toman como directriz general el Plan Nacional de Desarrollo y como base los recursos financieros para lograr sus metas. De ello se desprende que cuando fueron elaborados, se contempló un crecimiento estable del 3.5% anual. La realidad nos demuestra que no ha sido alcanzado, este ha sido para cada año: 2006: 4.91%, 2007: 3.63%, 2008: 1.36%, 2009: -6.54% y

2010: 5.50%; 2011: 3.91%,⁴⁰ y para el cierre de 2012 se espera sea de 4%.⁴¹

Así que si en el mismo porcentaje que se fijó para el crecimiento nacional, se espera el cumplimiento de las metas, podemos augurar resultados no muy halagüeños en materia de seguridad social para el país en general.

4. Garantías constitucionales sin garantización jurídica. Pareciera un contradicción hablar de garantías constitucionales sin los mecanismos que aseguren su cumplimiento, pero es el caso de los derechos a las prestaciones de seguridad social, los cuales en el mejor de los casos cuentan con exigibilidad jurídica para 48.4%⁴² de la población que se encuentra desarrollando un trabajo formal y afiliado a un instituto de seguridad social, el resto de la población debe conformarse con las prestaciones que otorgue el Estado mediante la asistencia social.

⁴⁰ Manuel Aguirre Botello, *Banco de datos económicos del INEGI*, en <<http://www.mexi-comaxico.org/Voto/PIBMex.htm>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

⁴¹ *Mantendrá México crecimiento de 4% del PIB en 2012 y 2013: Cepal*, en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cda5637c296310147f5b9d3431070c96>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

⁴² Isabel Mayoral Jiménez, *Laboran. La economía crece, pero tu salario no*, en <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/08/17/la-economia-crece-pero-tu-salario-no>>, consulta: 26 de octubre de 2012.

ÍNDICE

Introducción	7
Políticas públicas: motor del desarrollo y de la calidad de vida.. <i>Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega, Leonel Flores Vega y José Luis Rodríguez Mena</i>	13
La política para la educación media superior en México. Entre lo deseable y lo posible	43
<i>Luz Marina Ibarra Uribe y Joaquín Mercado Yebra</i>	
La Reforma Integral de la Educación Media Superior. Una política pública parcial para la juventud	71
<i>Ana Esther Escalante Ferrer y César Darío Fonseca Bautista</i>	
Las reformas en la educación superior de México: ¿hacia una política no interventora?	101
<i>Alejandro García Garnica, Miguel Guerreo Olvera y Pablo Guerrero Sánchez</i>	
Política pública para la innovación. Elementos desde la teoría cognitiva de la empresa	131
<i>Eunice Leticia Taboada Ibarra Alejandro García Garnica Adriana Martínez Martínez</i>	

Análisis de políticas públicas en salud: el caso del cáncer de mama en México	159
<i>María Cecilia González-Robledo, Luz María González-Robledo y Marta Caballero</i>	
Análisis de las políticas públicas federales del periodo 2006-2012 en materia de seguridad social y su repercusión en el desarrollo social del país.....	179
<i>Gabriela Mendizábal Bermúdez</i>	