



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES

Un análisis de la política educativa en Quintana Roo
Investigación de Tesis

Para obtener el grado de
LICENCIADO EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Presentan:

Nelson Aguilar Santoyo
Manuel Ismael Conrado Martínez

Directora:
Dra. Addy Rodríguez Betanzos

Chetumal Quintana Roo México a septiembre de 2010



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLITICAS E INTERNACIONALES

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES

Investigación elaborada bajo la supervisión del comité de trabajo de tesis del programa de Licenciatura, y aprobado como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADO EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

COMITÉ DEL TRABAJO DE TESIS

Directora: _____

Dra. Addy Rodríguez Betanzos

Sinodal: _____

Dr. Horacio Espinosa Coria

Sinodal: _____

Dr. Rafael Romero Mayo

Chetumal, Quintana Roo, México a septiembre de 2010

Dedicatoria de Manuel Ismael Conrado Martínez:

Dedico esta tesis a mi esposa Teresa Zapata y mi príncipe Máximus Alejandro que me dieron su apoyo, comprensión y paciencia para sobre llevar los años de estudio de la carrera sacrificando la parte de tiempo que les correspondía para poder terminar el proyecto de una vida de más de 38 años de estudio para finalmente concluir con el grado licenciado.

A mis padres Vicente Conrado Y Silvia Martínez, mis hermanos, Beto, Ángel, Chucho y en especial a Wilson que ha sido un ejemplo en superación y calidad de ser humano.

Agradecimientos:

A mis amigos que me apoyaron incondicionalmente para llegar a este momento, Félix González Canto y Eliezer Villanueva Lanz

A mis amigos que me dieron su respaldo moral, Gamaliel Arana, Blanca Fuentes, William Carrillo, Sandra Bello, Gonzalo Vidal.

A mi amigo y colega Nelson Aguilar con quien hice un buen equipo los últimos 4 años de la carrera.

Un reconocimiento especial a mi directora de tesis la doctora Addy Rodríguez que curiosamente fue mi maestra en el primer semestre, y también un a todos mis maestros con quienes me une un afecto especial por su paciencia y dedicación, Eleazar Galván, Carlos Barrachina, Mario Vargas, Horacio Espinosa, Rafael Romero, Enrique Mora, Gerardo Bonilla, Emilie Berard, Sayri Matos, Lázaro Marín, Oscar Luque e Ignacio Mora.

Dedicatoria de Nelson Aguilar Santoyo:

Dios te doy las gracias por permitirme tener un logro más en la vida y por todo aquello que me das y lo que viene, gracias. Quiero dedicar este trabajo de tesis a mi esposa Nancy Méndez Castillo y a mi hijo Nelson Aguilar Méndez porque son la fuerza y el motor que me ayuda a seguir adelante y que me mantiene vivo.

A mi madre Dulce Santoyo de Aguilar y a mi padre Reinaldo Aguilar Cano por darme su ayuda y apoyo incondicional durante todos estos años de mi vida.

A mis hermanos Reinaldo, Lenin, Iván y Edgardo por todo los años que hemos convivido como buenos hermanos. A todos ustedes los quiero y amo. Gracias.

Agradecimientos:

Dra. Addy Rodríguez le doy las gracias por ser mi mentora en esta tesis, sin lugar a duda sin usted no hubiera podido realizar este proyecto, gracias. Dr. Rafael Romero y Dr. Horacio Espinosa les agradezco su incondicional apoyo durante esta investigación. Pero sobre todo quiero agradecerles como el tipo de ser humanos que son, gracias.

A mi amigo y colega Manuel Ismael Conrado Martínez le agradezco por brindarme su amistad y compañía a lo largo de este camino y por ser parte importante de vida profesional, gracias amigo.

Agradezco también a mis amigos y maestros de la carrera de Economía y Finanzas (Benjamin, Eder, Muñoz, Crucita, Naiber).

Agradezco a mis compañeros de clase de la carrera de Gobierno Y Gestión Pública. Y también a Samuel y Maribely.

Finalmente quiero agradecer a mis maestros:

Mi directora de tesis la Dra. Addy Rodríguez, Rafael Romero, Horacio Espinosa Eleazar Galván, Carlos Barrachina, Mario Vargas, Enrique Mora, Gerardo Bonilla, Fernando Bonilla, José Arroyo, Emilie Berard, Rommel Vázquez gracias, Lázaro Marín, Oscar Luque, Ignacio Mora y

finalmente al maestro Andrés Alcocer Verde por ser el maestro y amigo de la familia. A todos ustedes, gracias.

Proverbios 1:7

INDICE

| | |
|---|-----|
| PROLOGO | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 10 |
| Planteamiento del problema..... | 10 |
| Justificación..... | 14 |
| Preguntas de investigación | 16 |
| Objetivos de investigación..... | 17 |
| Objetivo General | 17 |
| Objetivos Particulares | 17 |
| Hipótesis | 18 |
| Estrategia Metodológica..... | 19 |
| Alcances y delimitaciones finales | 19 |
| | |
| CAPÍTULO I. El sentido de lo educativo en el gobierno y la gestión pública... 22 | |
| | |
| 1.1. Hacia la definición de política pública educativa. <i>El deber ser</i> | 22 |
| 1.2. La política educativa y su gestión gubernamental..... | 27 |
| 1.2.1. La gestión escolar y la calidad, el papel gubernamental. | 35 |
| 1.3. La teoría del capital humano para entender la política educativa..... | 43 |
| | |
| CAPÍTULO II. El marco de la política educativa quintanarroense. | 53 |
| | |
| 2.1. El neoliberalismo y estado de bienestar | 53 |
| 2.2. El contexto educativo en Quintana Roo. | 56 |
| 2.2.1. La educación en Quintana Roo desde 1974 | 59 |
| 2.2.2. El sindicato y su relación con la política educativa..... | 62 |
| 2.3. La educación de acuerdo a la legislatura en México..... | 67 |
| 2.3.1. La legislación nacional en el ámbito educativo..... | 67 |
| 2.3.2. Leyes, planes y programas de educación en Quintana Roo | 70 |
| 2.3.3. El sistema jurídico estatal y el marco educativo | 75 |
| | |
| CAPÍTULO III. Un balance econométrico de la educación en Quintana Roo.. 87 | |
| | |
| 3.1. La teoría del capital humano en la realidad educativa de Q. Roo. | 87 |
| 3.2. Planes y programas federales de educación..... | 91 |
| 3.3. Un balance econométrico de la educación en Quintana Roo..... | 95 |
| | |
| CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FUTURAS | 112 |
| | |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 119 |
| | |
| ANEXOS | 123 |

PROLOGO

Nuestro interés en el tema de política educativa, empezó al escuchar los resultados de la prueba ENLACE que se aplica a los estudiantes de educación primaria y los debates que trae consigo dicha evaluación; por otro lado, observamos las discusiones en torno al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pero por primera vez en la historia de la educación del estado de Quintana Roo, nos dimos cuenta que el tema educativo debía investigarse a través de un seguimiento histórico, estadístico y documental. En nuestra opinión, la educación debe de ser vista como un medio que posibilita el desarrollo integral de los ciudadanos en nuestra sociedad.

La educación es objeto de, y está sujeta a, políticas que impulsan su eficiencia, cobertura y equidad. Pensamos que las instituciones que han asumido su diseño, manejo y gestión no han sabido sacar el máximo provecho para el impulso de esta política. Se desconoce en cierto grado la información respecto al sistema de organización, administración y operación en la implementación de la política educativa en el Estado de Quintana Roo. Con el estudio de los resultados de algunos indicadores, como, la inversión, infraestructura, matrícula escolar, pudimos identificar en esta investigación si las principales políticas educativas en dichos planes se han cumplido o no.

La educación forma ciudadanos más preparados para la vida, y con valores que imperan en nuestra sociedad; es decir, forma profesionistas para el desarrollo tecnológico y científico al que aspira el Estado. Ello responde en gran medida a la conocida teoría del Capital Humano que se aplica en la economía de la educación y en su planeación gubernamental.

De acuerdo a los Informes de Gobierno 2000-2008 en Quintana Roo, existe una desigualdad educativa entre las diferentes zonas del Estado lo que nos conduce a plantear que no hay una plena ampliación de la oferta educativa en condiciones de equidad en los diferentes municipios. La educación en México como todos sabemos es un derecho constitucional, que desgraciadamente no se puede satisfacer debido a estos factores de desigualdad y equidad.

Al realizar una primera revisión de la literatura al respecto del tema educativo, nos dimos cuenta que no se han impulsado en gran medida el desarrollo, utilización e implementación de nuevas tecnologías en el sistema educativo. Resulta interesante indagar cual es la relación entre los planes y programas sectoriales de educación a nivel nacional y estatal con los resultados obtenidos en las pruebas de ENLACE, la *Alianza para la Calidad* y los Informes estatales por parte del Ejecutivo en Quintana Roo.

Es cierto que hace falta mucho en materia educativa del estado, hace falta actualización jurídica para la transformación del sistema educativo estatal y también el cumplimiento de la normatividad del sistema educativo. Así como del marco legal de la educación en México y en Quintana Roo. Se considera importante comenzar en esta investigación, por analizar cómo se ha dado la política educativa de Quintana Roo en el periodo 2000-2008 para poder brindar al gobierno y la sociedad- mediante este análisis- la obtención de información desconocida, las herramientas necesarias y los medios óptimos para el desarrollo eficiente y eficaz de la política educativa.

A nivel mundial todos sabemos que la educación es un motor muy importante (o el más importante), para impulsar la economía de un país, pues ésta es la productora y generadora de trabajo, valores, ciencia, tecnología, infraestructura, mejor calidad de vida, etcétera. Al menos eso defienden los economistas (Suarez, Schultz, Becker, entre otros) en la Teoría del Capital Humano. En el campo de las Ciencias Políticas esta investigación proporcionará datos que permitan a los tomadores de decisiones, la identificación de problemas para tomar las mejores alternativas en cuanto al desarrollo del estado, el estudio de centralización de recursos a municipios y el análisis de como se lleva a cabo la política educativa del estado de Quintana Roo.

En la presente investigación de tesis nos hemos preguntado, cómo inciden los documentos estratégicos en el gobierno y la gestión pública de las políticas

educativas en Quintana Roo. El universo de la educación en los procesos de cambio es difícil ya que implica transformar mentalidades, modificar patrones culturales y sociales, pero sobre todo significa modificar conductas y valores, por ello, delimitar en nuestra investigación hasta dónde estudiar el tema de las políticas educativas ha resultado de suma importancia.

Los objetivos planteados, son sí las políticas educativas que establece el Ejecutivo a nivel estatal están funcionando en la mejora educativa. Por ello y con la intención de delimitar nuestras tareas de investigación para responder las cuestiones que centran esta tesis. Así como revisar los principales documentos estratégicos en materia de política educativa que influyen en la educación en Quintana Roo. Así como también, revisar los planes Nacionales y Estatales de Educación.

La hipótesis que guía esta tesis es la siguiente: Tras una revisión del tema de investigación y la problemática en educación básica estatal, pensamos que en Quintana Roo, las políticas de educación implementadas no han permitido el logro de una educación de calidad que permita oportunidades para la mayoría de la población. Ya que existe un rezago de la educación. Los informes por parte del Ejecutivo Estatal reflejan que los planes, políticas y recomendaciones estratégicamente diseñadas para el logro de la calidad educativa no se han conseguido en su totalidad.

Este trabajo de tesis se realizó fundamentalmente de una investigación documental sobre la educación básica que es un tema de interés nacional y estatal, por consiguiente, la tarea principal a la que le dedicamos nuestro mayor esfuerzo fue a la revisión analítica -desde nuestra formación en gobierno y gestión pública- de los documentos estratégicos, estadísticas y demás en materia de política educativa desde el año 2000 al 2008. Tomando como fuente básica de información la biblioteca de la Universidad de Quintana Roo; así como el Centro de Documentación del Congreso del Estado de Quintana Roo y el Archivo General del Estado.

INTRODUCCIÓN

Como estudiantes de una licenciatura en Gobierno y Gestión Pública nos interesamos en el tema de política educativa a partir de que, por un lado, comenzamos a escuchar en diversos medios de comunicación los resultados de una prueba llamada ENLACE que se aplica en el último grado (sexto) a los estudiantes de educación primaria y los debates que traía consigo dicha evaluación; por otro lado, observamos las discusiones en torno al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y su figura más controvertida, María Esther Gordillo, pero, por primera vez en la historia de la educación del estado de Quintana Roo, experimentamos la paralización del nivel básico de educación y las discusiones en torno a diversos problemas educativos en las que todos participaban, autoridades, maestros, estudiantes, padres y madres de familia, en fin, nos dimos cuenta que el tema educativo podía, pero sobretodo, debía investigarse como objeto de estudio de una licenciatura en Gobierno y Gestión Pública por lo que como egresados de la misma nos dimos a la tarea de comenzar con un seguimiento histórico, estadístico, periodístico, documental e incluso de la realización de algunas entrevistas informales con funcionarios y maestros que nos llevaron a definir nuestro interés por lo que está sucediendo en materia educativa a nivel nacional y estatal, de ahí que esta tesis comenzase a plantearse como se comparte a continuación .

Planteamiento del problema.

En nuestra opinión, la educación debe de ser vista como un medio que posibilita el desarrollo integral de los ciudadanos en nuestra sociedad. Por consiguiente, el presente estudio de tesis enmarca teóricamente la forma como Quintana Roo se vincula con la política educativa en tres niveles de análisis diferentes que corresponden a: el Estado propiamente dicho, el gobierno en acción dentro de un régimen político administrativo y la administración pública mediante acciones puntuales en materia de educación.

Si revisamos, de acuerdo al actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 qué nos rige en materia de gobierno y gestión pública se señala en materia educativa que:

Una *educación de calidad* significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Estos aspectos se trabajan de manera transversal en los diferentes niveles y grados de la educación y[...], se observan también en el balance entre información y formación y entre enseñanza y aprendizaje (PND 2007-2012).

Por tanto, la educación es objeto de, y está sujeta a, políticas que impulsan su eficiencia, cobertura y equidad. Sin embargo, pensamos que las instituciones que han asumido su diseño, manejo y gestión no han sabido sacar el máximo provecho para el impulso de esta política. Al menos, a simple vista se dice que con el tiempo, la administración de la política educativa quintanarroense manifiesta problemas en la obtención de resultados eficientes.

Si bien durante la primera década del siglo, el gobierno en Quintana Roo muestra un avance en su nivel educativo, éste aún sigue siendo inferior a lo programado tanto en el plan nacional y estatal de educación. Lo que nos conduce a afirmar que se desconoce en gran medida la información respecto al sistema de organización, administración y operación en la implementación de la política educativa en el Estado de Quintana Roo en el periodo actual que permita coadyuvar en la mejor gestión de la educación y de su diseño. Con el estudio de los resultados de algunos indicadores, por ejemplo, el de inversión, infraestructura, matrícula escolar, pudimos identificar en esta investigación si las principales políticas educativas en dichos planes se han cumplido o no. Pero sobretodo, analizar la coherencia entre lo programado y lo realizado en materia de política y gestión educativa.

Se observa en el Estado de Quintana Roo que la educación a nivel de cierto estándar mundial es un factor fundamental para el desarrollo del país y del propio Estado ya que la educación forma ciudadanos más preparados para la vida, y con valores que imperan en nuestra sociedad; es decir, forma profesionistas para el desarrollo tecnológico y científico al que aspira el Estado. Ello responde en gran medida a la conocida teoría del Capital Humano que se

aplica en la economía de la educación y en su planeación gubernamental. Específicamente, pensamos que, en materia educativa, el Estado de Quintana Roo debe atender, por un lado, la creación de medios que impulsen la transmisión de conocimiento a los estudiantes, así como la adquisición de habilidades útiles, principios y valores para el desarrollo integral de los ciudadanos, y por otro lado, procurar una cobertura educativa con alta calidad en todos los niveles educativos.

Es por todo lo arriba señalado en este planteamiento que surge nuestro interés de hacer una investigación sobre la política educativa de Quintana Roo en la primera década del siglo actual. Por último, cabe señalar en concordancia al último punto señalado que, sostenemos que, de acuerdo a los Informes de Gobierno 2000-2009 en Quintana Roo, existe una desigualdad educativa entre las diferentes zonas del Estado lo que nos conduce a plantear que no hay una plena ampliación de la oferta educativa en condiciones de equidad en los diferentes municipios. La educación en México como todos sabemos es un derecho constitucional, que desgraciadamente no se puede satisfacer debido a estos factores de desigualdad y equidad.

El desarrollo de programas educativos es bajo, ya que, en este mundo más competitivo en el que vivimos, estos programas son poco ambiciosos comparándolos con los programas educativos y las políticas educativas de otras entidades federativas o incluso de otros países. Los contenidos de dichos programas siempre presentan temas como los de cultura, de derechos humanos, de legalidad, protección del medio ambiente, prevención de adicciones, entre otros. Lo cual no pensamos que este mal, sino que hay una gran variedad de temas científicos y tecnológicos que pueden ser aplicados desde la educación básica para el impulso del desarrollo motor de los alumnos, que no son aplicados en los programas educativos, ni en la política educativa. Al menos es la conclusión de la mayoría de los expertos en educación y nosotros coincidimos.

De igual forma, al realizar una primera revisión de la literatura al respecto del tema educativo, nos dimos cuenta que no se han impulsado en gran medida el desarrollo, utilización e implementación de nuevas tecnologías en el sistema educativo, es decir, se refleja la necesidad imperante de evaluar si ha habido

un fortalecimiento en el uso de las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) desde el nivel de la educación básica, como lo estipula el Plan Nacional de Desarrollo en los dos últimos sexenios. Por ende, resulta interesante indagar, por un lado, la relación entre los planes y programas sectoriales de educación a nivel nacional y estatal con los resultados obtenidos en las pruebas de ENLACE, la *Alianza para la Calidad* y los Informes estatales por parte del Ejecutivo en Quintana Roo. Por otro lado, los acuerdos que existen para alcanzar la formación y actualización de los docentes en los diferentes niveles de la educación en el país y el Estado. Es decir, el fortalecimiento de los servicios educativos (científicos, tecnológicos, burocráticos, docentes, etcétera) es parte fundamental para facilitar los procesos de uso, manejo, gestión, tramites de servicio, desarrollo educativo del estado, y desarrollo personal de los ciudadanos.

De tal forma, y conscientes de lo mucho que queríamos abarcar, hemos delimitado la investigación, por un lado, si se han impulsado los mecanismos sistemáticos de los que habla el Plan Nacional de Desarrollo en evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, desempeño de los maestros, directivos, jefes, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo. Por otro lado, determinar el grado de alfabetización y atención al rezago educativo como temas en los cuales se llevan a cabo o ejecutan diversos programas que a la sociedad le resultan poco estratégicos y sin innovación para fomentar la participación de adultos mayores o jóvenes sin educación básica en la consolidación de sus niveles de educación. Consideramos que es necesario revisar si hay una modernización y ampliación en la infraestructura educativa, cuyas acciones se dirijan a las regiones de mayor pobreza y marginación en Quintana Roo.

Pero no solo eso, pensamos que no hay un impulso en la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas para la mejora de la política educativa del estado y se requiere un interés de los ciudadanos en las políticas públicas implementadas por el Ejecutivo. Nos cuestionamos si es verdad que no hay voluntad política y social para impulsar la calidad educativa o que el financiamiento a la educación es inequitativo en diferentes zonas del

estado y, esto lo podemos ver en la poca ampliación de infraestructura educativa o la poca participación de las autoridades con respecto a dicha infraestructura, financiamiento, rehabilitación, adquisición de mobiliario, fortalecimiento de fideicomisos, convenios y mantenimiento de las unidades del sistema educativo estatal según lo revisado en los informes de gobierno de la entidad.

Es cierto que hace falta mucho en materia educativa del estado, hace falta actualización jurídica para la transformación del sistema educativo estatal y también el cumplimiento de la normatividad del sistema educativo. Así como del marco legal de la educación en México y en Quintana Roo. Finalmente pensamos que pese a todo esto, se requiere una verdadera voluntad política y ciudadana en política educativa; se requiere una reforma educativa a nivel federal o estatal seria que efectivamente impulse el desarrollo y políticas públicas que tanto necesita esta entidad de la república mexicana.

Por los problemas señalados anteriormente, se considera importante comenzar en esta investigación, por analizar cómo se ha dado la política educativa de Quintana Roo en el periodo 2000-2009 para poder brindar al gobierno y la sociedad- mediante este análisis- la obtención de información desconocida, las herramientas necesarias y los medios óptimos para el desarrollo eficiente y eficaz de la política educativa.

Justificación

De acuerdo con Francesc e Irene (1998), estudiar los efectos que tienen las políticas educativas, es importante puesto que nos permite responder el porque a veces los recursos suministrados por la administración educativa no generan los efectos esperados por la autoridad educativa, de tal modo que uno puede anticiparse a cómo se pueden lograr. Como egresados de una licenciatura en Gobierno y Gestión Pública (GGP) hacer esto nos resulta una tarea esencial y fundamental de cualquier análisis político, y en esta investigación de la política educativa.

La situación nacional y estatal de la política educativa está en un contexto económico y social que necesita forzosamente ser analizado, evaluado y

replanteado, de acuerdo a nuestra elección de la teoría del Capital Humano, misma que señala que la educación necesita ser aprovechada como un medio del desarrollo integral de un estado. Por consiguiente, con esta investigación perseguimos la búsqueda de nuevos conocimientos en materia de política educativa; a través de un trabajo de investigación documental y análisis econométrico, que nos permitan analizar los resultados ante lo programado y lo alcanzado en materia educativa en el Estado.

Partiendo de la idea que la educación es indispensable para el logro de las metas y objetivos de nuestro estado, y desde ya mucho tiempo y hasta ahora es fuente de discusiones y debates por la existencia de una carencia en torno al uso, manejo y gestión pública de la educación. A nivel mundial todos sabemos que la educación es un motor muy importante (o el más importante), para impulsar la economía de un país, pues ésta es la productora y generadora de trabajo, valores, ciencia, tecnología, infraestructura, mejor calidad de vida, etcétera. Al menos eso defienden los economistas (Suarez, Schultz, Becker, entre otros) en la Teoría del Capital Humano

Así también, cabe recalcar, con esta investigación pretendemos analizar la política educativa en el marco de los documentos estratégicos (planes); que permita mostrarnos en qué circunstancias estamos y hacia donde nos dirigimos. Con desarrollo en materia de educación, se pueden llevar a cabo los mecanismos que impulsen la participación social, económica y política de nuestro estado. Esperamos que esta investigación resulte de utilidad para poder crear e implantar mecanismos que ayuden a elaborar niveles eficientes y eficaces de desarrollo en materia de educación y, de igual forma, en el desarrollo del quehacer gubernamental. En el campo de las Ciencias Políticas esta investigación proporcionará datos que permitan a los tomadores de decisiones, la identificación de problemas para tomar las mejores alternativas en cuanto al desarrollo del estado, el estudio de centralización de recursos a municipios y el análisis de como se lleva a cabo la política educativa del estado de Quintana Roo.

Es por todo lo anteriormente dicho arriba que el desarrollo de la política educativa es un tema que debe ser analizado y estudiado en nuestra investigación como aportación en primera instancia a las Ciencias Sociales y

como segunda instancia para el Gobierno y la Gestión Pública; ya que, del análisis y estudio de este tema deriva la importancia de la educación como recurso estratégico y de interés para entender y comprender los problemas que se generan en las sociedades en materia de política educativa. La carencia de una política educativa fuerte ha generado conflictos en el estado y en el país. Es importante mencionar que el futuro del Estado de Quintana Roo está tanto en manos de nosotros como ciudadanos y de las autoridades que tenemos y, si no se actúa de manera rápida y eficaz, la educación en nuestro estado corre muchos riesgos ya que, los resultados de la prueba ENLACE en los tres últimos años indican que vamos a la baja en el índice de logro educativo en niños de educación básica.

En síntesis, nuestro interés por este tema radica en que no solo en plantear los factores que encierran a la política educativa, sino también, los factores económicos, sociales, políticos y culturales que son importantes para saber en qué ayudan o repercuten en los índices de estudios de la sociedad quintanarroense. Es por eso el interés nuestro, por la política educativa de nuestro estado en su desarrollo, inversión y resultados, lo que conduce a plantearnos las siguientes cuestiones centrales en nuestra investigación.

Preguntas de investigación

En la presente investigación de tesis hemos determinado como pregunta principal la siguiente:

¿Cómo inciden los documentos estratégicos en el gobierno y la gestión pública de las políticas educativas en Quintana Roo?

Sabemos que es una pregunta que a primera lectura resulta sumamente sencilla; sin embargo, el tema en sí representa una cuestión de difícil respuesta puesto que, en cuanto a las políticas educativas aplicadas al Estado, las mismas se plantean en definir el compromiso más aceptable para todos, sobre todo, si los tiempos actuales son de cambios y cuando algunos de esos cambios, están incluso modificando las reglas del juego de la sociedad. El universo de la educación en los procesos de cambio es difícil ya que implica transformar mentalidades, modificar patrones culturales y sociales, pero sobre todo significa modificar conductas y valores, por ello, delimitar en nuestra

investigación hasta dónde estudiar el tema de las políticas educativas ha resultado de suma importancia y por ello, nos centraremos en las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son los principales responsables en materia de política educativa a partir de la comparación de los planes?
- ¿Estos planes e informes junto con los resultados son congruentes en el óptimo desempeño del gobierno en la educación?
- ¿Cuáles son los resultados de las principales políticas educativas de los documentos estratégicos?

Cuestiones todas que nos conduce a continuación a definir las tareas o acciones que guiarán nuestro trabajo de indagación.

Objetivos de investigación

Tal como arriba hemos planteado, nuestro interés por saber si las políticas educativas que establece el Ejecutivo a nivel estatal están funcionando en la mejora educativa, si a nivel nacional están logrando seguir las recomendaciones internacionales que sujetan y condicionan el apoyo económico de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Países Económicamente Desarrollados (OCDE). Por ello y con la intención de delimitar nuestras tareas de investigación para responder las cuestiones que centran esta tesis, los objetivos que nos guían son los que se mencionan a continuación.

Objetivo General

Analizar los principales documentos estratégicos en materia de política educativa que influyen en la educación en Quintana Roo.

Objetivos Particulares

Comparar analíticamente los planes Nacionales y Estatales de Educación.

Establecer la coherencia entre los planes y programas educativos con los informes de gobierno

Explicar estadísticamente si los informes oficiales son congruentes con el nivel educativo alcanzado.

En concordancia con nuestras preguntas y objetivos de esta investigación una respuesta tentativa a la que llegamos en primera instancia y, con base a nuestra primera revisión de literatura en política educativa, es la que se menciona líneas abajo.

Hipótesis

Tras una revisión del tema de investigación y la problemática en educación estatal, pensamos que en Quintana Roo, las políticas de educación implementadas no han permitido el logro de una educación de calidad que permita oportunidades para la mayoría de la población. Aunado a ello, existe un fuerte rezago de la educación. Las condiciones socioeconómicas son el factor que más condiciona el nivel de calidad en la educación. Los informes por parte del Ejecutivo Estatal reflejan que los planes, políticas y recomendaciones estratégicamente diseñadas para el logro de la calidad educativa no se han logrado puesto que los niveles de desarrollo y pobreza, así como el rezago educativo siguen incrementándose alarmantemente.

Porque los medios de comunicación, la sociedad en general y algunos discursos por parte de los partidos políticos reclaman los resultados y logros educativos que el Ejecutivo informa año tras año, se comparte la percepción de que las escuelas públicas principalmente están fallando, los maestros son malos y los estudiantes dejan mucho que desear. Los expertos y especialistas en educación señalan el *deber ser* de la educación y defienden fuertemente que la educación no es la panacea para resolver todos los problemas estructurales de una región, estado o país. Incluso en las promesas de los candidatos a puestos de elección popular, la educación es un eslogan y promesa a cumplir. Sin embargo, lo que realmente sucede al momento de definir tanto los planes y programas sectoriales por los que se conduce un gobierno en turno, no se sabe a ciencia cierta, sí los informes son emitidos, pero pocas veces son analizados y evaluados por la sociedad y los políticos, en tanto las estadísticas no son congruentes entre sí y reflejan inconsistencias interesantes de analizar.

En resumidas cuentas, nos enfrentamos a un amplio y vasto repertorio de información que por ello, como egresados de GGP, definir el camino a seguir para revisar la información y estudiarla ha sido estratégico en la dirección del marco teórico-conceptual para responder tanto a nuestras preguntas de investigación como a nuestra hipótesis.

Estrategia Metodológica

Este trabajo parte fundamentalmente de una investigación documental sobre un tema de interés nacional y estatal, por consiguiente, la tarea principal a la que le dedicamos nuestro mayor esfuerzo fue a la revisión analítica -desde nuestra formación en gobierno y gestión pública- de los documentos estratégicos, entrevistas, estadísticas y demás en materia de política educativa desde el año 2000 al 2009.

Con base en lo anterior, para el desarrollo de esta investigación se realizó, en primera instancia, un análisis conceptual sobre las siguientes variables de estudio:

Política, gobierno, gestión pública y política educativa

Variables ante lo cual realizamos una exhaustiva revisión bibliográfica tomando como fuente básica de información la biblioteca de la Universidad de Quintana Roo; así como el Centro de Documentación del Congreso del Estado de Quintana Roo. Asimismo, analizamos el marco legal a partir del cual la educación se asume como un derecho fundamental, tanto a nivel nacional como a nivel estatal; lo anterior requerirá de una revisión de la Constitución Política, tanto federal como estatal, así como la Ley de Educación, también en ambos niveles de Gobierno.

El análisis de dichos instrumentos legales y normativos se realizó consultando el Centro de Documentación del Congreso del Estado principalmente. Es importante señalar que si bien revisamos de forma minuciosa los Planes Nacional y Estatal de Educación así como los Informes de Gobierno estatal, específicamente del último periodo 2006-2009 con la intención de analizar las políticas educativas de nuestra entidad, debemos anticiparle al lector las limitaciones de este trabajo de tesis.

Alcances y delimitaciones finales

El primer capítulo tenemos el marco teórico-conceptual y el resultado de nuestra participación en el primer seminario-taller, organizado por la Dirección de Calidad de la Educación de la Secretaría de Educación de Quintana Roo (SEQ), titulado “Necesidades de Investigación Educativa en la Educación Básica”, donde participaron supervisores de educación básica y media superior; así como jefes de departamento de la misma SEQ.

En el capítulo II hacemos una revisión de los documentos estratégicos como el Plan nacional de desarrollo, Plan estatal de desarrollo, la Constitución política de los estados unidos mexicanos, la Constitución política del Estado, la ley general de educación, esto con el objeto de extraer los artículos donde hay concurrencia de los órdenes de gobierno federal y estatal.

Por último en el capítulo III se presenta el balance econométrico. Posteriormente nuestras conclusiones con base a la información documental revisada. También se presentan nuestros resultados del análisis de indicadores educativos con la aplicación de un modelo econométrico mediante el cual, los datos estadísticos nos permitieron observar científicamente el estado en que se encuentra la educación del estado de Quintana Roo y el papel del capital humano en ésta.

La presente investigación parte de intereses y cuestiones tan generales y ambiciosas que como estudiantes de una licenciatura en GGP nos hacíamos al principio de la investigación de tesis; sin embargo, conforme hemos avanzado en el camino de la misma, buscando las respuestas a nuestras preguntas de investigación, cumpliendo con los objetivos trazados y reflexionando acerca de los resultados del análisis econométrico y lo que encontrábamos en la literatura respectiva, que ahora al final del camino, próximos a presentar y compartir los resultados de la presente tesis; debemos de reconocer que es el inicio de un camino y no el final del mismo; es un primer acercamiento al tema de la política, el gobierno y la gestión en el sector educativo, y que éste en sí es amplio, extenso y muy complejo puesto que incluye lo más delicado y necesario de nuestra sociedad; el trabajo en torno a la enseñanza formal e informal y por ende, los actores, sus roles, como la instrumentación de políticas

es por definición una tarea apremiante y esencial, pero también complicada de alcanzar en toda su extensión e intención. De ahí entonces que la principal limitante en nuestra investigación es en todo sentido el de ser un ejercicio honesto de poner en práctica nuestros conocimientos aprendidos en la licenciatura en GGP ante un tema nuevo como éste.

CAPÍTULO I. El sentido de lo educativo en el gobierno y la gestión pública

Comencemos por recordar nuestra primera pregunta de investigación, misma que es la que guía nuestro objetivo de investigación, *cuáles son los principales responsables en materia de política educativa a partir de la comparación de los planes estratégicos del gobierno estatal y federal*. Sin embargo, para respondernos hemos empezado por conocer la política educativa de nuestro país y en especial la del Estado de Quintana Roo, a partir de la literatura respectiva como de ciertos acontecimientos públicos que le han venido dando origen y forma, es decir, tanto en el diseño como en su instrumentación, la política educativa es realizada y llevada a cabo por distintos actores y elementos que le dan vida.

Por ende, nuestro objetivo en este primer capítulo es comparar analíticamente el plan *estatal* de educación con el plan *nacional* de educación, revisando los principios rectores de la política educativa a nivel mundial. Por ello, resultó necesario abordar conceptos tales como política, gestión pública, así como educación básica, calidad educativa, normatividad escolar, gobierno y capital humano, todos ellos fundamentales para comprender y analizar la situación en la que nos encontramos actualmente.

1.1. Hacia la definición de política pública educativa. *El deber ser*

De acuerdo con Freire (1990) en su libro titulado *La naturaleza política de la educación*, muchos desde la izquierda radical, menosprecian a las escuelas como simples reflejos del mercado laboral y los consideran centros reproductores que posibilitan rápidamente las habilidades, conocimientos y relaciones sociales indispensables para el funcionamiento de la economía capitalista y la clase dominante. Sostiene Freire que la educación pública ya no aporta los instrumentos que se necesitan para la acción transformadora y el pensamiento crítico; en tanto las escuelas no solo son lugares de trabajo y dominio de la cultura de masas, sino que advierte este educador brasileño, las escuelas se han convertido en un dispositivo de la reproducción cultural y económica; Freire señala que:

La educación se convierte tanto en un ideal como en un referente del cambio, al servicio de una nueva clase de sociedad. En tanto ideal, la educación habla de una forma de política cultural que trasciende los límites teóricos de cualquier doctrina política específica, al tiempo que vincula la teoría y la práctica social a los aspectos más profundos de la emancipación (1990: 13-14).

Es decir, entendemos lo anterior como referente del cambio, que la educación no solo representa un tipo particular de compromiso con la clase o sociedad dominante, sino también representa un lugar dentro de la misma. Para Freire (1990) las escuelas representan solo uno de los elementos importantes en la que se hace posible la educación, donde mujeres y hombres producen y son el producto de relaciones sociales y pedagógicas específicas. En la concepción de Freire, la educación representa una lucha por el sentido y una lucha respecto de las relaciones de poder porque según él,

La educación es aquel terreno en que el poder y la política adquieren una expresión fundamental, ya que es allí donde el significado, el deseo, el idioma, y los valores se vinculan con y responden a las más profundas creencias sobre la naturaleza misma de lo que significa ser humano, soñar y señalar y luchar por una forma concreta de vida futura. (1990:15).

Por otra parte, además de lo que sostiene Freire (1990) en la sociología de la educación se criticaba que la expresión más obvia de la educación tuviese como principal tarea la transmisión de conocimientos útiles para la sociedad existente y el dominio de técnicas pedagógicas, ya que, tradicionalmente las escuelas eran simplemente centros de instrucción. Ignorándose así que las escuelas también son centros culturales y políticos, que representan áreas de contención frente a grupos con diferente habilitación económica y cultural. Recordemos el papel que en ocasiones han jugado las manifestaciones estudiantiles en las décadas de los años 60's y los años 70's tanto en México como en otros países como Francia, la república Checa y China.

En el caso específico de lo que significa el sentido de lo educativo y su poder, recordemos el poder de la alfabetización, misma que se convierte en el producto de una acción que lleva a cabo el maestro. Desde el punto de vista social la alfabetización resulta el instrumento adecuado para comunicarse por

lo tanto es el poder para depositar las palabras del maestro dentro de los estudiantes. Y que a su vez, limitan el poder de expresión y creatividad, y se convierten en meros instrumentos de dominación, tal vez sea ideología del modelo económico en el mundo. Freire fue quien más acuso de ello, señalando que:

La alfabetización se establece como un proceso de búsqueda y creación por el cual los analfabetos se enfrentan al desafío de percibir el sentido más profundo de la palabra, que, en esencia, les es negada. Esto, a su vez, implica algo más: la negación al derecho a denominar la realidad. De este modo decir, decir una palabra no significa solamente repetir cualquier palabra. (1990:36).

Por consiguiente, a través del proceso de enseñanza y aprendizaje, es que algunos pueden hacerse o adueñarse de la historia y construirla por sí mismos, ya que, la historia puede hacerse y rehacerse. Tanto la persona a la cual se educa como el educador necesitan desarrollar formas adecuadas de pensar la realidad. Bien lo dijo, y con esto cerramos nuestro ejemplo de la importancia que tiene la educación en el gobierno, “la práctica educativa no tiene lugar jamás en el vacío, sino en un contexto real, histórico, económico, político, y no necesariamente idéntico a ningún otro contexto” (Freire, 1990:37).

Puesto que nadie elige ser analfabeto, en otras circunstancias, es analfabeto aquel sujeto a quien la propia vida le ha negado el derecho a leer y comprender, dice Freire, “para ser analfabeto hay que vivir allí donde existe un alfabeto y uno lo desconoce”. (1990: 39). Por consiguiente, para muchos educadores liberales, el sentido de lo educativo se opone siempre al sentido de lo que el gobierno define como lo educativo. Entendemos con lo anterior, la discusión siempre existente en la educación; unos con el paradigma crítico que abogan por la llamada, educación de carácter liberador, en cuyo proceso el educador exhorta a los educandos a reconocer y descubrir críticamente la realidad; y el otro paradigma, el de la domesticación mediante la cual se trata de enseñar una falsa conciencia a los educandos, la cual redundaría en una fácil adaptación a su realidad, y lo que se espera de cada uno dentro de la sociedad. Podríamos decir que, no es la educación la que da forma a la sociedad según ciertas normas, más bien es la sociedad misma la que formula

sus propias normas y crea una educación que se adapte a sus valores. Y dado que este no es un proceso mecánico, una sociedad que moldea la educación para favorecer a aquellos que detentan el poder, llevando en si misma los elementos indispensables para su auto preservación.

Hemos entendido hasta aquí que la discusión acerca de lo que debe ser la educación sigue estando presente y por consiguiente, resulta importante para nosotros, definir qué entenderemos en la presente tesis acerca de la política educativa, pero para hacerlo, una vez más hemos querido partir por el principio deductivo y englobar su definición en algo más amplio, qué es la política en general.

Además de este primer educador latinoamericano que abordó ampliamente el tema de la política educativas y los fines que se ocultaba detrás del discurso oficialista; y partiendo del hecho que un estado se define por una sociedad asentada en un territorio específico y regulada por un gobierno en particular, se entiende que al respecto de este último elemento, el aparato administrativo del estado desarrolla permanentemente acciones para atender necesidades de la sociedad y del sistema territorial que lo define. Aguilar (cit. por Conde, 2000) hace un buen resumen de los diversos significados del término “política” los cuales pueden ser:

- *Un campo de actividad gubernamental* (Política de salud, educativa, comercial).
- *Un propósito general a realizar* (Política de empleo estable para los jóvenes).
- *Una situación social deseada* (Política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad).
- *Una propuesta de acción específica* (Política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos).
- *La norma o las normas que existen para una determinada problemática* (Política ecológica, energética, urbana).
- *El conjunto de objetivos y programas de acción que tienen el gobierno en un campo de cuestiones* (Política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). (2000: 32-34)

También, la *política* se define como producto y resultado de una actividad gubernamental específica que puede hacer referencia a distintos significados, por ejemplo:

- *El comportamiento gubernamental de hecho* (la política habitacional ha logrado construir n número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado n puestos de trabajo).
- *El impacto real de la actividad gubernamental* (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación).
- *El modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental* (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización).

En general, las acciones que un Estado desarrolla pueden ser vistas desde dos ángulos distintos:

- *A priori*, como un proceso decisorio que conlleva “[...] sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak); “[...] esa toma de posición que concreta una decisión o conjunto de decisiones, no necesariamente expresada en actos formales que intenta alguna forma de resolución de la cuestión” (O’Donell y Oszlak); “cualquier principio, plan o línea de acción gubernamentales diseñados para lograr las metas más amplias del Estado” (Webster); o como ‘hipótesis para la acción’, es decir, una hipótesis donde encontramos ciertas condiciones iniciales que, de establecerse, llevarían a la realización de consecuencias predichas (Pressman y Wildavsky) citados por Conde (2000).
- *A posteriori*, considerando que “[...] la acción del Estado se traduce en la formación de políticas públicas respaldadas por acciones burocráticas concretas que pueden concebirse como conjuntos imperfectamente integrados de acciones reformistas destinadas a sostener un sistema económico y político históricamente dado” (Márquez), “[...] un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (O’Donell y Oszlak); “[...] un proceso político del Estado que intenta rectificar para corregir los desequilibrios inherentes [...] o las contradicciones del sistema (Unikel). Citado por Conde (2000)

Si bien es verdad, que la política pública analizada mediante cualquiera de estos dos ángulos, en la realidad tiene que cubrir tanto la fase decisoria como la fase de implantación; es decir, la toma de posición y la acción. Otros autores tratan de recuperar ambos aspectos, como es el caso de Varela (cit. por Conde), que la define como el conjunto de “[...] acciones calculadas [que] presentan continuidad en el tiempo, tienen por objetivo el cumplimiento de metas predeterminadas e implican por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate” (2000, 21). El problema de este tipo de definiciones para algunos autores ya no es el énfasis en alguno de los dos momentos sino, más bien, en la racionalidad del proceso y en la prevención previa, dejando de

lado la posibilidad de ajustes de tipo incrementalista. Recapitulando para Aguilar (cit. por Conde 2000) la política es:

El curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por si mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores (2000, 25-26).

Por todas estas definiciones, a continuación, definiremos para el caso de esta investigación, política educativa en el marco de un gobierno y gestión pública ya que nos parece esencial, como egresados de Gobierno y Gestión Pública, hacerlo partiendo de nuestros estudios al respecto en la licenciatura.

1.2. La política educativa y su gestión gubernamental.

La política pública a nivel estatal, por ejemplo en Quintana Roo, puede considerarse como un plan de acción plasmado en un documento estratégico, diseñado y aplicado para dar solución – en su mayoría- a cuestiones que afectan a una parte de la sociedad. Es en sí un plan que posibilita la resolución de problemas que afectan a un sector en específico. Por consiguiente, no podemos dejar de mencionar que para esta investigación entendemos a la política educativa como parte esencial de la política pública, y la cual cumple una función dentro de la administración gubernamental, esta función es la gestión en materia de educación.

Si bien es cierto, el concepto de educación es diverso, vasto y amplio, en sentido general cuando la sociedad, los gestores públicos o políticos hacen referencia al concepto de educación, se entiende que éste comprende los conocimientos adquiridos formalmente en la escuela y que ésta se encuentra dividida en distintos niveles por todos conocidos, preescolar, primaria, secundaria, preparatoria y estudios profesionales; o bien, nivel básico, medio superior y superior de educación.

En la presente investigación, entenderemos por *educación* aquello que implica todo el aprendizaje que las personas que integran una sociedad realizan para

estar conscientes de su cultura¹. Una definición básica para referirse a “cultura”, de acuerdo con documentos emitidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2009) es aquella que engloba y recrea la formación ciudadana por la que el aparato gubernamental garantiza a sus connacionales hacerlos ciudadanos o personas integralmente capacitadas para funcionar en el sistema o estructura social, económica y política.

Entonces, la educación *formal* que reciben en nuestro país, los mexicanos y mexicanas en sus distintos niveles y formas, es una educación que coordina, gubernamentalmente hablando la propia SEP, misma que se encarga de crear las condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las personas a una educación de calidad en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demandan.

Regresando al tema de este apartado, de acuerdo con Francesc e Irene una política educativa es “*el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo*” (1998, 30).

En el mismo sentido, en esta tesis, entenderemos por política educativa aquellos asuntos que vinculan al estado con la materia educativa en general, y más específicamente con la educación formal. De este modo, normalmente quedan fuera de esta área las cuestiones de educación política no formal, y de educación política no estatal, es decir, educación política en sentido amplio. Para el sociólogo, André Giroux, la educación política consiste en:

Enseñar a los estudiantes a asumir riesgos, a formular preguntas, a desafiar a los poderosos, a valorar las tradiciones críticas y a reflexionar sobre el uso de la autoridad en el aula y en otros contextos pedagógicos. Una educación política asienta los parámetros pedagógicos que permite a los estudiantes entender cómo influye el poder en sus vidas, cómo influyen ellos en el poder y de qué manera pueden utilizarlo para consolidar y ampliar su papel de ciudadanos (2001:139).

¹ Apuntes del seminario de verano, Política Educativa Internacional, impartido por la Dra. Addy Rodríguez en verano de 2008. Universidad de Quintana Roo.

Entendiéndose entonces que *política educativa* no solo hace referencia a la intervención del estado en la educación de la población, particularmente a través del aparato educativo estatal, sino que la educación pública se compone también de un conjunto de establecimientos privados no estatales. Pero a los efectos de introducirnos en el tema, vamos a aceptar esta aproximación conceptual y hacer referencia exclusivamente a la educación *pública* formal.

Con estos conceptos sobre educación y política educativa, cabe preguntarse en este marco conceptual cuál es la función del estado en relación a la educación de la sociedad. De acuerdo a los apuntes tomados en el Seminario de Políticas Educativas impartido en verano de 2008, la función del estado en materia educativa puede ser analizada desde distintas visiones a saber:

- Desde una visión liberal/ conservadora se sostiene que la función del estado es atender que queden satisfechas las demandas educativas de la sociedad. Así por ejemplo, si la sociedad demanda mano de obra calificada, o si demanda educación política, o educación para el consumo, el estado debe atender que esta demanda se satisfaga, sea a través del aparato educativo oficial, o a través de servicios educativos privados. Es una educación para el mercado. Básicamente se guía por la teoría del Capital Humano y es estratégicamente ideada por los economistas de la educación.
- Desde una concepción crítica, que parte de concebir la sociedad como un conjunto de relaciones en conflicto, la función de la educación es transmitir las pautas culturales dominantes, de modo que se reproduzcan las relaciones de dominación vigentes. La educación sería entonces un modo de reproducción del sistema social vigente, que se caracteriza como injusto y desigual. Como contestación a esta "educación del sistema", desde la visión crítica de la educación se propone que las mayorías populares, oprimidas, tomen conciencia de su injusta posición, y adopten las acciones necesarias para su liberación. Este aprendizaje crítico: toma de conciencia, proyecto de cambio, y puesta en marcha de acciones transformadoras, conforma una modalidad alternativa de educación, habitualmente denominada "educación popular". Para esta corriente alternativa, la función del estado no es reproducir el sistema sino transformarlo, de modo que cuando los espacios de la administración y la política pública educativa son ganadas por estos sectores, la función del estado en la educación va a tender a reorientarse.

Así, en vez de educación para el mercado, se planteará una educación para la sociedad, y más específicamente para los sectores subalternos de la sociedad. Esta educación alternativa puede tener lugar dentro o fuera del sistema educativo oficial, pero su principal característica siempre está dada por su contenido crítico y transformador. Entre sus principales representantes latinoamericanos están, como mencionamos al principio de este capítulo, Paulo Freire y en los Estados Unidos de Norteamérica, Michel Apple y Noam

Chomsky. Sin embargo, no todo es tan radical ni extremista, ya que al hablar del sentido de lo educativo, la estructuración del aparato educativo estatal nunca refleja una visión política de la educación con exclusión de otras.

La organización y acción del estado siempre es una resultante compleja que combina propuestas e intereses de distintas clases, sectores y grupos sociales, aunque siempre da prioridad a los intereses de los sectores dominantes. Rescatemos entonces las dos tendencias básicas en cuanto a la función del estado en educación:

- a) Para la visión conformista, el estado debe satisfacer la demanda educativa del mercado, en tanto que
- b) Para la visión crítica, el estado, mediante la acción educativa, debe transformar la sociedad a favor de las mayorías populares.

De esta forma, podemos considerar a la política educativa como una aplicación de la ciencia política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas. En resumen, estas políticas públicas constituyen el objetivo principal de estudio de la política educativa.

Hoy en día existe un cierto acuerdo entre los sociólogos y los politólogos expertos de la educación en el sentido que una política educativa contiene al menos los siguientes elementos:

1. Un contenido: una política educativa se lleva a cabo para conseguir resultados o productos concretos, no importa que se trate de aumentar el número de titulados de una rama de formación profesional en la que hay déficit o de hacer posible la integración escolar de los niños con necesidades educativas especiales en todas las regiones o departamentos sin excepción.
2. Un programa: en principio una política educativa no es una sucesión de actuaciones o de decisiones inconexas, sino que unas y otras se adoptan con la coherencia de un programa político, en el sentido de una línea consistente de actuación con objetivos y metas mantenida a lo

largo del tiempo y no como lista de pasos concretos a hacer. Por lo tanto el programa político, se refiere a unos valores y opciones ideológicas concretas y no tanto, a las realizaciones prácticas que un partido en el gobierno planea llevar a cabo.

3. Una orientación normativa: las decisiones que se adoptan y que configuran una política educativa presuponen en los decisores una voluntad orientada a establecer normas, a aprobar leyes. Por lo general, las grandes políticas educativas tienen como gran objetivo la aprobación, con el máximo consenso posible, de una ley de educación; otras veces, lo que configura una política educativa es, más bien, el desarrollo normativo de una ley.
4. Un factor de coerción: quien adopta una política educativa, para garantizar que se cumpla, debe estar investido de autoridad suficiente, es decir, debe tener legitimidad para poder hacerlo. Toda política educativa, pues, implica una autoridad educativa, ya sea el gobierno federal, estatal o un ayuntamiento y, en cada caso, el alcance de la política será el que delimite la competencia del decisor. El factor de coerción presupone que las políticas, lógicamente, pueden llegar a ser impuestas y, por supuesto, también resistidas.
5. Una competencia social: así pues, una política educativa se define por su competencia, es decir, por afectar a un sector en específico. Los actos y disposiciones implicados por la política educativa afectan los intereses, las situaciones y comportamientos de los administrados, es decir, de cualquier individuo o grupo afectados indirecta o directamente por la política educativa: alumnos y docentes, personal administrativo, familias, directores, etcétera.

En este mismo sentido, definiremos lo que es el sistema educativo oficial y lo que son los agentes educativos. Por el primero, entenderemos al conjunto de los servicios educativos del estado, y los órganos de administración educativa, así como; de las decisiones de quienes los dirigen. Y de acuerdo a la Ley

General de Educación, en su décimo artículo, quienes constituyen el sistema educativo nacional son:

- Los educandos y educadores
- Las autoridades educativas
- El Consejo Nacional Técnico de la Educación y los correspondientes en las entidades
- Los planes, programas, métodos y materiales educativos
- Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados
- Las instituciones de los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios

Por consiguiente, la autoridad educativa federal es la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, y la autoridad educativa local son los ejecutivos de cada una de las entidades de la Federación y la autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.

Hay que definir también a una figura importante de la educación, los *agentes educativos* son aquellos sujetos políticos y sociales que toman a su cargo la prestación de los servicios educativos. Es necesario recalcar que durante mucho tiempo atrás el agente educativo principal era la Iglesia pero con la llegada del sistema capitalista en México, la educación comienza a ser considerada una cuestión de interés público por lo que la comienza a atender el estado, sin perjuicio de que esta acción también sea desarrollada por organizaciones religiosas, empresas privadas, por organizaciones sociales (sindicatos y cooperativas)

Resulta más importante aún abordar el tema de aquellos agentes educativos que tienen centralidad y primacía en la educación de nuestra sociedad. Esto es muy importante porque no solo define el tipo de educación, sino que también define el tipo de influencia cultural que esto implica. Así por ejemplo, si se

concibe que el Estado tenga un rol principal, el tipo de educación que lleve a la práctica, va a ser definida por los órganos del mismo estado, conforme los mecanismos del sistema democrático. En cambio, si se piensa que el rol principal lo tiene la iglesia o el mercado (instituciones privadas) el tipo de educación que predomine va a estar centrada en la ideología religiosa o mercantil, indudablemente. Según De Márquez (1984), la intervención estatal penetra en todos los rincones de la vida social y económica para asegurar las condiciones de producción e intercambio de mercancías, y transformar las contradicciones que éstas generan y, de un mundo general, crear consenso (1984:60).

En nuestro país tras las Guerras Cristeras y la Revolución Mexicana, la educación del país fue tomando más y más importancia para el gobierno por lo que a continuación debemos ahondar un poco en el tema de la reforma educativa y su significado en la política educativa de un país como el nuestro.

Por último, hay que considerar la definición de una reforma educativa, misma que entendemos resulta del proceso de transformación de la educación mexicana en todos los niveles, la última reforma de la que podemos hablar tiene su origen en el año de 1980, fecha en la que se disparan procesos de profunda transformación en la educación mexicana. Sus principios básicos son los siguientes:

Actualización de contenidos: Postula la actualización de los contenidos que se enseñan, en función del significado de los mismos, vinculados a la realidad en que el alumno vive.

La descentralización y democratización de la gestión educativa: La propia comunidad educativa es quien decide el perfil de cada escuela. Esta democratización se basa en la participación (interacción) activa de docentes, estudiantes, padres y alumnos.

Capacitación de docentes: Debe establecer un ambicioso proyecto de capacitación y reconversión docente en todos los niveles.

Sistema de Evaluación e Información: La propia reforma contiene un dispositivo de autoseguimiento del proceso de transformación, lo que supone un ágil flujo de la información, y una evaluación constante de la transformación institucional.

Al menos así lo demandan sexenio a sexenio, los planes nacionales de la educación. En síntesis, las reformas educativas son, expresiones privilegiadas de proyectos políticos y uno de sus principales instrumentos. Asimismo, las reformas educativas con frecuencia parecen estar solo en la agenda de intereses de los políticos y de los sindicatos. Uno de los teóricos más importantes del tema de la reforma e innovación educativa ha sido Michael Miles, para quien la innovación educativa no es otra cosa que “un cambio específico, nuevo y deliberado que aporta más eficacia en el logro de los objetivos del sistema educativo” (1973: 13). Por su parte, para Francesc e Irene una reforma es también, y

Esencialmente, un cambio. A su vez, también podría ser considerada una innovación si no fuera porque altera, en grado variable, el sistema en su conjunto desde el punto de vista de la estructura o bien desde el punto de vista curricular. Por esta razón, a diferencia de las innovaciones que están al alcance de los mismos sujetos del proceso educativo, las reformas solo pueden ser, por regla general, el resultado de una acción política y legislativa (1998:44).

Por lo tanto podemos decir que una reforma la consideramos, una alteración fundamental de las políticas educativas nacionales que, a su vez, presenta cambios en la mayoría o todos los puntos siguientes:

1. El gobierno y la administración del sistema escolar en su conjunto o de las escuelas.
2. La organización y estructuración en niveles, etapas o ciclos del sistema escolar y, directa o indirectamente, el establecimiento de los porcentajes
3. La financiación del sistema escolar (recursos, distribución de los recursos educativos en los diferentes niveles del sistema escolar y sus políticas).
4. El curriculum, es decir, quién debe enseñar sobre qué debe enseñar, cómo y cuando, cómo debe evaluarse, etc.

5. El cuerpo docente, su formación como tales, selección y finalmente evaluación.
6. La evaluación de los resultados del sistema escolar.

En resumen, el concepto de reforma debe implicar para nuestro estado un cambio en el marco legislativo o en el estructural o, por lo menos, un cambio global en la configuración del servicio público de la educación. Tanto una reforma como una innovación son conceptos que se vinculan con un orden de cosas preexistentes, con un *status quo*, con una situación estable de partida.

Es cierto que los partidos políticos (PRI, PAN, PRD, entre otros) tienen sus propios programas de acción que incluyen grandes orientaciones sobre la política educativa que adoptarían si llegasen al gobierno-y, por lo general, también un cierto número de propuestas muy importantes-, pero no lo es menos que es dando respuesta a las necesidades que en cada momento va evidenciando el sistema escolar quintanarroense como se configuran las políticas educativas concretas. Sin embargo, la cuestión fundamental sería saber qué significa la gestión escolar, el papel del gobierno hacia la educación formal y en particular, hacia la garantía y aseguramiento de la calidad educativa como se insiste tanto en el discurso oficial.

Dada la visión que se tiene del concepto de política educativa y la función del estado en la educación, haremos mención a la teoría del capital humano debido a su importancia para entender mejor lo hasta aquí expuesto sobre calidad educativa. La importancia de presentarla dentro de esta tesis es porque plantea el papel de la educación como mecanismo esencial para el funcionamiento de la producción económica y el desarrollo que alcanza un país.

1.2.1. La gestión escolar y la calidad, el papel gubernamental.

Teniendo ya definidos los conceptos señalados arriba, abordaremos los conceptos que hacen referencia al gobierno y la gestión pública, ello con el objetivo de entender de la misma manera el concepto de gestión escolar. Para Bobbio, en una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados

que tiene el término en el lenguaje político corriente, define la palabra gobierno, como:

El conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de estado (1998, 467).

Gobierno es la compleja función de conducir las personas y administrar las cosas del Estado o el conjunto de órganos que la cumplen. Entendido como la energía de ordenación y mando sociales y como el conjunto de órganos que la canaliza, el *gobierno* es uno de los elementos constitutivos del Estado, junto con el territorio, el pueblo y la soberanía. El gobierno se representa como un elemento indispensable en toda organización social, grande o pequeña. Así es hoy y así fue a lo largo de los siglos. Pero en realidad, para Bobbio, el gobierno es:

El conjunto de órganos que, en el ámbito de sus respectivas competencias, dirigen el Estado, dirección que se hace desde la perspectiva de la función legislativa, mediante la formulación del marco jurídico estatal; desde la perspectiva de la función ejecutiva, por medio del manejo de los dispositivos de la administración pública, y desde la función judicial, a través de la determinación de lo que es justicia en los casos de controversia de derechos (1997:462 y 463)

Ahora bien y según Hood, la gestión pública se “ocupa de situaciones en las que hay que actuar en ausencia de pruebas incontrovertibles de que un enfoque será mejor que otro” (2005:494). Gestionar, entonces, no es toma de decisiones, es práctica y, como tal, debe ser entendida en términos de los sucesos lingüísticos y las interacciones sociales por medio de los cuales la gente encuentra sentido en las situaciones, cambia y se desarrolla. Más que ninguna otra cosa, *gestionar* significa manejar situaciones enredadas y particularistas mientras se trata de hacer lo correcto y de hacerlo bien.

Los administradores están siempre en “terreno pedregoso” cuando entran en acción, simultáneamente, valores, sentimientos, afecto y ambigüedades. Hood subraya que gestionar tiene que ver con “el poder de persuadir y conformar impresiones”, y llega a la conclusión de que “la batalla por los términos

cargados de poder teológicamente correctos está en el centro del mundo del gobierno y la burocracia”. (2005: 494)

Así para señalar el papel de la gestión en la educación hay que saber qué tanto, un directivo, supervisor o administrador de una o varias escuelas de educación básica², debe conocer el marco jurídico según el cual él debe operar el plantel o planteles a su cargo, ya que ese mismo define sus funciones y facultades, así como los derechos de quienes intervienen en el proceso educativo: padres de familia, docentes, personal administrativo y alumnos. No es posible tomar decisiones en un plantel o zona escolar sin considerar la normatividad educativa previamente definida por el poder público del país en el que se ubique dicho centro educativo, en cuya organización y funcionamiento, y por tratarse de una institución socialmente establecida, son determinantes las normas vigentes.

En pocas palabras, la gestión en la educación es mejor conocida como gestión escolar y hace referencia a lo interno, y a los procesos reales que hay dentro de todos esos planes y programas. De acuerdo con Elizondo (2003) en su libro *“La nueva escuela I: Dirección, Liderazgo y Gestión Escolar”*, la gestión escolar es uno de los elementos presentes en la política educativa, la cual define el proyecto educativo de toda la nación, así como para las regiones en los países que permiten que sus provincias o entidades federativas se gobiernen autónomamente.

Sin embargo, cabe resaltar que para Elizondo como para otros especialistas del tema, la política educativa no se agota en la definición de uno o varios proyectos políticos-educativos, sino que incide directamente en las

² De acuerdo con Elizondo debe entenderse por educación aquella que está dirigida a niños y jóvenes menores de 16 años, con la finalidad de proporcionarles herramientas esenciales para el aprendizaje, tales como la lectura y escritura, expresión oral, cálculo y solución de problemas, así como los conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que como seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones y continuar aprendiendo. (2003:49-50). Esta conceptualización se deriva de la Declaración mundial sobre la Educación para Todos, de Jomtiem, Tailandia, donde se señaló que cada país puede definir en su legislación la educación básica, pero la tendencia es que dichas definiciones legales coincidan en lo general con el concepto previamente anotado.

disposiciones jurídicas necesarias para concretarlos. Así, la normatividad de acuerdo con Elizondo debe de verse *como expresión y parte de la política educativa que todo directivo o administrador escolar debe conocer, entender y aplicar, ya que su acción no es ajena al contexto nacional o regional, ni puede realizarse desde una perspectiva personal; por el contrario, debe llevarse a cabo dentro de los causes y las formas definidos en el proyecto educativo general y en las disposiciones jurídicas que lo determinan* (2003, 50-51).

Cuando mencionamos que el gobierno o, más bien, la autoridad educativa actúa y desarrolla una política educativa concreta, en verdad, nos estamos refiriendo a dos actividades distintas pero, estrechamente vinculadas: la gestión interna o administrativa y la gestión externa o propiamente política. Precisamente, lo que hace primeramente una autoridad educativa es ejercer competencias administrativas y, por tanto, gestionar internamente los recursos propios de que dispone con la finalidad de generar resultados concretos. Es por esta razón que nos referimos a la gestión interna como a la actividad propia no de las autoridades educativas, sino de las administraciones educativas.

Desde el punto de vista de Francesc e Irene (1998), los medios de que disponen las administraciones educativas son, especialmente, recursos económicos, recursos humanos, recursos de patrimonio, etcétera. Y los resultados que el público espera son también varios por lo menos en dos ejes diferentes:

- Cuantitativamente, la opinión pública quiere más educación, es decir, más oportunidades de educación durante más tiempo, y es fácil ver que esto se traduce en la demanda de más puestos escolares, ya sea, por ejemplo, de educación infantil o universitaria, en el sector público o en el privado.
- Cualitativamente, el público siempre quiere una educación mejor y lo que esto pueda significar no es nada claro porque el concepto de calidad de la educación no es ni unívoco ni fácilmente cuantificable. Puede significar menos alumnos por aula o una *ratio* de alumnos por profesor más baja; puede significar aprender más y mejor lenguas extranjeras; puede significar que se reduzca el riesgo de paro al terminar los estudios; puede significar escuelas más cerca del domicilio, etcétera. (1998: 25).

En síntesis, el trabajo en ambos ejes consume una buena parte de los esfuerzos de las administraciones educativas en gestión interna, para la que disponen de regulación (normas y reglamentos) y herramientas (gestión de personal, sistemas informáticos, contabilidad pública, etc.) concretas. Pero, de acuerdo con la gestión política, la administración educativa podría ser examinada como una empresa³ cualquiera, utilizando los mismos criterios.

En realidad, hay una gran diferencia entre una y otra. Así como una empresa privada busca; la satisfacción de una necesidad interna de sus accionistas y de las personas que trabajan en la empresa y que no es otra que la rentabilidad y, por tanto, el beneficio económico, la administración pública, en general, pretende la satisfacción de necesidades que le son ajenas, es decir, las necesidades del público.

Por tanto, la autoridad educativa, administrando los recursos de que dispone (presupuesto, patrimonio y personal) produce, en primera instancia, unos bienes y servicios concretos, los educativos y, en segunda instancia, estos bienes y servicios educativos deben producir a su vez efectos directos o indirectos sobre el público, satisfaciendo su demanda de educación. Así como en el caso uno se puede decir que la autoridad educativa administra educación, en el segundo caso; se puede decir que la autoridad educativa desarrolla una política concreta de la educación que da prioridad a la satisfacción de unas necesidades en lugar de otras.

Entonces, al estudiar políticas educativas debemos definir con precisión qué es propiamente gestión interna y los impactos que esta gestión interna –a administración de la educación- puede llegar a producir en los sujetos de la política. Porque la autoridad educativa no tiene como finalidad la administración de recursos por sí mismo *per se*, sino la satisfacción de necesidades de los individuos, el público –los alumnos y sus familias- y los agentes profesionales,

³Según Manes (2004:29) una institución educativa se debe catalogar como una “empresa educativa” eficiente desde la administración pero solidaria, eficaz desde lo pedagógico pero comprensiva, efectiva desde lo comunitario pero tolerante y sobre todo trascendente desde lo cultural, en la que se promueven y practican los valores humanos.

sociales y económicos que están implicados directamente o indirectamente en la educación.

De acuerdo con Francesc e Irene (1998), a diferencia de lo que ocurre con los resultados de la gestión interna o administración educativa, los efectos de las políticas educativas no son objetos simples de estudio. En general, comparten un cierto número de características entre las que destacan las siguientes:

1. Son enunciados de forma abstracta, en términos cualitativos y a menudo difíciles de medir.
2. No se dan, de hecho, sino bastante tiempo después de puesta en marcha la actuación de la autoridad educativa.
3. La relación entre los bienes y servicios producidos por la administración educativa y sus efectos no es siempre, por principio, directa, lineal o mecánica. Su distribución puede primar, queriéndolo o no, otros criterios aparte de la extracción socioeconómica.
4. Los efectos de una política educativa no se circunscriben solamente al sector educativo y, contrariamente, los efectos de otro tipo de política pública pueden ser también apreciables en el sector educativo. (1998:29-30).

Por tanto, la autoridad educativa, administrando los recursos de que dispone ya sea el presupuesto, el patrimonio o el personal produce, en primer lugar, unos bienes y servicios concretos, los educativos, como por ejemplo los jardines de infancia o las universidades; pero, además, y en segundo lugar, estos bienes y servicios educativos deben producir a su vez efectos directos o indirectos sobre el público, satisfaciendo su demanda de educación. Así como en el primer caso se puede considerar que la autoridad educativa administra educación, en el segundo caso, la autoridad educativa desarrolla una política concreta de la educación que prioriza la satisfacción de unas necesidades en lugar de otras.

Hoy en día, la normatividad la usan de diversas maneras los funcionarios educativos, directivos de planteles escolares, docentes, personal de apoyo a la educación, miembros de la organización sindical magisterial (SNTE) y padres de familia, pero por lo general con una visión limitada, pues ignoran sus características y su valor en función de su jerarquía o aplicación. Como

consecuencia de la falta de credibilidad en la normatividad educativa, el análisis de este campo ha sido desatendido ante las prácticas que marginan su aplicación, los cuales se derivan de necesidades y problemas en los que se considera normal aplicar la normatividad solo en caso extremos para no caer en lo burocrático o “autoritario”.

Hoy señala Hood (2008), la gestión escolar quiere recuperar el carácter ordenador de la normatividad jurídica, al ubicarla como un elemento que debe considerarse como expresión concreta de la política educativa y como factor de regulación de los sujetos que intervienen en los procesos escolares. De esta forma, la normatividad debe ser considerada como parte estratégica de lo institucional de las tareas educativas, elemento que debe revisarse oportunamente para que cumpla con su función y no sea un aspecto burocratizador del funcionamiento de las escuelas.

Es por eso que en años recientes, ha reaparecido en el campo de la educación la preocupación por la “calidad”, que reconoce el derecho de los usuarios del sistema educativo a exigir un servicio de calidad de acuerdo con sus necesidades. Rodríguez Espinar (1994) establece cuatro categorías interpretativas en torno a la calidad, no excluyentes, sino, por el contrario, incluyentes una respecto de la otra:

- La calidad en la ampliación de la cobertura tiene que ver con democratización, impacto en el tejido social, preparación de los recursos humanos, transferencia de tecnología y superación de la marginalidad, y centra la atención en los elementos de entrada del sistema.
- Calidad y eficacia del sistema, en la cual, al resaltarse la importancia de los elementos de salida de dicho sistema, se hace hincapié en su rendimiento en la medición de resultados, en la aplicación de sistemas centralizados de administración en las escuelas, y se hace relevante producir calidad a bajo costo y generar excedentes.
- La calidad y la gestión pedagógica toman tres elementos básicos: el profesor, el alumno y los procesos, particularmente en términos de aprendizaje, y otorgan singular importancia a lo psicopedagógico, al currículo, la didáctica y la administración.
- La calidad y la gestión administrativa toman como primer punto de referencia la descentralización, y acentúan la participación directa de los usuarios y actores sociales;

consideran las expectativas de calidad de las escuelas, la sociedad y la opinión pública, y buscan mejorar los logros del alumnado ofreciendo un currículo significativo como base para impulsar el desarrollo de la educación. (1994:32-47).

Desde esta perspectiva, la calidad⁴ condiciona a la competencia y a la excelencia, pues dependiendo del tipo de calidad buscada, la competencia y las metas de excelencia que se pretenden alcanzar adoptarán distinta forma. En el caso de la gestión escolar, la excelencia educativa, una vez lograda la equidad y la igualdad en las instituciones, se concreta en una evaluación continua y permanente, que las obliga a renovar sus proyectos, suponiendo que las condiciones en que operan las instituciones como las sociedades en las que se inscriben están sometidas a un proceso de cambio continuo. Así, la excelencia educativa tendría que ver con la disposición al cambio como resultado de una evaluación continua y permanente.

Finalmente, y solo con el objetivo de centrar la reflexión en torno al marco conceptual de la política educativa, cabe señalar reiteradamente que como Francesc e Irene (1998) nos señalan, un gobierno en cualquier nivel que se le ubique tiene en la política educativa el medio idóneo para que su sistema social, económico y político se desarrolle, recreando sus valores y su cultura, alfabetizando a sus ciudadanos. En sí que resulta posible para estos autores agrupar las políticas educativas en dos grandes ejes de gestión gubernamental, a saber:

1. Aquellas que tratan de resolver los problemas relacionados con quién tiene derecho a recibir educación durante cuánto tiempo, de qué tipo y con qué calidad. Las políticas relacionadas con el apoyo y el acceso a la educación.

⁴ El concepto de calidad varía según a quien se considere cliente. En principio trabajar para la sociedad, las familias y los alumnos debería ser la misma cosa y sin embargo no ocurre así: unos centros orientan su trabajo a lo que señalan las leyes, otros ponen el acento en las demandas familiares y, muchos, orientan su trabajo fundamentalmente hacia los alumnos. En cualquier caso la lógica nos dice que debe llegarse a un equilibrio entre las necesidades de unos y otros, aspecto que justifica un compromiso de calidad. El compromiso debe fijarse al alumno como objetivo prioritario de la educación, común para todos, mientras que la familia y la sociedad deberán convertirse en colaboradores de la escuela para conseguir ese objetivo. (Rey y Santa María 2000:27)

2. Aquellas que se refieren al qué, cómo y cuándo enseñar y evaluar. Las políticas relacionadas con los contenidos y los procedimientos de la educación. (1998:119)

Por todo lo anteriormente señalado sobre qué debe entenderse por política pública y, en particular, por política educativa, así como el papel del gobierno y la gestión pública en torno a la educación básicamente formal, para continuar enmarcando conceptualmente nuestra investigación de tesis, es pertinente detenernos un poco y hablar sobre el papel que juega en este sentido de la política educativa el poder legislativo, ya que es aquel donde las leyes y normas jurídicas se definen y establecen el quehacer de un gobierno y sus ciudadanos.

Como todos sabemos, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento bajo el cual nos regimos como país y como estado. Es por eso que a continuación haremos mención de algunos conceptos que tienen que ver con la normatividad y la legislación, con la finalidad de explicar cuál es la concepción que tienen nuestras normas, reglamentos y leyes en materia de educación.

1.3. La teoría del capital humano para entender la política educativa.

La idea de considerar a la educación como una empresa está muy vigente en la teoría económica del *capital humano* y, si consideramos que dentro de la administración pública lo que se pretende es la satisfacción de las necesidades de la sociedad, entonces, la educación debe administrarse bajo el principio de rentabilidad. Garrido (2007) sostiene que la teoría del capital humano no desarrolla sus ideas únicamente bajo el aspecto económico sino que las vincula con el capital físico, el cual está constituido por las herramientas necesarias para el incremento económico de cualquier país debido a que aporta la infraestructura al campo laboral. Es decir, que el capital físico es fuente de riqueza, propicia puestos laborales e ingresos en los procesos productivos, por ende debe cuidarse la educación, hay que invertir en ella.

De acuerdo con Suarez (2000) en su diccionario terminológico de economía, administración y finanzas se denomina *capital humano* al valor económico potencial de la mayor capacidad productiva de un individuo, o del conjunto de la población activa de un país, que es fruto de unos mayores conocimientos

adquiridos en la escuela, la universidad o la experiencia. Son múltiples los factores que inciden en la producción de los individuos y que explican, por tanto, sus diferencias de rentas o salario; unos congénitos, como la fuerza física, la inteligencia, la habilidad, la tenacidad, entre otros, y otros adquiridos con el esfuerzo personal o la influencia del medio ambiente, como la formación, la sanidad, la familia, por mencionar algunos; está, en tercer lugar, la mejor o peor suerte que uno pueda tener en la vida, un factor que en ningún caso debe de ser menospreciado. Entre los elementos adquiridos que inciden de forma significativa en la capacidad productiva de los seres humanos en edad laboral están los gastos de sanidad y educación (Suarez, 2000: 84)

El desarrollo económico de un país depende mucho más de la calidad del factor trabajo (*capital humano*) que de la disponibilidad de tierra y recursos naturales y la cantidad de capital físico. Dos economistas destacaron en su momento la importancia de invertir en el capital humano. El primero de ellos fue Adam Smith quien hacía alusión a la importancia de la destreza y la habilidad de los trabajadores como elementos que dan frutos positivos como fuente de progreso económico. Asimismo, Smith señaló que la educación ayuda a incrementar la capacidad de producción de los trabajadores; estableció categorías entre el capital físico y los talentos y habilidades de los trabajadores derivados de la educación. Otro economista fue Alfred Marshall quien sostuvo que el capital más valioso de todos es el que se ha invertido en los seres humanos; por ende, hizo énfasis en la naturaleza a largo plazo de las inversiones en capital humano y el importante papel que la familia juega en su creación.

Sin embargo, y en época más reciente Theodore W. Schultz y Gary S. Becker (cit. por Suarez, 2000) son a quienes se les considera los iniciadores de la teoría del capital humano en la década de los 60's. El Premio Nobel de Economía en 1979, Schultz (1965), señaló que el capital humano es importante para la productividad de las economías modernas, ya que ésta se basa en la creación, difusión y utilización del saber. Schultz, había publicado un artículo en el que señalaba el impactante crecimiento económico que habían obtenido los países industrializados de Europa occidental después de la Segunda Guerra

Mundial. Schultz señaló que este crecimiento no podía deberse o explicarse solamente a la inversión en capital físico. Parte de aquel crecimiento o productividad se debía a la educación, un factor de la producción que hasta en ese entonces no había sido objeto de investigación y al cual denominó “capital humano”. Abriéndose así el camino en la ciencia económica de una concepción más precisa del capital, que incluye al ser humano y su educación formal. Becker (1984) reconoció que el capital físico mide convencionalmente y en una parte relativamente pequeña el crecimiento de la renta de numerosos países por ello la búsqueda de explicaciones más satisfactoria lo condujo a interesarse por fenómenos menos tangibles, tales como el cambio tecnológico y el capital humano.

En la actualidad, el contar con una educación universitaria implica invertir a largo plazo en beneficio de uno mismo, como miembro de la sociedad, pero principalmente para aportar al mundo en el que vivimos parte de lo que somos. Por ello, tanto Shultz (1965) como Becker (1984) sostienen que la educación formal es no sólo aprender nuevos conocimientos sino también aprender *a ser* para que, a futuro y a lo largo del desarrollo de cada persona, ésta obtenga habilidades y capacidades necesarias para desenvolverse mejor como ser humano.

Tanto Schultz como Becker, identificaron en su momento que el conocimiento se crea en las empresas, laboratorios y universidades, pero se difunde por medio de las familias para ser finalmente utilizado en la producción de bienes y servicios, los cuales permiten el crecimiento poblacional de las naciones e impulsan el aumento en el campo laboral para quienes requieren de recursos humanos capacitados para trabajar en sus empresas. Por esto surge en las universidades el enfoque relativo al concepto de capital humano, que inspira la formación académica de los estudiantes con alta calidad y eficiencia, formación profesional que les permitirá enfrentarse a la vida laboral. Según Suarez, las conclusiones más importantes de las numerosas investigaciones empíricas realizadas en diferentes países señalan:

- I. Las inversiones en capital humano han tenido una notable incidencia en el crecimiento económico.
- II. Las personas con mayores niveles de educación y formación ganan por lo regular más dinero que los demás.
- III. La relación existente, normalmente inversa, entre paro y educación.
- IV. La desigualdad de la distribución de la renta está positivamente correlacionada con la desigualdad de la educación y otras formas de aprendizaje. (Suarez, 2000: 85).

A pesar de los numerosos trabajos teóricos y empíricos que se han realizado sobre el tema del capital humano, este tema sigue siendo objeto de mucha controversia y suscita con frecuencia posiciones encontradas. Frente a quienes afirman que la acumulación de conocimientos y la protección de la educación son factores explicativos de la diferente productividad, el nivel de desarrollo económico en los países y la desigual distribución en la renta personal, no falta quienes sostienen que la correlación entre capital humano y aptitud se utiliza para explicar fenómenos como son la raza, el sexo, la familia, la religión, las diferencias socioculturales, etcétera.

De ahí que hayamos encontrado que los estudios sobre capital humano han puesto más atención en factores como la educación formal, la migración, y la formación en el trabajo, pero hay otros factores de más difícil medida, como son la familia, la cual tiene una notable incidencia en la formación de los individuos. En la realidad, no todas las personas pueden disponer de recursos financieros (ni propios ni ajenos) para tomar la decisión entre sí se incorporan al mercado laboral o sí continúan estudiando. Suarez dice al respecto que:

La mayor parte de las inversiones en capital humano elevan las retribuciones en edades avanzadas y las reducen en edades tempranas. Pero las retribuciones observadas (u observables) no incluyen aspectos del trabajo a realizar. La tasa interna de rendimiento calculada haciendo uso de las formulas tradicionales es una estimación sesgada por defecto (estimación pesimista) de la verdadera tasa. Además de su naturaleza a largo plazo, los estudios empíricos sobre inversión en capital humano muestran que la dispersión de sus tasas de rendimiento, medida por la varianza, es mayor que en la generalidad de las otras inversiones y de ahí que sus tasas de rendimiento deban ser más elevadas de lo normal para compensarle a los inversores el mayor riesgo al que están expuestos (2000: 89).

Lo que encontramos fue que son bastantes los autores que ven en la capacidad individual el principal factor explicativo del éxito económico. Las personas más capaces son precisamente las que llegan más lejos en la escuela y en la universidad, y ello potencia todavía más su propia competencia personal. No se pueden comparar, las rentas de las personas con mayor nivel de estudios con las rentas de las personas que tienen menos estudios o carecen de ellos, debido a la desigualdad primigenia de competencia entre ambos grupos de personas. En su formulación extrema, la anterior posición sostiene que la educación no sirve para mejorar nuestras propias habilidades. Los títulos universitarios sirven únicamente como señales informativas para identificar las personas de mayor talento.

Por el contrario, nosotros pensamos que, todo individuo que se capacita para mejorar debe tomar en cuenta la inversión económica generada por dicha capacitación, la cual sólo le brindara seguridad a largo plazo. El capital humano es, en síntesis, una incorporación de la formación académica de la persona con el desempeño laboral que ésta pudiera tener en su centro de trabajo. Por ello insistimos en valorar la importancia que tiene el hecho de culminar la formación académica universitaria de forma completa; esto es, llegar a la titulación de grado, que permite presentar un soporte viable para la obtención de un mejor empleo. Carreño (2008) alude una investigación realizada por Denison, en los Estados Unidos de América entre 1950-1962, quien señala que se llegó a la conclusión de que la educación brindaba un incremento relevante en la productividad. Explica Carreño que el método de investigación de Deninson consistió en valorar el crecimiento de la renta nacional y ver en qué medida ese aumento podía atribuirse al incremento de los factores tradicionales cuantificables (capital físico). Su investigación le permitió concluir que los insumos debidos al capital físico solo explicaban una parte del crecimiento total. Es resto del crecimiento, por lo tanto, debía atribuirse a los elementos que constituían un factor “residual”. Dentro de este residuo incluyó, entre otros elementos, lo que denominó “avance en el conocimiento”, es decir, la influencia de la educación, que consideró fundamental”. (2008:143). Para ser más precisos, el capital puede ser considerado “bien de inversión” o “bien de

consumo”; es de inversión cuando el gasto realizado produce beneficios en el futuro (largo plazo) y es de consumo cuando produce beneficios inmediatos. La educación forma parte del primer tipo de bienes. De esta forma la teoría del capital humano tiene, una fundamentación igualitaria, es decir, acrecentó su impacto e influencia porque validaba la igualdad de oportunidades.

Por lo anteriormente señalado, desde el punto de vista de la teoría del capital humano, el crecimiento del individuo se realiza de forma intelectual, lo cual es un gran aporte al crecimiento económico de la sociedad moderna. Cabe mencionar igual que la teoría del capital humano tuvo un gran impacto en los países del capitalismo avanzado; el Banco Mundial, la OCDE, y la UNESCO son algunos de los organismos internacionales que financiaron e incentivaron investigaciones encaminadas a indagar en las relaciones entre educación y productividad.

No hay que olvidar la enorme influencia que ejercen desde los años 70's dichos organismos internacionales, en estos tiempos hubo expansión de los sistemas educativos, de la escolarización universal de la enseñanza primaria y de la apertura de la enseñanza secundaria y de la educación superior a sectores de población que no asistían a estos dos últimos niveles, así como también, el gasto público en educación aumentó durante varias décadas. Inclusive se consideró a la educación como elemento decisivo en el avance del subdesarrollo al desarrollo. De ahí que las fórmulas inversionistas se aplicaron en los países tercermundistas y la planificación educativa surgiera en Latinoamérica. Así pues, los países no desarrollados invirtieron ampliamente en el rubro de la educación con la seguridad de que superarían el subdesarrollo.

En este mismo sentido Garrido (2007), menciona que la OCDE señaló hace una década que el capital humano se definía como el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y que usan para producir buenos servicios o ideas en el mercado o fuera de él. Es importante señalar que la OCDE, si bien ignora la fuente de adquisición de este conocimiento, ya sea formal o informal, familiar o escolar, por trabajo o por placer, es indiferente a las

propuestas teóricas sobre la naturaleza específica de la capacidad adquirida de tipo cognitiva o conductual, técnica u orientada a equipo de trabajo, como también al método para certificar o validar la adquisición de una capacidad específica (prueba, trabajo primario, referencia testimonial o trabajo desarrollado).

Asimismo, la OCDE (1998) considera al capital humano como una *aprehensión de conocimientos vivenciales* que al paso de los años la persona va adquiriendo de acuerdo a sus experiencias, olvidando con ello, la importancia de la educación escolar para el desarrollo de todo humano, debido a que a través de ella se obtienen conocimientos que son considerados necesarios para la vida laboral. Es así que se determina la necesidad de aprovechar la capacidad humana, condición que surge de los conocimientos adquiridos a lo largo de una formación académica, así como durante la experiencia y convivencia con el resto de los seres humanos en el transcurso de su desarrollo y crecimiento personal, proceso en el que tienen también un papel destacado los padres y la familia.

Lo anterior se debe en buena medida a que, como bien señala Rodríguez (2006), en algunos países que han tenido éxito en materia económica, los modelos educativos están vinculados con la economía y el progreso socioeconómico, lo cual significa que al trazar políticas de educación intervienen los intereses de los diferentes sectores de la sociedad para construir un ambiente propicio para el desarrollo de los objetivos de cada nación.

Al respecto, la expansión de la educación provocó una crisis debido al rápido aumento numérico de alumnado; por ejemplo, a consecuencia de esto se tuvo que incrementar el número de docentes, construir nuevas escuelas, etcétera. Además, hubo cambios de tipo cualitativo originados por la necesidad de adaptar los programas ya existentes a los nuevos objetivos educativos derivados de la concepción de una educación dirigida al logro del crecimiento económico, es decir, si la educación tenía valor en el mercado entonces la educación era rentable. De esta forma, tiende a desaparecer el currículum que

estaba más vinculado al área de humanidades y por tanto pasan a otro plano; por otra parte, se inculcaron creencias y valores necesarios para fomentar el desarrollo. Si bien Collins (cit. por Carreño, 2008) en su obra *La Sociedad credencialista* afirmó que:

Los datos económicos no indican una clara contribución de la enseñanza al desarrollo económico que vaya más allá de proveer una ilustración de masas. La educación es a menudo irrelevante con respecto a la productividad en los puestos de trabajo (1989:29).

Por tanto, la teoría del capital humano estuvo y sigue vigente en la formulación de la política educativa nacional de muchos países en vías de desarrollo, de primer mundo, y a partir de estudios empíricos, Collins (1989) concluyó que, los individuos más cualificados no ocupan aquellos trabajos que requieren conocimiento superiores y del uso de la tecnología, sino que ocupan puestos administrativos y burocráticos en el sector público y en grandes corporaciones privadas, que son los que proporcionan mayor poder. Para Collins, la educación es un mecanismo de diferenciación que otorga credenciales diferenciadoras, las que a su vez, permiten el acceso a determinados puestos, que son los que pueden proporcionar mayores privilegios⁵.

Bien, en resumen, recordemos que nuestro objetivo era comparar analíticamente los planes nacionales y estatales de Educación, con la finalidad de dar con los principales responsables en materia de política educativa a partir de dicha comparación. No sin antes, construir un marco tanto conceptual como teórico que de cierta manera fuese la base de la presente tesis. Por consiguiente, y como hemos visto y revisado son jurídicamente responsables del sistema educativo nacional, todos y cada unos de los agentes que lo integran, educandos, educadores, consejos de participación social, instituciones educativas del estado, instituciones del sistema educativo, entre

⁵ A esto podemos mencionar la teoría de la Cola, que para Piore (1983) es la forma en la que el grado de escolaridad influye a favor de los más educados (preparados) mientras los que poseen menor formación deben continuar haciendo fila por otra oportunidad para ser empleados. La teoría de la cola remarca la importancia de contar con un título universitario que apoye y acredite al egresado en el campo laboral. Si bien es cierto que los títulos o credenciales te colocan en una posición ventajosa en la "fila" no es el único factor que influye en la obtención del empleo. Sin embargo, no ahondaremos en dicha teoría por no considerarla relevante en el marco teórico conceptual de esta investigación, únicamente sírvase como referencia para futuras investigaciones,

otros. Así mismo la autoridad educativa federal (Ejecutivo) está encargado de elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos, realizar y determinar los planes y programas de estudio globales del sistema educativo nacional, entre muchas otras cosas. Su equivalente en el estado de Quintana Roo sería el Ejecutivo Estatal quien preside la Junta Directiva, integrada también por los titulares de las principales secretarías del Estado.

A su vez, el congreso también es responsable según sus facultades legislativas en materia de educación, la secretaría de evaluación del sistema educativo nacional, los padres de familia quienes deben obtener inscripción en las escuelas públicas para sus hijos, a su vez deben participar con las autoridades educativas, deben apoyar el proceso educativo de sus hijos, entre otras cosas, y también los medios de comunicación tienen parte en la conformación de la educación. La responsabilidad también como dice Freire la educación no solo representa un tipo particular de compromiso con la clase o sociedad dominante sino también representa un lugar en sí misma.

Como se ha podido comprender en este primer capítulo, la importancia de la política y la gestión pública en un país o Estado no solo es como el que hacer, el impacto o su comportamiento gubernamental, sino como respuesta a demandas y cuestiones sociales. El papel que juegan el sistema educativo, las reformas y las leyes -como mecanismos que norman y guían las políticas educativas- posibilitan la resolución de los problemas educativos. De igual forma estas políticas públicas nos permiten analizar en el campo de la educación la preocupación por la "calidad", que reconoce el derecho de los individuos del sistema educativo a exigir un servicio educativo de excelente calidad de acuerdo con sus necesidades.

Dicho todo lo anterior, para la teoría del Capital Humano, el capital físico es indispensable como fuente generadora de riqueza, ya que permite la creación de puestos de trabajo y de ingresos en los procesos productivos. Pero es, sin lugar a dudas, la educación el elemento más importante de la teoría del capital humano para el desarrollo y la eficiencia productiva, en los ingresos, en el desarrollo social y político de nuestra sociedad, en este mundo cada vez más

globalizado y regulado por una parte por las recomendaciones internacionales de los organismos mundiales más influyentes del sistema internacional, y por otra parte, las propias políticas educativas plasmadas en los diversos planes de desarrollo en materia educativa.

En el siguiente y segundo capítulo abordaremos la situación que vive actualmente el estado de Quintana Roo comparando los resultados de los planes e informes con el desempeño, según lo que estipulan las leyes del gobierno en materia de educación.

CAPÍTULO II. El marco de la política educativa quintanarroense.

La pregunta de investigación a responder en este segundo capítulo es, si los planes de planeación educativa y los informes de gobierno junto con los resultados obtenidos realmente son congruentes en el óptimo desempeño del gobierno hacia la calidad de la educación. Esta pregunta persigue el objetivo de poder establecer la coherencia entre los planes y programas educativos con los informes de gobierno respectivos. Partimos de la premisa que el rol que juega el gobierno del estado de Quintana Roo en materia educativa, ocupa un lugar muy importante en la calidad de vida y desarrollo económico de la sociedad quintanarroense, ya que éste debe ser quien fomente la educación de manera innovadora y a su vez debe ser el generador de espacios para que la sociedad quintanarroense exprese su sentir hacia la calidad educativa.

En este capítulo, explicaremos el contexto mundial, nacional y estatal en el que se va expresando la política educativa *pública*, gubernamental. A partir de una somera descripción del neoliberalismo que caracteriza a la mayoría de los países; continuaremos con la descripción del contexto educativo en la entidad quintanarroense para continuar con el detalle del sistema jurídico nacional y estatal que contempla el ámbito de lo educativo. Finalmente, hemos trabajado con estos planes de educación para tener un mayor conocimiento sobre el quehacer de los responsables según los planes y, a su vez también, para comparar si es congruente lo que dicen los actores con lo que hacen.

2.1. El neoliberalismo y estado de bienestar

En décadas pasadas el paradigma económico neoliberal⁶ y su relación con la educación se encontraba para algunos economistas sumamente ligado al papel del gobierno en materia educativa, principalmente porque tanto en el siglo XIX como el siglo XX, el estado fue ganando terreno en este tema. Y es que si bien,

⁶ Según Méndez (2004) el Neoliberalismo es una doctrina económica o paradigma que surge después de la Segunda Guerra Mundial y pretende renovar el liberalismo del siglo XIX, en el cual el individuo es el que decide con su actividad lo que pasa en plano económico. Se limita la actividad económica del Estado.

el estado se inhibió en cuestiones económicas y de las relaciones sociales, no lo hizo así en la educación. El gobierno necesitaba de la educación para legitimarse, para estar presente en la conciencia de la gente, para formar a los ciudadanos. Así, la educación entra en el ámbito de las funciones públicas y se convierte en una obligación del Estado de manera que, poco a poco se van ampliando las atribuciones del Estado y con el surgimiento del estado social de derecho de ciudadanos ven reconocidos sus derechos sociales; la educación es uno de ellos.

Lo cierto es que en mucho de los países democráticos se fueron ampliando más y más las atribuciones del Estado siguiendo las ideas de planificación macroeconómica de John M. Keynes, que bajo el supuesto de un mayor protagonismo e intervencionismo del Estado se podían garantizar los derechos sociales a toda la ciudadanía, surgiendo así el llamado “Estado de Bienestar”. Según ésta idea, las necesidades básicas de los ciudadanos quedaban aseguradas con dinero público que tiene su origen en las políticas fiscales progresivas. Rubros como la educación, la sanidad, las pensiones, vivienda, etcétera, además de una legislación laboral que fue evolucionando de manera positiva para la clase trabajadora, son aspectos que se contemplan mediante la intervención estatal. Es decir, en este momento es tarea del Estado la corrección de las desigualdades producidas por el mercado al distribuir la renta mediante políticas fiscales progresivas y programas de gastos sociales transfiriendo, así, rentas de los sectores de la población más rica a los más pobres.

Sin embargo, en 1973 debido fundamentalmente la subida de los precios del petróleo se origina una crisis que trajo consigo que el postulado keynesiano comience a decaer, ejemplo de ello en la realidad económica de los países fue que la inversión en los servicios públicos empieza a disminuir. En las nuevas teorías económicas de entonces destaca la formula por F. Hayeck en *Law, Legislation and Liberty*, de 1976, donde se manifiesta una fe ciega en el quehacer natural de las leyes del mercado y en la mayor eficacia de lo privado frente a lo público. Es por eso que el mercado, para Hayeck sea siempre preferible a cualquier tipo de planificación realizada por el Estado; el mercado –

afirma- da poder, libera al consumidor y provee de incentivos al productor. Con estas ideas se propone que el estado tenga las mínimas atribuciones posibles y mantenga un carácter subsidiario.

Estas ideas arriba mencionadas van conformando una nueva teoría del neoliberalismo económico y cuyo boom tiene lugar en los años ochenta. Desde la perspectiva de esta teoría se hace una crítica al estado social de derecho, al que se responsabiliza de la crisis que, en buena parte, estaría originada en su excesivo e ineficaz intervencionismo, muchas veces, contraproducente, argumentando que no hay recursos para costear los cada vez mayores gastos sociales. Se habla también de menos inversión en educación, la cual de por si es indispensable para el bien de toda sociedad. Pero, de acuerdo con las propuestas básicas del neoliberalismo según las cuales era necesario reducir los gastos generados por derechos sociales, se propuso disminuir los gastos en educación. De acuerdo al modelo, los problemas de la educación, se argumenta, no se resuelven con más inversión, sino con una mejor gestión de los recursos existentes, y esto puede lograrse fomentando la competitividad entre el profesor y las escuelas y controlando los niveles y resultados educativos a partir de las exigencias del ámbito de la economía.

La cuestión entonces es qué repercusiones tiene esta corriente económica en el ámbito de la educación. Las propuestas que se dan para mejorar la situación y salir de la crisis son la competitividad que conlleva a la reducción de salarios, a la desregulación del mercado de trabajo, al abaratamiento del despido y el aumento de las modalidades de contratación laboral temporal; la reducción del gasto corriente o gasto público, especialmente los gastos sociales, ya que se considera que estos son los que dificultan el crecimiento económico y la creación de empleo. En definitiva el neoliberalismo apuesta por un estado débil donde se privilegie lo económico sobre lo político y lo social.

La escuela pública sufre acusaciones similares a las que se le hicieron al Estado de Bienestar. Se realiza una severa crítica al intervencionismo estatal en educación y se culpa al Estado de ser incapaz de ofrecer una escuela de calidad y, mucho menos, una escuela productiva y rentable. Se culpa también,

de esta situación a aquellas organizaciones que defienden la igualdad de oportunidades, especialmente a los sindicatos de profesores. Seguidamente se relacionan algunas de las proposiciones más comunes planteadas por el neoliberalismo para mejorar, en opinión de sus defensores, los sistemas educativos.

Sin duda alguna no creemos que esta sea la solución a los problemas, ya que, la educación constituye el medio más importante para instruir a la sociedad sobre sus derechos y obligaciones, para formar y reforzar el capital humano de los países y estados y, para formar una cultura con valores, creencias, sentimientos y expectativas, a través de los cuales se define su posición y desempeño frente a los asuntos de carácter público y a los del sistema político en el que se expresa.

En síntesis, tras este breve repaso histórico que cualquier podría preguntar qué sentido tiene en la presente tesis, pero que consideramos importante contextualizar -a grosso modo- a nuestro lector sobre el paradigma económico imperante en el gobierno y gestión públicas de la mayoría de los estado-nación, indicando los motivos económicos que en cierto sentido influyen en la educación, al centrarnos en este capítulo sobre Quintana Roo, y por ser éste un estado joven que está en una etapa de consolidación de su capital humano, nos pareció necesario resaltar el papel que juega esta teoría para formar ciudadanos interesados y activos en su entorno.

2.2. El contexto educativo en Quintana Roo.

Hemos mencionado que nuestro estado de Quintana Roo necesita mecanismos para su desarrollo y para reforzar esto con un énfasis en el tema, Espeleta y Furlan nos dicen que:

Para que la escuela recupere y transforme su capacidad de transmitir una cultura significativa y contribuya a recrear o formar capacidades para la eficacia económica y la democratización política, se requiere una profunda transformación de sus estructuras y dinámicas de gestión. Para que la escuela transmita una mentalidad proclive a la búsqueda eficaz de la calidad y a la crítica y autocrítica pluralista de la democracia, debe procurarse que su propio funcionamiento institucional no contraponga valores a los que se tiene el propósito de contribuir (2000:16).

Las reformas tradicionalmente han sido orientadas a lo curricular y a la formación docente. Aspectos sobre gestión son orientados a los planificadores y administradores lo cual genera que destacados proyectos educativos sean obstaculizados por no haber dado paso a la transformación de la estructura y funcionamiento del sistema escolar.

Uno de los mecanismos que posibilitan el mejor desempeño en materia educativa es la gestión pedagógica de los planteles escolares puesto que es allí donde se concretan las condiciones del trabajo docente, aunque – como hemos visto en el primer capítulo- bajo las diferentes determinaciones políticas que provienen del sistema institucional e incluso de la misma sociedad. Según Tedesco (cit. en Espeleta, 2000: 21), aunque no se quiera, la educación siempre vuelve a ser considerada una prioridad en la agenda de discusiones sobre estrategias de desarrollo y resulta particularmente evidente en los países donde los problemas que afectan a sus sistemas educativos y las alternativas para enfrentarlos han dejado de ocupar exclusivamente la atención de los especialistas para atraer la de los dirigentes políticos, los medios de comunicación de masas y, por supuesto, las familias involucradas.

El mundo laboral se ha dificultado y la actividad productiva se vincula cada vez más con la actividad intelectual. Por una parte, la actividad productiva requiere mejores niveles de logro como la innovación; por el otro, la producción no solo consume conocimientos, sino que produce conocimientos. Por consiguiente, y de acuerdo a la teoría del capital humano, una educación desvinculada del mundo del trabajo no solo es regresiva desde el punto de vista económico sino también, empobrecedora desde el enfoque integral de la personalidad individual (Tedesco, cit. en Espeleta 2000: 21).

En este sentido, y siguiendo a dicha teoría, la modificación más importante consiste en concebir a los “factores humanos” y sus productos (innovación, información, selección eficiente y eficaz de la información, creatividad, inteligencia, etcétera.) desde una perspectiva sistemática. De esta forma, los individuos y sus capacidades comienzan a ser consideradas como el objetivo

principal del desarrollo y como factor principal de las estrategias para poder lograrlo.

Lo cierto es que, al parecer, la crisis de la educación ha sido un tema recurrente en la literatura de los últimos cincuenta años. Dicha crisis no se ve en gran medida como un problema de cobertura de los servicios, sino como una crisis en el proceso pedagógico. Utilizando las expresiones de Arendt (cit. por Espeleta 2000) “esta crisis está asociada a una de las características centrales de la sociedad moderna: la crisis de la autoridad” (1989, 172) La pérdida de autoridad es no solo generacional sino social. Los jóvenes podemos identificar que sus maestros no dominan aspectos significativos como son la cultura contemporánea y que su sociedad como tal, no participa y no se involucra de la creación de dichos aspectos.

Ahora bien, en el plano legislativo y estatal, de acuerdo con la Constitución del Estado de Quintana Roo en su capítulo segundo, artículo 31, nos señala las garantías sociales al respecto, que tienen que ver con el desenvolvimiento, función y derechos de las organizaciones y la familia con respecto a la educación. En Quintana Roo, la importancia de la educación, al menos cuando de gestión y las políticas gubernamentales se entiende, resulta una necesidad estratégica del estado en la promoción activa del desempeño económico y social de la población. Lo que nos refleja implícita, de cierto modo, las ideas en materia de política educativa de la teoría del capital humano. Según Namó y Roserley (cit. en Espeleta 2000):

El equilibrio entre descentralización e integración plantea dificultades de diversa naturaleza. La primera es la de no repetir el error de sobrevalorar los medios como fines en sí mismos y, en cambio, entenderlos realmente como *medios* para promover la calidad. [No habría que olvidarse que] todo proceso de desconcentración del poder de decisión corre el riesgo de generar instancias de reconcentración del mismo poder, aun hasta en el mismo nivel de la escuela (2000: 61).

Por consiguiente tanto las estructuras organizacionales y la sociedad deben contribuir a garantizar el deber de procurarles los cuidados y educación adecuados. Ya que la educación cumple un inminente valor social la cual es de interés general para todos los quintanarroenses.

2.2.1. La educación en Quintana Roo desde 1974

Quintana Roo es un estado joven y con historia reciente, data su fundación en 1974, fecha que desde entonces, el estado ha velado por el buen funcionamiento del gobierno e instituciones sociales, en este sentido nos interesa destacar a la Sistema Educativo Quintanarroense (SEQ).

Antes cabe la pena recordar que en México, a nivel federal, es en el año de 1921, cuando se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el objetivo de “dar sustento y vigor institucional al anhelo y voluntad política nacional de brindar educación a todos los mexicanos”. En esa década, el analfabetismo se extendía a 66.1 por ciento de la población adulta y el promedio de escolaridad era de un año. Tras los 82 años de vida actual, la SEP y la educación se ha ido adecuando a los requerimientos de una sociedad en constante crecimiento. Actualmente, el analfabetismo se ha reducido a menos del 10 por ciento de la población adulta, la escolaridad promedio alcanza 7.8 grados y se atiende a más de 30.9 millones de educandos en los diversos niveles educativos, tipos y modalidades, en cerca de 225 mil escuelas, a través de 1.5 millones de profesores.⁷

Derivado de esta paulatina transformación, uno de los grandes proyectos educativos de México a finales del siglo XX, fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en mayo de 1992, por el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE). Dicho acuerdo fue concebido con el propósito de impulsar las acciones de una educación básica de calidad y responder a las exigencias de los tiempos actuales y a las expectativas de la sociedad cada vez más acordes a las voces mundiales de la globalización.

La SEQ fue la institución encargada de coordinar los esfuerzos en materia educativa; desde su conformación jurídica estatal en 1974, la población que recibe educación ha ido en aumento, derivado de las políticas encaminadas a

⁷Los porcentajes y cifras que se dan en estos párrafos, pueden encontrarse en la página siguiente: http://www.seyc.gob.mx/portal/nuestra_institucion/antecedentes/

extender la cobertura, así en 1970 habían matriculados alrededor de 21 mil 725 alumnos y en 33 años se ha incrementado más de 13 veces esta matrícula. Se sabe, según estadísticas propias de la SEQ que el sistema educativo estatal atiende actualmente a 284 mil 48 educandos en los diversos niveles, tipos y modalidades a través de 12 mil 892 profesores en 1,697 centros educativos; así como 7 mil 521 personas que desempeñan funciones administrativas y de apoyo a la educación⁸.

De acuerdo al Decreto de Quintana Roo reformado el 1 de octubre de 1999, el cual está en los anexos, se crea:

Los Servicios Educativos y Culturales que tiene por objeto la generación, transmisión y aplicación de conocimientos de la educación en sus diferentes niveles y modalidades con respecto a los centros de capacitación para el trabajo. Las actividades de docencia desarrolladas por SEyC, se realizarán de conformidad a las normas, planes, programas y objetivos que establezcan los Gobiernos Federal y Estatal en materia de educación básica, media y superior, en sus diferentes niveles y modalidades.

El Gobierno de los Servicios Educativos y Culturales estará a cargo de una H. Junta Directiva la cual será la encargada de definir la estructura orgánica de estos servicios. La H. Junta Directiva es la máxima autoridad de la dependencia, la cual esta integrada por un presidente que es el Gobernador del estado, un Secretario que será designado por el Titular de la Secretaría de Educación y Cultura y los vocales que son los Presidentes Municipales de los 9 Honorables Ayuntamientos del Estado, Así como el Titular de la Secretaría de Hacienda, el Titular de la Oficialía Mayor, el Titular de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y el Titular del Instituto de la Vivienda del Estado de Quintana Roo.

De esta forma podemos ver cómo surgió este organismo descentralizado para coadyuvar en beneficio de la educación en Quintana Roo y para sus

⁸ http://www.seyc.gob.mx/portal/nuestra_institucion/antecedentes/

ciudadanos. Ya que, descentralizar⁹ la educación básica se convirtió en uno de los elementos clave de las políticas educativas de los últimos años. Como principal estrategia de modernización se planteaba una política de descentralización que no es otra cosa que, transferir el poder federal o central a los estados, provincias o municipios. El diagnóstico oficial asoció el bajo nivel educativo con un esquema centralizado de impartición de la instrucción pública, hasta el extremo de comparar descentralización educativa con mejoramiento de la educación, y relacionó la existencia de un sindicato nacional del conjunto del magisterio federal y parte del estatal con una educación de baja calidad y con desigualdad. Quintana Roo es el estado con la tasa de crecimiento más alta del país. Con una superficie de 50 mil 843 kilómetros cuadrados, según el censo de población de 2000, había 874 mil 963 habitantes con las siguientes características:

Tabla # 1
Población y vivienda 1995-2000.

| Cve | Municipio | Población 1995 | Porcentaje | Población 2000 | Porcentaje | TCPA |
|--------|------------------------|----------------|------------|----------------|------------|-------|
| 01 | Cozumel | 48,385 | 6.9 | 60,091 | 6.9 | 24.84 |
| 02 | Felipe Carrillo Puerto | 56,001 | 8.0 | 60,365 | 6.9 | 21.56 |
| 03 | Isla Mujeres | 8,750 | 1.2 | 11,313 | 1.3 | 25.86 |
| 04 | Otón P. Blanco | 202,046 | 28.7 | 208,164 | 23.8 | 20.61 |
| 05 | Benito Juárez | 311,696 | 44.3 | 419,815 | 48.0 | 26.94 |
| 06 | José María Morelos | 29,604 | 4.2 | 31,052 | 3.5 | 20.98 |
| 07 | Lázaro Cárdenas | 18,307 | 2.6 | 20,411 | 2.3 | 22.30 |
| 08 | Solidaridad | 28,747 | 4.1 | 63,752 | 7.3 | 44.35 |
| Estado | | 703,536 | 100.0 | 874,953 | 100.0 | 24.87 |

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, del estado de Quintana Roo.

En la siguiente tabla se puede valorar mejor las mismas características sobre la población en la entidad y las proyecciones hechas por el INEGI:

⁹ En palabras de Zermeño (1997) la descentralización es una opción que pretende desburocratizar el complejo sistema administrativo de los gobiernos centrales, con el objetivo de conseguir una mayor eficacia y eficiencia, y por ende, conseguir calidad de los servicios ofrecidos en el país y en el estado. Dicha descentralización se ha planteado como opción para fortalecer la educación como servicio educativo, para lograr la participación de los diferentes grupos en la sociedad, pero sobre todo, para elevar su calidad. Pero desde el enfoque neoliberal promueve que el sistema educativo funcione bajo los supuestos del libre mercado.

Tabla # 2
Población en el 2000 y tasa de crecimiento media anual
Proyección de la población (2001-2010)

| Cve | Municipio | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2010 |
|---------------|------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 01 | Cozumel | 62,421 | 67,329 | 72,148 | 76,850 | 81,383 | 83,571 |
| 02 | Felipe Carrillo Puerto | 66,741 | 69,860 | 72,563 | 74,857 | 76,731 | 77,511 |
| 03 | Isla Mujeres | 10,423 | 10,940 | 11,396 | 11,789 | 12,118 | 12,258 |
| 04 | Otón P. Blanco | 247,987 | 262,468 | 275,762 | 287,831 | 298,566 | 303,411 |
| 05 | Benito Juárez | 440,586 | 491,618 | 545,478 | 602,033 | 660,882 | 691,019 |
| 06 | José María Morelos | 35,129 | 36,686 | 38,016 | 39,123 | 40,004 | 40,361 |
| 07 | Lázaro Cárdenas | 21,870 | 22,928 | 23,854 | 24,649 | 25,310 | 25,589 |
| 08 | Solidaridad | 37,077 | 39,992 | 42,855 | 45,648 | 48,340 | 49,640 |
| Estado | | 922,234 | 1,001,821 | 1,082,072 | 1,162,780 | 1,243,334 | 1,283,360 |

Fuente: Elaborado por el CEDEMUN con base en datos de CONAPO.

A su vez, podemos darnos cuenta cómo surgen históricamente los derechos y obligación que deben realizar –entre otras cosas- nuestro gobierno estatal y demás instituciones en el quehacer educativo, derivados de esta descentralización. Así como también, podemos apreciar las cifras numéricas de las estadísticas que nos proporciona la página de internet de la secretaria de educación del estado de Quintana Roo, las cuales señalan el rumbo histórico-numérico que ha tenido nuestro estado. Es de mencionar que dichas cifras pueden cambiar, debido al campo de trabajo que realizaremos posteriormente. Y estas pueden tener ciertamente un impacto considerable en la investigación para determinar nuestra realidad.

2.2.2. El sindicato y su relación con la política educativa

El impacto que puede llegar a tener el capital humano en nuestro estado no puede explicarse sin abordar la relación que existe entre el SNTE y la CNTE, ya que estos dos son piezas fundamentales en la consolidación de la calidad en la educación de los quintanarroenses y por ende son mecanismos posibilitadores del desarrollo social, cultural y político. Sin embargo, esta relación de choque que guardan entre sí puede detener el logro de dicha calidad.

Los retos que enfrenta el gobierno de Quintana Roo en materia de educación son diversos y podemos dar ejemplos como el del presupuesto en la

educación, los datos estadísticos de la deserción de alumnos en todos sus niveles en conjunto con la población en edad de ir a la escuela y no poder hacerlo, el reto de los profesores o el de los programas en esta materia y; no podemos dejar aún lado el tema del SNTE, el cual es un tema que quisiéramos abordar brevemente, y “su relación con la CNTE”, de acuerdo con nuestras leyes federales y estatales. Para esto comenzaremos por definir que es un sindicato. Según Werther y Davis (2008) un sindicato es:

Una asociación cuyo objetivo es defender los intereses de un grupo de asalariados frente a la empresa. En la mayoría de los casos sus afiliados son obreros y técnicos de diversas especialidades. La existencia de un sindicato no implica que la empresa enfrente serios problemas, ni que las políticas de recursos humanos no se puedan aplicar. Tanto si existe un sindicato en la empresa como si no lo hay, los gerentes de línea y los profesionales de los recursos humanos continúan siendo responsables de mantener en óptimo nivel las relaciones de la organización con los empleados (2008: 462).

La presencia del sindicato en la organización tiende a formalizar las relaciones de ésta con sus trabajadores, provocando con frecuencia la centralización de las decisiones del departamento de capital humano, para garantizar que haya uniformidad en el trato que se le da al personal afiliado al sindicato.

Al igual que muchas organizaciones, los sindicatos constituyen sistemas abiertos con objetivos que llevar a cabo y que se ven influidos por el entorno, es decir, factores como la capacidad financiera de la empresa, la presencia de otros gremios sindicales, el desempleo, los déficit o tasas de inflación que se experimenten en la economía estatal o nacional y la competencia internacional son factores que influyen sobre las uniones sindicales. Uno de los objetivos principales de los sindicatos es brindar protección a sus afiliados, vigilar por el incremento de sus compensaciones y la mejora de sus condiciones de trabajo.

A todo esto Werther y Davis identifican la existencia de dos tipos de sindicatos:

- Locales y de “modelo clásico” son organizaciones pequeñas que agrupan a los afiliados de determinada empresa.
- Nacionales que agrupan a miles de afiliados, y entre sus objetivos específicos se cuenta el obtener determinadas metas a nivel de todo el país. (2008: 469).

Ahora bien, desde la perspectiva del sindicalismo mexicano, el proceso de transición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación brilla por su ausencia. En muy pocas organizaciones gremiales en México la presión ejercida de abajo y según nosotros las reformas que han surgido desde la Cámara ha podido encontrar un óptimo de Pareto u objetivo común, que se traduzca en una liberación de la vida sindical crecientemente pactada y el fortalecimiento del gremio sindical. La transición del SNTE, originada como resultado de la renuncia del entonces secretario Jonguitud Barrios y el ascenso de Elba Esther Gordillo a la secretaría general del SNTE ha sido compleja y desigual.

Por su parte, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se encuentra peleada en una intensa lucha interna protagonizada por dos sectores, el sector “histórico” y el sector “radical”. Y también en el espectro, abrigada desde lo más alto de la jerarquía sindical apareció, una corriente que se proclama democratizadora, y esta es el “Nuevo Sindicalismo”, la cual pasa a ocupar las áreas que la CNTE deja por su radicalidad a la derecha, y el terreno a la izquierda no ocupada por los institucionales. En tanto, millares de docentes se mantienen ajenos a estos proyectos y, ajenos a la vida sindical misma.

Dicha transición no ha originado la desaparición de los conflictos y tensiones al interior del sindicato. A pesar de esto, se ha progresado en construir un ambiente de tolerancia y pluralidad desconocido en estos tiempos. Es verdad, que las diferencias sobre los métodos de lucha sindical entre las distintas corrientes son importantes, pero, en cambio, se ha empezado a cambiar las prácticas sindicales. En muchas y diversas secciones sindicales se preservan muchos cacicazgos y algunos de éstos no han perdido aún su posiciones en el escalafón de la dirección nacional.

Como en el caso que atraviesan algunos jóvenes cuando sus padres se están divorciando y decidir con quién irse si con el papá o la mamá por qué su corazón se parte en dos, así, la insurgencia magisterial democrática agrupada en la CNTE se encuentra dividida en dos en torno a qué posición debe asumir ante el proceso de reformas de su sindicato.

Estas dos posiciones, pueden resumirse de la siguiente manera: por un lado, aquellos que se consideran que en el SNTE no hay nada que ocultar, que sigue reinando la misma antidemocracia de siempre, y por tanto, las reformas encaminadas no son más que una farsa que hay que poner en evidencia. Y por el otro lado, la de aquellos que aceptan las carencias de la vida sindical que aún prevalecen en su organización, y que consideran que las reformas son una oportunidad única para fortalecer la democratización, y por tanto, hay que participar en su aplicación buscando fortalecerlas. Estas dos posiciones están divididas en secciones con fuerzas más o menos similares, las cuales tienen razones fuertes para justificar sus argumentos.

Desde su creación, en el mes de diciembre en 1979, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación ha mantenido internamente posiciones distintas con las que ha convivido sin rupturas. Las secciones se conformaban en torno a distintas propuestas, y las fuerzas se alineaban en torno a ellos según la ocasión o las circunstancias. La primera gran decisión en la historia de la coordinadora fue si debía formar un sindicato independiente o luchar por democratizar un sindicato; la segunda posición ganó y la CNTE siguió su camino. La segunda gran decisión fue sobre el peso relativo que los movimientos de masas y corrientes debían tener en la conducción de la insurgencia; los cuales fueron relegados para desempeñar un rol secundario. Posteriormente se debatió sobre si la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación debía adoptar una estructura centralizada o si debían ser autónomos para decidir sus políticas; esta última fue la que se impuso. Aunque siempre hubo el debate de si la CNTE era una fuerza clasista o una fuerza democratizadora, fue el enfoque mismo de la CNTE como fuerza de masas la que le impuso operar como una corriente democrática.

Sin embargo, según Zermeño (1997) a partir de noviembre de 1989 comenzaron a estructurarse corrientes estables. En el centro de ellas estaban presentes dos proyectos diferenciados, la primera a saber era la idea de que para avanzar había que radicalizar la confrontación con la dirección nacional, centralizar el mando de la insurgencia y rechazar la formación de comités ejecutivos de composición plural. La segunda era el planteamiento que

ponderaba la necesidad de combinar la movilización con la negociación, el mantener la autonomía de los destacamentos regionales y el avanzar en la conquista de posiciones en todos los órganos de gobierno sindical. Zermeño precisa mejor dichas corrientes:

La corriente radical. La cual nutre sus posiciones de casi (más de) 20 años de intolerancia y violencia vanguardista, de (más de) 12 años de experiencias frustrantes compartiendo instancias de dirección sindical con la corriente institucional, y de la lentitud con la que se procesaron las reformas desde arriba en el SNTE. En los hechos, la corriente radical hace del sindicato un instrumento de militancia poco diferenciado del partido.

La corriente histórica o “gradualista” la cual alimenta sus posiciones de la convicción de que en un sindicato de más de un millón de afiliados el sindicato es plural o no es, de que los grupos e inercias que impiden la democratización nacional del sindicato son poderosas y hacen que la correlación de fuerzas a favor del proceso sea precaria, y de que, a pesar de su lentitud el proceso de reformas desde arriba es real y la posición a adoptar es buscar profundizarlo. Asimismo, distingue con claridad la esfera de acción sindical y la intervención partidaria, como terrenos diferenciados de la militancia. (1997, 245).

El argumento oficial de lo citado anteriormente por Zermeño (1997), es cada corriente se había originado por el deseo de dividir a una resistencia articulada a sus iniciativas, facilitada por el carácter nacional del propio sindicato y por argumentos de un conjunto de relaciones de trabajo viciadas, las cuales para este autor, consisten en una ocupación sindical de las áreas educativas; como “conquista” del sindicato, gran número de docentes gozan de licencias indefinidas y su puesto es suplido por maestros con plazas interinas ilimitadas pero indefinidas; funcionalidad en la estructura escalafonaria es una palabra que está muy lejos y que imposibilita premiar la capacitación; el sindicato “arropa” el ausentismo de sus trabajadores y vicios de algunos profesores; el sindicato cuenta con muchas licencias sindicales con goce de sueldo.

A muchos entrevistados les parece al respecto que, gran parte de estas opiniones son ciertas. Otros señalamientos como estos los fueron anteriormente. Sin embargo, el futuro sindicato nacional está en riesgo. No cabe duda que su sobrevivencia depende única y exclusivamente en lo inmediato de su interior. Eso es lo que señalan los analistas en los diversos medios de comunicación.

Finalmente podemos decir que el SNTE como sindicato nacional no podrá aguantar los embates “de la modernización” en contra suya si con seriedad no se considera la opción de trabajar por adueñarse de la materia prima de trabajo. El sindicato nacional de hoy puede convertirse en una tipo de animal político, parte mamífero y parte anfibio, es decir, mitad autoritario y mitad democrático. Por eso decimos que el papel que tienen SNTE y CNTE o más bien la relación que guardan entre sí es de suma importancia para el desarrollo quintanarroense, sin embargo los choques que ha habido históricamente han mermado y obstaculizado el rumbo de la calidad educativa.

2.3. La educación de acuerdo a la legislatura en México.

Comenzaremos por decir que, un reglamento es un conjunto de normas jurídicas expedidas por una autoridad administrativa, que pueden ser el Presidente de la República, el gobernador de un estado o inclusive un ayuntamiento, con el fin de desarrollar los principios contenidos de una ley. En materia educativa, los reglamentos se elaboran para complementar una ley educativa; desde el punto de vista jerárquico, sus disposiciones se subordinan a la ley que complementan, por ende debe entenderse que hay políticas educativas a nivel internacional, nacional, estatal e incluso municipal, todas ellas supeditadas hacia arriba, a los organismos internacionales o instituciones que financian al sistema educativo.

Sin lugar a dudas, es un tema de interés nacional, de gran relevancia internacional y que preocupa a muchos sectores de la sociedad. Por ello, es conveniente entender cómo funciona la legislatura al respecto.

2.3.1. La legislación nacional en el ámbito educativo

En México, los reglamentos en materia de educación básica suelen ser anteriores a las leyes que complementan, algo inentendible, ya que su contenido se contrapone a las nuevas políticas educativas o es obsoleto, lo cual le hace perder legitimidad y credibilidad a la normatividad. La Constitución es el documento que consigna la organización política de un país, tanto en su

forma administrativa (sea con una administración central única, o aceptando gobiernos regionales autónomos: estados, provincias o comunidades) como en la división de poderes y forma de gobierno adoptada. Contiene además el catálogo de derechos fundamentales que se conocen para los gobernados, así como las principales decisiones políticas que la nación ha definido.

La educación como derecho de los individuos y como parte del proyecto político para la formación de una mejor sociedad y país suele ser parte de la Constitución de los países contemporáneos. Ésta es la regla jurídica de máxima jerarquía de ellos, y las leyes que de ella emanen y expida el Poder Legislativo no pueden ser contravenidas. En materia educativa, es parte de la Constitución, la que, junto con otros elementos constitucionales, establece las leyes y reglas administrativas aplicables a lo educativo. Las normas que regulan la educación así como sus disposiciones, mencionan en nuestra Constitución lo siguiente:

- El artículo 2° Apartado B Fracción II establece la obligación de la autoridades para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.
- El artículo 3°, precepto fundamental que define las características y los fines de la educación.
- El artículo 31° Fracción I, establece la obligación de los padres mexicanos de hacer que sus hijos concurren a la escuela para obtener la educación básica (primaria y secundaria) y que reciban educación militar.
- El artículo 73 Fracción XXV, que faculta al Congreso de la Unión para establecer y sostener escuelas, así como para “dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”.
- El artículo 123 Apartado A, que en su Fracción XII impone a las empresas la obligación de establecer escuelas para los hijos de los trabajadores.

Estas normas constitucionales expresan, el proyecto político educativo del Estado mexicano y definen el contenido de las normas de carácter secundario en materia educativa. De acuerdo con Elizondo (2003), las disposiciones jurídicas aplicables a la educación básica integran en su conjunto la normatividad educativa, compuesta por normas jurídicas de diversas jerarquías, que pueden ser constitucionales, legales o administrativas. Las normas que regulan lo educativo son creadas por el Estado mediante diversos

órganos y procedimientos formales, y son por lo tanto obligatorias para las instituciones y personas involucradas en los diversos niveles y modalidades de educación básica.

La normatividad educativa está integrada en este mismo sentido por normas jurídicas de diversas jerarquías que es necesario agrupar puesto que ubicarlas en categorías permite identificar tanto su origen y relaciones con las demás normas como su fuerza normativa para que, en caso de que se llegue a presentar una situación de duda sobre que disposición jurídica debe ser aplicada, sea posible resolverla. Siendo así que podemos definir como ley a los cuerpos normativos de derecho escrito que el Poder Legislativo expide, en nuestro caso el Congreso de la Unión. Elizondo (2003) señala que la ley es una norma subordinada de la Constitución, a la que a su vez es una norma superior a los reglamentos y otras disposiciones administrativas.

La educación básica es regulada, en primer lugar, por leyes de carácter federal que desarrollan los principios constitucionales en la materia. En México existe la Ley General de Educación, la cual es de carácter federal, en el marco general es la que regula y define la educación impartida por el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento oficial de estudios, salvo en lo que respecta a las instituciones de educación superior, las escuelas se rigen de acuerdo con sus leyes especiales. La creación de esta ley es consecuencia del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica, suscrito por el Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales en mayo de 1992. Esta ley define la concurrencia en materia de educación entre la federación, los estados y los municipios, definiendo a su vez, las atribuciones que le correspondan a cada nivel de gobierno, como expresión del federalismo en el campo de lo educativo. Las entidades federativas mexicanas están facultadas para expedir sus propias leyes de educación, que suelen tener un carácter complementario de la primaria.

A continuación debemos detenernos y ver qué sucede con la legislatura en la entidad quintanarroense para acabar de comprender cómo se concretizan las acciones educativas a nivel institucional.

2.3.2. Leyes, planes y programas de educación en Quintana Roo

A nuestro parecer, resulta notorio el hecho de que la educación en el país está en crisis¹⁰ y pasa por retos difíciles; Quintana Roo no es la excepción. Entendemos también que si bien la inversión en el capital humano no es el remedio a todos los problemas que enfrenta un país; si es un bien que tiene un impacto e influencia en el beneficio de los ciudadanos. A esto, también hay que añadirle el impacto de las leyes, los planes y programas de educación los cuales norman y dan sentido al quehacer institucional. Es decir, las políticas educativas en cualquier nivel de gobierno y gestión gubernamental. Para revisar lo que dicen dichas leyes y planes nos hemos dado a la tarea de revisar cuatro documentos estratégicos: el programa Alianza por la Calidad junto con la prueba ENLACE, la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo, y el PED 2005-2011, de los cuales hemos extraído lo más importante en materia educativa. Revisar estos planes de educación nos brindará la congruencia que hay entre el discurso y el hecho.

Comencemos por el programa federal Alianza por la Calidad en la cual se habla y se espera de una transformación en el ámbito educativo y para esto surge un pacto federal llamado “alianza para la calidad de la educación” el cual es un esfuerzo de múltiples actores para promover e impulsar la calidad y cobertura en el sistema educativo; cuyo objetivo es que la educación sea un mecanismo de equidad y justicia, necesarios para el desarrollo integral de toda la sociedad mexicana.

La calidad no se diseña desde fuera, sino que se diseña internamente y se ofrece posteriormente a la sociedad. Como cualquier cosa cuando está bien elaborada encuentra mercado así la calidad, si está bien diseñada encontrará

¹⁰ Según Manes (2004) las crisis generan cambios, que cada institución educativa pueden interpretar como una oportunidad o como una amenaza, y desarrollar diferentes actitudes frente a las transformaciones.

mercado y viceversa. En materia de educación no suelen darse los estándares o mediciones cuantitativas de los ritmos de trabajo porque el trabajo es principalmente cualitativo. Por ejemplo, no es mejor docente quien hace mas excursiones fuera del aula, aprueba más alumnos, hace mas reuniones con las familias, llega puntual, etc., del mismo modo que tampoco es mejor alumno quien asiste más veces a clase, pregunta muchas veces, realiza más tareas, toma todos los apuntes, etc. Si así fuera, todo sería más fácil.

Todos estos aspectos pueden cuantificarse, pero dicha cuantificación resulta inútil, porque es la calidad global o el conjunto de actuaciones cualitativas lo que permitiría formular un juicio de valor. Sin duda alguna tocar el tema de la calidad en educación presenta dificultades tanto por su carácter subjetivo como por el político. Muchos limitan a la calidad educativa como los resultados que obtiene el centro, mientras que otros dan mayor relevancia a los objetivos que se persiguen, los procesos que se utilizan para obtenerlos y en algunos casos la interpretación de los resultados varía según los planteamientos ideológicos de los que se parta.

Basándose en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes suscriben esta alianza por la calidad de la educación desarrollaron las acciones en torno a varios ejes, los cuales son los siguientes:

- Modernización de los centros escolares
- Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas
- Evaluar para mejorar
- Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo
- Bienestar y desarrollo integral de los alumnos

Por todo lo anterior, hemos hecho énfasis en el sistema como parte del capital humano y en este sentido se parte de un análisis macro que toma en cuenta la operación del sistema en su conjunto. Los trabajos realizados por (cit. por Laya 2006), Martínez Rizo y Muñoz Izquierdo representan este enfoque.

Ahora bien, partiendo de un enfoque sistémico del proceso educativo Martínez Rizo (cit. por Laya 2006) distingue insumos, productos y procesos. Según Martínez, el sistema está ubicado en un ambiente más amplio, y parte de sus elementos constituyen recursos que pueden transformarse en necesidades e insumos que pudiesen satisfacerse. Entre cuyos elementos que componen el sistema, Martínez establece una serie de similitudes que conforman las dimensiones particulares del concepto de calidad, mismo que abarca tanto interna como externamente la eficacia, eficiencia y la relevancia. Mientras que, Muñoz Izquierdo (cit. por Laya 2006) igual maneja este concepto multidimensional cuando se refiere a la calidad de la educación superior. Para este autor las dimensiones involucradas expresan las siguientes relaciones:

- a) Relevancia se refiere al grado que la educación responde efectivamente a las necesidades, aspiraciones e intereses de cada uno de los sectores a los cuales, dirige, por lo cual también atañe a la medida en que la educación se adecue a las características y posibilidades de cada sector.
- b) Eficacia o efectividad que tiene dos dimensiones: por una parte, se refiere al grado en que la educación alcanza las finalidades intrínsecas a la misma-como la adquisición de conocimientos, el desarrollo de ciertas actitudes y habilidades, y la internacionalización de determinados valores-. Por otra parte, se refiere al logro de ciertas finalidades extrínsecas a la educación superior, como son los objetivos de naturaleza social, económica, política y cultural que la educación también se propone alcanzar-aunque no en forma independiente de sus propias finalidades internas.
- c) Eficiencia se refiere a la relación obtenida entre los resultados de la educación y los recursos dedicados a la misma.
- d) Equidad hace referencia a la distribución de las oportunidades educativas, que no se refiere solamente al acceso a la educación, sino también a la permanencia y conclusión exitosa de los estudios iniciados.

En este sentido se define a la calidad de un sistema educativo como una noción multidimensional que comprende tanto interna como externamente la eficacia, eficiencia, la relevancia, impacto y equidad. Partiendo del análisis de dichos elementos, Martínez Rizo (cit. por Laya 2006) propone una serie de condiciones en cuanto a la calidad y determina que un sistema educativo de calidad es el que:

- Establece un currículo adecuado a las necesidades de la sociedad en la que se ubica, en otras palabras, es relevante.
- Logra que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto previsto y egrese habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos (o sea que tiene eficacia interna y externa).
- Consigue que el aprendizaje relevante alcanzado por los alumnos sea asimilado por éstos en forma duradera y sea utilizado para mejorar su desempeño como adultos en los diversos papeles sociales que deben desempeñar (de manera que tiene un impacto positivo).

- Aprovechar de la mejor manera posible los recursos de que dispone, evitando despilfarros y derroches de cualquier tipo (o sea que es eficiente).
- Ofrecer apoyos compensatorios a los estudiantes que más los necesitan (equidad).

Partiendo de este modelo podría decirse que la calidad del sistema educativo dependerá en gran medida de la vinculación insumos-productos y su interacción con el ambiente. También es necesario considerar, que el nivel de análisis en el cual se desenvuelve dicho modelo conduce a poner atención en un nivel macro el cual posibilita formar juicios de valor sobre un sistema en su conjunto, pero a su vez, no entra en detalle de algunos aspectos fundamentales del mismo.

Ahora bien, alianza por la calidad pretende con este documento sentar las bases del desarrollo de una educación básica cuya calidad se presente en el futuro, a la altura de la que según nuestro país necesita. En esta Alianza se reitera que el ingreso y la promoción de plazas docentes y directivas se base fundamentalmente en la celebración de concursos de oposición. De igual forma acordaron reformar las bases de la Carrera Magisterial, con la finalidad de que la antigüedad que tengan los profesores deje de figurar entre los factores que determinan los resultados de la evaluación docente y a su vez, se acordó crear el Programa de Estímulos de Calidad Docente.

También, se acordó utilizar los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares "ENLACE", con la finalidad de decir a los maestros y a los padres de familia de la situación en la que se encuentran sus hijos o alumnos y también con la finalidad de exigir a los docentes que participen en los cursos de actualización necesarios -sí en cierto sentido- para mejorar los resultados de los estudiantes en dicha prueba. Pero en este punto surge una pregunta con respecto a la prueba ENLACE en la cual se basa la Alianza por la Calidad de la Educación Básica, esta es, qué nos dice la prueba ENLACE. En octubre de 2009 se llevó a cabo el 1er Seminario-Taller: Necesidades de investigación educativa en la educación básica, el cual tuvo lugar en la capital del Estado de Quintana Roo con la finalidad de fomentar la investigación educativa en la educación básica. En este primer seminario-taller

la Mtra. Bonilla preguntó lo siguiente a todos los maestros y directivos presentes:

¿Qué evalúa y que no evalúa?

Con respecto a la prueba ENLACE, a lo cual nos dijo que evalúa los conocimientos y habilidades en matemáticas y español. Desde el 2008 se inició la evaluación de una tercera asignatura que se irá rotando cada año, el año pasado fue la de Ciencias y en 2009 se evaluó la asignatura de formación cívica y ética, a saber en 2010 y 2011 serán Historia y Geografía respectivamente y en 2012 se evaluará nuevamente Ciencias.

La elección de estas materias responde al énfasis que tienen en el currículo manifiesto, en la carga horaria, así como a su carácter instrumental. La prueba ENLACE lo que no evalúa es a saber:

En español, producción oral y escrita, prácticas de búsqueda de información en fuentes diversas y la construcción de opiniones y valoraciones. En matemáticas, la creación de unidades arbitrarias de medidas, usos de instrumentos de geometría y la creación y exploración de objetos tridimensionales.

Los resultados de la prueba ENLACE demuestran que las escuelas públicas salen mejor evaluadas que las escuelas particulares, ¿Esto se puede atribuir al nivel de preparación de los maestros? Se preguntaban todos en dicho seminario. Hasta donde comprendimos, ENLACE ayuda a conocer y reconocer buenas escuelas, pero de ninguna manera podemos decir que las mejores escuelas son únicamente las que obtienen el puntaje más alto. Esa distinción debe atribuirse más bien a las escuelas cuyos alumnos muestran los avances académicos más significativos respecto de la situación en la que se encontraban cuando ingresaron a la misma. Entonces, las menudas críticas y cuestionamientos se concentran en conocer para qué sirven los resultados de las pruebas aplicadas a “escuelas muestra” A saber, la Mtra. Bonilla explicó que:

Sirven para que los resultados de las pruebas sean comparables, basados en el método “población común” y no de “reactivos comunes”, ya que el examen se hace público y por tanto los reactivos no pueden ser re-utilizados. De esta manera, a la población de esta muestra nacional se le aplican dos exámenes, la “prueba operativa” o examen que está evaluando el logro académico de todos los alumnos y el “pre-test” o reactivos que serán utilizados en el examen del siguiente año. De este último, los alumnos solo resuelven algunos reactivos (aplicación matricial) (2009, s/p)

En sí, compréndase que todas estas preguntas sirven para formar nuestro propio punto de vista con respecto a la calidad de la educación y determinar que no solo es hacer responsable a los maestros, sino que detrás de estos hay instituciones, programas, planes, actores políticos y sociales, organismos internacionales, padres de familia, alumnos y sociedad en los cuales también recae gran peso de esta responsabilidad en materia de educación. Al concluir este seminario-taller se conformó la red llamada “REDSEQRoo” para promover y desarrollar la investigación con la finalidad de diseñar propuestas de investigación para el Estado de Quintana Roo, con respecto a los ejes de calidad, definiendo qué es calidad y qué entendemos por equidad.

Sin duda alguna nos parecía que la ACEB es una propuesta de documento estratégico –política pública- que busca reformar la propuesta pedagógica y curricular, la gestión y la gobernabilidad educativa con la convicción de que no se ha hecho lo necesario para la formación del capital humano y por ende el desarrollo social desde la escuela pública. Alcanzar un acuerdo sobre lo que debemos entender por calidad educativa es un problema que debemos resolver, ya que buena parte de los problemas o tensiones entre los principales actores del sistema educativo y político se deriva de los distintos enfoques divergentes que se entienden sobre el concepto de calidad educativa del que se ha hablado en el capítulo anterior. A continuación, lo que debe presentarse es el sistema jurídico mexicano donde se desprenden los lineamientos y políticas para la educación.

2.3.3. El sistema jurídico estatal y el marco educativo

La Constitución política de Quintana Roo nos dice que las normas constitucionales expresan, el proyecto político educativo del Estado mexicano y definen el contenido de las normas de carácter primario en materia educativa. Por lo tanto, las que guardan relación con la educación son a saber:

El primer artículo de la constitución de Quintana Roo que señala acciones en educación es el artículo 13 que en su apartado B fracciones II, V y VIII señala que el Gobierno Estatal y Municipal están obligados a:

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas en el territorio del Estado, mediante acciones para garantizar los derechos laborales; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

Por otra parte tenemos al artículo 32 de nuestra constitución estatal, el cual para nosotros es la más importante ya que señala lo siguiente en materia de educación:

La educación es un derecho fundamental del ser humano y de la sociedad. Todo individuo tiene derecho a la educación en los términos de la legislación aplicable. El Estado garantizará el ejercicio del derecho a la educación para todos y la universalización de la educación básica.

La educación básica obligatoria está conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria. La educación cumple un eminente valor social de interés general. Su orientación descansa en el desenvolvimiento integral de la persona como miembro de una colectividad, y propicia el acceso generalizado a la instrucción pública. El Estado de Quintana Roo, participará en la función educacional, con arreglo a la distribución dispuesta en la legislación federal de la materia, entre la Federación, Estados y Municipios, para su adecuada unificación y coordinación y para la determinación de las aportaciones económicas que deban corresponder a este servicio público.

La educación en el Estado de Quintana Roo, será laica, científica, democrática y nacionalista. Procurará el constante mejoramiento cultural, social, político y económico del pueblo.

El Estado, además de lo señalado deberá:

- a).- Promover y atender todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación inicial, la educación media superior y la educación superior necesarios para el desarrollo del Estado y la Nación;
- b).- Acentuar la formación y capacitación para el trabajo orientada hacia la productividad; y

c).- Promover y apoyar la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura, la educación física y la práctica del deporte. Todos los servicios de educación obligatoria que el Estado ofrece serán gratuitos de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los beneficiarios del servicio podrán contribuir solidariamente a su mantenimiento, conservación, ampliación y cobertura.

Finalmente tenemos en la constitución al artículo 75 la cual en su fracción II, faculta a la legislatura del Estado para expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades explícitas otorgadas en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos principalmente en materia educativa de conformidad con la Ley General de Educación.

Ahora bien, en dicha Ley del estado de Quintana Roo los artículos que para nosotros son los más importantes porque muestran su relevancia jurídica en la educación son los siguientes:

Artículo 3. La educación es un derecho fundamental del ser humano y de la sociedad. Toda persona tendrá derecho a recibir educación, sin límites de edad, sexo, religión o raza; con las mismas oportunidades de acceso, permanencia y conclusión en el sistema educativo estatal, con el único requisito de satisfacer las disposiciones generales aplicables. El Estado garantizará el ejercicio del derecho a la educación para todos y la universalización de la educación básica obligatoria, que comprende: la educación preescolar, primaria y secundaria.

Artículo 4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley General de Educación y la presente Ley, son la base que determina la política educativa del Estado. Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la normal, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, la educación inicial, la educación especial y la educación indígena, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley General de Educación. Todos los servicios educativos que el Estado imparta serán gratuitos, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º y 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, respectivamente.

Este es el artículo que como podemos darnos cuenta da solidez a nuestra investigación en el aspecto jurídico, por el simple y sencillo hecho que señala cuáles son los principales programas de acción que dan sentido jurídico a la educación de Quintana Roo y estos a su vez describen cuál es el rol de los distintos agentes y actores de la educación. Los cinco siguientes describen el papel que juega el capital humano -como centro- y la educación para lograr el desarrollo del estado y el crecimiento de nuestra cultura, y a su vez apreciamos cual

es el concepto de calidad educativa según nuestra legislatura estatal en cuanto a gestión escolar y el papel de la autoridad educativa.

Artículo 5. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar personas que tengan sentido de solidaridad social.

Artículo 6. La educación en el Estado de Quintana Roo buscará responder a los requerimientos de su entorno social y para tal fin considerará al ser humano como el actor central del proceso educativo.

Artículo 9. Para los efectos de la presente Ley, por **calidad educativa** se entenderá el óptimo funcionamiento de las instituciones y los más eficaces resultados del proceso educativo en general, así como el aprovechamiento escolar en lo particular, propósito que tendrá la más alta prioridad en la política educativa del estado, por lo que todos los programas y actores de la educación estarán comprometidos en la tarea de superarla constantemente, con una visión integral de la gestión escolar.

Artículo 15. La autoridad educativa estatal establecerá un programa permanente de dotación de materiales y equipos de tecnología de apoyo, a todos los planteles públicos de educación básica, hasta alcanzar la cobertura total y garantizar la actualización y mantenimiento continuo de los equipos y programas.

Artículo 18. La autoridad educativa estatal establecerá un Sistema Integral de Capacitación a trabajadores docentes y de apoyo a la educación, enfocado a lograr eficiencia en la gestión escolar y de la enseñanza; al efecto se integrará en un solo sistema, a todos los organismos que ofrecen capacitación al sector educativo, por medio de cursos de actualización, especialización y posgrado optativos y obligatorios.

Siguiendo con la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y para conocer quiénes son esos responsables de la política educativa y que corresponde como trabajo a cada uno de estos en Quintana Roo jurídicamente estos planes describen el óptimo desempeño que deben seguir el gobierno e instituciones hacia la calidad y la política de la educación y lo describen en los siguientes artículos:

Artículo 21. El Sistema Educativo Estatal está constituido por:

- I.- Los educandos, los educadores y el personal de apoyo a la labor educativa;
- II.- Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- Las autoridades educativas, los mandos superiores, los mandos medios e intermedios, los jefes de sector, los supervisores, los directores y subdirectores de escuela;
- IV.- Las instituciones educativas públicas, y sus organismos descentralizados;
- V.- Las instituciones de los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;
- VI.- Los espacios y parcelas escolares; y
- VII.- Las instituciones que en el futuro se creen para complementar el servicio educativo.

Artículo 24. Corresponde a la autoridad educativa estatal:

I.- Planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del Sistema Educativo del Estado de Quintana Roo;

II.- Proveer lo necesario para que el estado cumpla con el derecho a la educación de todos sus habitantes, ofrecer oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo y el tránsito regular en sus diferentes niveles y modalidades;

III.- Establecer las alternativas de equidad, enunciadas en el capítulo respectivo de esta ley, con el propósito de llevar los beneficios de la educación a todos los estratos sociales de la población;

IV.- Coordinar y administrar la impartición de los servicios educativos públicos gratuitos y de calidad, para garantizar el acceso de todos a la educación básica y promover una oferta educativa igualitaria en todo el Sistema Educativo Estatal;

V.- Proponer al ejecutivo estatal los proyectos de reglamentos, decretos y emitir acuerdos, circulares y órdenes sobre los asuntos de su competencia;

XI.- Cuidar que todos los planes y programas de estudio de educación media, y de investigación científica y tecnológica que se ofrezcan en el Estado, se vinculen funcionalmente con las necesidades del sector social y productivo;

XII.- Activar y promover un proceso permanente de supervisión y evaluación de la calidad y equidad en la educación;

XIII.- Desarrollar, fomentar y evaluar las actividades de alfabetización de adultos y niños con retraso escolar;

XX.- Promover y fortalecer la vinculación y colaboración con la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, el Consejo Quintanarroense de Ciencia y Tecnología, las instituciones de educación superior, públicas y particulares, y demás instancias competentes, para determinar las necesidades de investigación científica y tecnológica necesarias, para el desarrollo social y productivo del estado, así como para gestionar recursos públicos y privados dedicados a llevar a cabo esta tarea;

XXI.- Promover y fomentar la investigación científica, tecnológica y psicopedagógica que sirva como base a la innovación educativa;

XXII.- Promover y fortalecer permanentemente la investigación educativa;

Artículo 26. Los jefes de sector, supervisores y directivos escolares, en sus espacios de autoridad, deben:

II.- Garantizar que las relaciones escolares entre los educandos, con los maestros y con la autoridad sean armoniosas, tolerantes y solidarias para favorecer el mejor ambiente de desarrollo del proceso educativo y asegurar las condiciones necesarias **para elevar la calidad en la educación**;

VII.- Impulsar y orientar las relaciones de las escuelas con las comunidades de su entorno, para promover el desarrollo económico, social y sobre todo el cultural, por medio de celebraciones, jornadas culturales y variadas actividades sociales, todo esto con el claro objetivo de promover la construcción de un ambiente educativo por parte del entorno de las instituciones.

Artículo 43. La autoridad educativa estatal, para dar cumplimiento al artículo 20 de la Ley General de Educación, diseñará, organizará e implantará el Sistema Estatal de Educación Normal: formación, capacitación, actualización y superación académica de los maestros, que incluya a todas las instituciones, dependencias y programas dedicados a estas actividades.

Artículo 49. Las propuestas curriculares que se presenten a la autoridad educativa estatal para su aprobación oficial, considerarán al currículo escolar como el conjunto de los elementos que participan en el proceso educativo, en forma especial: el entorno sociocultural y familiar, los planes y programas de estudio, la metodología didáctica, los auxiliares y apoyos a la enseñanza y las técnicas, instrumentos y métodos de evaluación.

Artículo 55. La acción educativa se orientará hacia la más amplia participación de la sociedad, tanto para procurar la educación permanente y armónica de todas las personas, como para renovar, dinamizar y fortalecer el tejido social y vigilar que todos los habitantes del Estado de Quintana Roo tengan derecho a las mismas oportunidades de educación, sin más condiciones que satisfacer los requisitos establecidos en las disposiciones relativas.

Artículo 56. Los derechos y obligaciones de los padres de familia, tutores o de quienes ejerzan la patria potestad, serán los siguientes:

I.- Derechos:

a.- Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos menores de edad, cursen la educación básica;

b.- Presentar a las autoridades de la escuela, en la que estén inscritos sus hijos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que éstas se aboquen a su solución;

d.- Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social en los términos señalados en las reglamentaciones correspondientes;

e.- Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos;

II.- Obligaciones:

b.- Cuidar que sus hijos o pupilos menores de edad concluyan la educación básica, completa;

c.- Apoyar, con la mayor amplitud posible, el proceso educativo de sus hijos.

Artículo 59. Los medios de comunicación masiva, en su programación, desarrollo y actividades, deberán contribuir al logro de las finalidades previstas en el artículo 7° de esta Ley, que se refiere a los atributos y valores que la sociedad debe procurar adquieran todos los mexicanos. Lo anterior de conformidad a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley General de Educación.

Algunos de estos artículos han sido subrayados por la importancia que hemos querido remarcar en nuestros lectores y para que nosotros mismos ubiquemos con facilidad los artículos más importantes en materia.

Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 tiene como principios u objetivos:

- El mejorar la vida económica y social de los quintanarroenses y sienta las bases para la consolidación del desarrollo con la vinculación de la educación y otros sectores.
- El invertir en materia de educación según el gobernador de nuestro estado es la más alta prioridad para su gobierno ya que la educación permite avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población forma ciudadanos tolerantes, participativos, consientes de

sus deberes y conoedores de su realidad y obligaciones en conjunto con otros servicios que mejoran dicha calidad.

Por último y para cerrar esta explicación del sistema jurídico en el que descansan las bases de la educación pública estatal, hay que señalar los datos más actuales que se pudieron obtener de las estadísticas en materia de educación, y siguiendo los Informes del Ejecutivo, en el ciclo escolar 2006-2007 en:

Educación primaria la eficiencia terminal fue del 98 por ciento, el tercer lugar nacional y la deserción de un -0.3 por ciento, el segundo lugar nacional. En educación secundaria la eficiencia terminal fue del 82 por ciento que nos ubica en el noveno lugar nacional y una absorción del 100.5 por ciento que representa el segundo lugar nacional.

La matrícula del sistema educativo estatal para el ciclo escolar 2007-2008, se integra por 345 mil 833 alumnos. Ingresaron a algún grado o nivel 336 mil 633 alumnos y 8 mil 750 repitieron algún grado escolar. Por género, la matrícula se compone en 51 por ciento por hombres y en 49 por ciento por mujeres. La matrícula escolar 2007-2008, del sistema educativo estatal es atendida en 1 mil 447 planteles educativos con 1 mil 905 escuelas. El 89.5 por ciento son escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria. Los municipios con el mayor número de escuelas son Benito Juárez con el 31 por ciento por su densidad poblacional y Othón P. Blanco con el 29 por ciento por su extensión territorial.

En total, en el Sistema Educativo Estatal participan 17 mil docentes, el 70.5 por ciento se concentra en educación básica, el 12.7 por ciento en el nivel medio, el 14.9 por ciento en el nivel superior y el 1.9 por ciento en educación normal, educación para adultos y capacitación para el trabajo. Se cuenta con 1 mil 905 escuelas con 11 mil 682 aulas activas de las 12 mil 903 existentes, el 89.5 por ciento corresponden a nivel básico, el 6.7 por ciento al nivel medio, el 1.9 por ciento al nivel superior y el 1.8 por ciento en educación normal, educación para los adultos y capacitación para el trabajo.

La educación superior en el ciclo escolar 2007-2008 atiende a 18 mil 625 alumnos, que representan un incremento del 4.5 por ciento respecto al ciclo anterior, en 41 instituciones. Sin embargo, se tiene la cobertura de atención más baja del país para el grupo de edad de 19 a 23 años, generado por un alto índice de deserción, escasa vinculación entre las instituciones de educación superior y el sector productivo y poca diversificación de la oferta de carreras.

Es importante recalcar que existe un gran número de quintanarroenses de 15 años o más que no saben leer y escribir o no han concluido su educación básica y no son atendidos por el sistema educativo escolarizado, esto representa un rezago educativo, que está constituido principalmente por la población indígena por su condición de marginación y por el alto número de inmigrantes en condiciones similares, que vienen a nuestro estado en busca de empleo. En parte esto es lo que nos “dicen” también los informes de gobierno, pero habrá que contrastar las estadísticas.¹¹

Únicamente y con el ánimo de recordar el objetivo estratégico del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 -el cual nos indica que el gobierno tiene la responsabilidad de impulsar la transmisión y creación de conocimientos, así como la adquisición de habilidades, principios y valores para el desarrollo integral del ser humano y de su entorno, mediante la cobertura educativa con equidad y calidad en todos los niveles educativos – debemos considerar las líneas de acción en materia de educación que establecen lo siguiente:

AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE EDUCACIÓN BÁSICA

Ofrecer a la niñez quintanarroense acceso y permanencia a una educación básica, que le permita desarrollar conocimientos y habilidades útiles, así como valores y actitudes que propicien la convivencia armónica con sus semejantes y su entorno.

Ampliación de la oferta educativa en condiciones de equidad para reducir la desigualdad entre grupos sociales.

Elevar la calidad en la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo y ampliar las acciones de seguridad social escolar durante el traslado y estancia en las escuelas de los alumnos.

Desarrollo de programas de estudios con contenidos estatales de cultura de derechos humanos, de la legalidad, valores, prevención de adicciones, cuidado físico y la protección del medio ambiente.

Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información en el sistema educativo.

¹¹ En el capítulo tres demostraremos las incongruencias que hay entre lo publica y entre lo investigado estadísticamente.

- ✚ INCREMENTO DE LA COBERTURA DE EDUCACIÓN MEDIA**
Ampliar la cobertura con equidad, calidad y pertinencia para promover la permanencia de los alumnos en la educación media.
Ampliación de la oferta educativa en condiciones de equidad para reducir la desigualdad
Gestión de planes y programas de estudio flexibles en la educación media y, fortalecimiento de la currícula con conocimientos básicos y habilidades vinculadas al sector productivo y al uso de las tecnologías de información.
Elevar la calidad de la educación y ampliar las acciones de seguridad para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo.
- ✚ AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**
Ampliar en el nivel superior la cobertura con equidad y calidad que fomente la investigación y que atienda las necesidades de perfiles profesionales en la entidad.
Ampliación de la oferta de educación superior con oportunidades equitativas e incorporación de escuelas privadas con estándares de calidad académica.
Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo.
Formación de egresados con conocimientos, habilidades, actitudes y valores vinculados al sector productivo con programas de mejora del perfil y desempeño académico, actualización de prácticas de evaluación y acreditación y procesos de mejora continua.
Profesionalización de con estudios de postgrado y fortalecimiento de las capacidades prácticas de los egresados con el servicio social, práctica profesional, estancias e intercambios académicos.
- ✚ CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN NORMAL DEL ESTADO**
Formar con calidad el recurso humano necesario para atender las necesidades de docencia del sistema de educación básica del estado.
Formación de los maestros de acuerdo a las necesidades requeridas en la educación básica e incorporación de las instituciones formadoras de docentes a nuevas formas de instrucción con la tecnología como herramienta de enseñanza.
- ✚ MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA LOS ADULTOS.**
Elevar la calidad de la educación básica para adultos y la capacitación para la vida y el trabajo.
Alfabetización y atención al rezago educativo con programas de formación, capacitación y certificación de instructores y el establecimiento de modelos flexibles de educación para adultos y capacitación para el trabajo.
Servicios de educación básica y de capacitación para el trabajo a la población marginada, indígena y rural considerando los aspectos del género e interculturalidad.
- ✚ MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL**
Fortalecer el desempeño de los servicios educativos.
Fortalecimiento del desempeño de los servicios educativos con procesos de gestión institucional sistematizados para facilitar los trámites y disminuir el tiempo de respuesta.
Actualización de los mecanismos para la acreditación, certificación, incorporación y revalidación de estudios, certificación de procesos e incorporación de datos en el Sistema de Información Geográfica Educativa.
- ✚ FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN**
Fomentar la participación de los centros escolares en la toma de decisiones y promover la seguridad de los alumnos y profesores, la transparencia y rendición de cuentas.
Fortalecimiento de la participación social en la mejora del proceso educativo y promoción de acciones municipales, privadas y de la sociedad del compromiso con la calidad educativa y con el financiamiento de la educación.
- ✚ DESARROLLO DE UNA NORMATIVIDAD EDUCATIVA A LA VANGUARDIA**
Adecuar permanentemente el marco jurídico del Sector Educativo buscando fortalecer sus objetivos estratégicos.

Actualización jurídica para la transformación del sistema educativo estatal y cumplimiento de la normatividad del sistema educativo.

AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Desarrollar y consolidar la infraestructura educativa del estado.

Ampliación de la infraestructura educativa con la participación de las autoridades municipales y gestión de financiamiento privado en la construcción, rehabilitación, adquisición de mobiliario y mantenimiento de las unidades del sistema educativo estatal.

FORMACIÓN DE CAPITAL INTELECTUAL

Fomentar la innovación, el desarrollo tecnológico y la creación de capital intelectual, para consolidar y generar nuevas alternativas de crecimiento económico.

Fortalecimiento del Fideicomiso Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Estado y gestión para la instalación de centros de investigación de orientación al desarrollo estatal.

Son estos ejes donde los informes del gobierno deben darse a la ciudadanía; por su parte la sociedad quintanarroense debe observar que se informen y se cumplan anualmente. Lo cierto es que en el siguiente capítulo analizaremos si todos los ejes estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo y sobre todo aquellos que los consideramos importantes para nuestra investigación reflejan que el gobierno del estado respeta su sistema jurídico; sus propios planes y programas de desarrollo educativo y más aún, si hace énfasis respecto a su visión del capital humano, es decir, la formación de su población.

Ya que si bien todos estos documentos estratégicos, normas y leyes son muy importantes para el impulso y desarrollo del nivel de vida de los quintanarroenses, deberían estar planeados y dirigidos para contar con un capital humano que permita fructificar y trascender el desarrollo del país y del propio desarrollo de la sociedad del estado de Quintana Roo. Estos planes de educación serán analizados para tener un mayor conocimiento sobre el quehacer de los responsables según los planes y a su vez también, para comparar si es congruente lo que dicen los actores y lo que hacen.

Hasta donde hemos analizado, en su totalidad, el principal objetivo del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 es bueno considerando lo que se quiere lograr con el impulso y la creación de conocimientos y adquisición de habilidades para el desarrollo integral del ser humano. Sin embargo la pregunta que tratamos de respondernos es por qué no se ha logrado tener los resultados que se dice en el discurso. Una hipótesis adicional es que los planes y leyes son demasiado claros y precisos en el que hacer por parte de

los actores, pero éstos carecen de conocimiento político-ético para darse cuenta que primero están los intereses de los quintanarroenses y posteriores los personales.

Al revisar los planes e informes junto con los resultados y verificar si estos son congruentes en el óptimo desempeño del gobierno en la educación, nos dimos cuenta que hay una falta de coherencia entre lo que establecen las leyes estatales y lo que se informa en los planes y programas educativos con los resultados publicados en los informes de gobierno.

En síntesis, según el artículo Décimo Tercero la Constitución Política del estado de Quintana Roo, se debe propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo.

Por su parte, la Ley de Educación del Estado, en su artículo Tercero menciona que todos tendremos derecho a recibir educación con las mismas oportunidades de acceso, permanencia y conclusión en el sistema educativo estatal y, por ende, el Estado debe garantizar el ejercicio de dicho derecho. Adicionalmente, los artículos 55 y 58 mencionan que todos tenemos derecho a las mismas oportunidades de educación; siendo un compromiso de las autoridades educativas lograr que los servicios educativos que se ofrecen en el estado sean aprovechados por “todos los habitantes de todas las edades independientemente de su situación económica, geográfica, social o cultural”.

Por último, el Plan Estatal de Desarrollo, sostiene a lo largo del documento que, se tiene como objetivo mejorar la vida económica y social de los quintanarroenses, y a su vez, un mejoramiento de la calidad de la educación, de la gestión del sistema educativo estatal, la formación del capital intelectual y mayores oportunidades de educación para la mujer. Pero pese a todas las leyes, planes e informes de gobierno, se encuentran que no son del todo reales, ejemplo de ello, la falta de estímulo hacia la carrera de maestro sumada a la decadencia u obsolescencia de los institutos formadores de docentes han provocado una paulatina pérdida de la llamada vocación y compromiso por parte de nuestros docentes y por ende, se refleja cada vez más el deterioro del compromiso con la tarea. Al menos es lo que señalan

ellos, sus respectivos representantes sindicales e incluso una parte de los analistas educativos.

Algo más, la carencia de tiempo destinado a la formación y actualización de los docentes son un factor que merma el desempeño en educación. La desinformación normativa también ha sido un conflicto en las decisiones institucionales. La ejemplaridad de directivos, docentes, personal no docente, entre otros, es esencial desde la función educativa y formativa de la escuela. Por ende, podemos sostener como conclusión hasta aquí que no hay una total coherencia entre los planes, leyes e informes con la evidente realidad cotidiana que nos describen los diversos medios de comunicación o los mismos padres y madres de familia. Ello se debe a que algunos de estos objetivos de los programas no se han cumplido en su totalidad; sin embargo, esta idea se aborda mejor en el tercer capítulo donde nos hemos dado a la tarea de comparar lo que dicen, por un lado, los documentos estratégicos¹² y leyes; y por el otro, lo que demuestra la realidad estadística y los informes de gobierno.

¹² Es importante resaltar que todos estos planes (entre otros datos), leyes y documentos estratégicos serán puestos completamente en el apartado de anexos, ya que en este capítulo dos solo se abordaron los que para nuestra investigación fueron importantes y además podrán ser usados para investigaciones futuras.

CAPÍTULO III. Un balance econométrico de la educación en Quintana Roo.

Este último capítulo de nuestra investigación responde una cuestión principal, cuáles son los resultados de las principales políticas educativas que se plasman en los principales documentos estratégicos y rectores de la gestión educativa. Puesto que como tales, son políticas educativas que se implementan y deben ser congruentes entre el hacer y el informar; por ello, este capítulo persigue, en particular, el objetivo de explicar si existe una coherencia entre el dicho y el hecho; si los datos estadísticos que se plasman en los informes de gobierno son congruentes con el nivel educativo alcanzado, es decir, nos interesa comparar los datos oficiales siguiendo el análisis de un modelo econométrico usualmente aplicado por los economistas de la educación.

Sostenemos que los organismos internacionales han jugado un papel muy importante en la implementación y definición de las políticas educativas internacionales, las cuales a su vez influyen en los planes educativos de México y, por consecuencia en las del Estado de Quintana Roo; sin embargo, qué indican los informes de gobierno respectivos y cuáles son los datos estadísticos que los avalan es lo que muestra con mayor nitidez y contundencia la realidad educativa en nuestro estado.

3.1. La teoría del Capital Humano en la realidad educativa de Q. Roo.

Año con año, desde 1994, la OCDE hace un examen que reporta en un documento llamado así, y que tiene como objetivos presentar los resultados de los estudios comparativos que ha hecho en sus países miembros de dicha organización. En México, específicamente, el estado de Sonora y de Veracruz son regiones que están bajo dicho estudio desde el año 2008 y lo serán hasta finales del 2010. Este estudio usualmente se realiza a universidades e instituciones de educación superior, abarca un estudio detallado de su grado de innovación, su desarrollo de capital humano, desarrollo social, cultural y ambiental, así como también, construcción de capacidad regional.

Según la dirección de educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), apoya a sus países miembros para lograr un aprendizaje de alta calidad para el desarrollo personal, cohesión social y crecimiento económico sostenible. Tampoco olvidemos que esto, va ligado en México a la aplicación del programa para la evaluación internacional de estudiantes (PISA) la cual a ciencia cierta nos trata de indicar cuál es el grado de conocimientos de estudiantes de nivel básico educativo; sin embargo, muchos son sus críticos y, según sostienen, dicho informe no nos dice nada, ya que como programa evaluador no mide, efectiva y eficientemente algunos rubros importantes en materia de educación.

Lo cierto es que causa la atención de los medios de comunicación y cierto malestar de la sociedad, en particular la incomodidad de muchas familias cuyos esfuerzos principales se centran en invertir fuertemente en la educación de sus hijos, una gran mayoría en escuelas de corte privado.

No olvidemos que estamos viviendo múltiples cambios sociales donde los avances tecnológicos han modificado a profundidad el *statu quo* de diversas economías. México no está exento de ello. Según la capacidad que se tenga en esta nueva economía internacional depende de la forma como funcionen sus organizaciones públicas y privadas. En palabras de Werther y Davis, el término *capital intelectual* se refiere a:

La suma de todos los conocimientos que poseen los empleados y que le dan una ventaja competitiva a la organización. Cuando los gerentes llevan a cabo actividades de administración de capital humano como parte de sus responsabilidades y tareas, lo hacen para facilitar la contribución de estas personas con el objetivo común de alcanzar las metas de la organización a la que pertenecen (2008: 4-5).

Hagamos de cuenta que el sistema educativo es similar a una empresa entonces, los departamentos y los gerentes de capital humano deben tener objetivos y metas claras que a su vez sean cuantificables; estos objetivos equivalen a parámetros que permiten evaluar las acciones que se llevan a cabo. Los objetivos de la administración del capital humano no solo deben reflejar las intenciones y propósitos del escalafón jerárquico o administrativo, sino que también deben reflejar y tomar en cuenta los desafíos que surgen de

la secretaría, es decir, del departamento de personal mismo y de las personas participantes en el proceso. Werther y Davis (2008) también nos dicen que los desafíos de una empresa pueden clasificarse en cuatro áreas fundamentales:

- Los objetivos corporativos, en la cual la administración de los recursos humanos postula como objetivo principal contribuir al éxito de la empresa o corporación, al incidir en la estrategia corporativa, impulsar el uso eficaz y eficiente del talento y contribuir a los resultados financieros, los valores de la organización y la cultura empresarial.
- Los objetivos funcionales deben mantener la cooperación del departamento de capital humano en un nivel que sea apropiado a las necesidades de la organización la cual es una prioridad absoluta.
- Los objetivos sociales son aquellos donde el departamento de capital humano debe ser el responsable, ética y socialmente, de los retos que presenta la sociedad en general y, a su vez, disminuir lo más posible las demandas y exigencias negativas que la sociedad pueda ejercer sobre la organización.
- Los objetivos personales nos dicen que el departamento de capital humano debe tener en cuenta que legítimamente cada uno de los integrantes de cualesquiera sea la organización aspira a lograr metas personales. (2008:10).

Entendemos así que cuando se forma un sistema u organización, diversos sectores y actividades intervienen y se vinculan entre sí. Todo sistema consta de al menos dos partes, que interactúan entre sí, pero cada uno posee límites claros y precisos. Una secretaría como la SEP a nivel federal o la SEQ a nivel estatal puede considerarse un sistema que está compuesto por áreas diversas, departamentos y divisiones. Como lo señalan Werther y Davis:

Todas las actividades de administración de capital humano mantienen una relación entre sí. Por ejemplo, los desafíos generales de la organización afectan la manera en que trabaja el departamento de selección del personal. A su vez, el subsistema de selección influye en la evaluación y desarrollo de los empleados. Cada subsistema es influido por los objetivos y las normas del departamento de personal en general, así como el entorno externo en que opera la organización. Cada uno de los subsistemas influye en los demás, y los especialistas deben mantener este dato presente. Tal vez la manera más eficiente de reconocer la posibilidad de complicaciones o dificultades es

por medio de la identificación de los subsistemas afectados mediante un proceso determinado (1998, 20-21).

Por otra parte, el siglo actual se está caracterizando por las telecomunicaciones, los avances en el área de las computadoras y los sistemas de información masiva han contribuido en la construcción de una sociedad global. La globalización es evidente en todos los aspectos, que a su vez ha generado interdependencias entre los países, y se ha expandido en las diversas ramas de la actividad económica. El Banco Mundial señaló que en la nueva economía,

El conocimiento es creado, adquirido, transmitido y utilizado con mayor efectividad por individuos, organizaciones y comunidades que promueven el desarrollo económico y social. Por su parte, este mismo año la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señaló que la creación rápida de conocimiento, apoyado por los avances científicos, de tecnologías de información y comunicación, está incrementando la eficiencia, la innovación, la calidad de bienes y servicios, así como la relativa equidad internacional.

Es en esta cita donde podemos ver que adquiere fuerza e importancia fundamental el estudio del capital humano, la cual hemos dicho, se relaciona con las habilidades y la capacidad que cada individuo posee para generar nuevas e innovadoras ideas y actividades, con el fin de agregar mayor valor al país, estado, sociedad u organización. Una vez más, el Banco Mundial nos indica que:

La administración del conocimiento implica la colaboración entre personas para crear una cultura de aprendizaje en el trabajo, desarrollar la capacidad de adaptación al cambio, documentar los procesos, compartir experiencias exitosas y registrar los errores para no volver a cometerlos, haciendo así más eficiente la organización (2003, 33).

Los planes estratégicos del estado señalan el rumbo que debe adoptar la secretaria e indican los tipos de puestos y labores que se necesita crear y poner en práctica. Tal vez en nuestro estado se requiera de la llamada “*Auditoria de los recursos de capital humano*” la cual evalúa las actividades realizadas por parte de la administración del capital humano en la organización, con el objetivo de mejorarlas. La auditoria puede evaluar un departamento en

específico, una división o si así se desea evaluar a toda la corporación. Dicha evaluación proporciona tanto a gerentes operativos como a especialistas del departamento información sobre el desempeño de recursos humanos, y a su vez proporciona información sobre la manera en que los gerentes están incumpliendo o cumpliendo sus responsabilidades en esta área. En resumen, la auditoría es más que nada una actividad de control de calidad con respecto a las actividades de administración del capital humano y además, evalúa cómo estas actividades contribuyen a las estrategias corporativas generales.

3.2. Planes y programas federales de educación.

En el capítulo anterior mencionamos algunas leyes, planes y programas que existen en el Estado de Quintan Roo en materia de educación. Ahora bien, dichas leyes, planes y programas de educación a nivel federal tienen también otro impacto en los estados del país los cuales, también, norman y dan sentido al que hacer y gestión gubernamental. Para revisar lo que dicen dichas leyes y planes nos hemos dado a la tarea, al igual que en el capítulo anterior, de revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación¹³, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 que se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el programa federal Alianza por la Calidad de la Educación, de los cuales hemos extraído lo más importante en materia educativa.

En el primer capítulo mencionamos que las normas regulan la educación así como sus disposiciones, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –como ya hemos visto uno y otra vez- menciona lo siguiente:

- ✓ El artículo 2º Apartado B Fracción II establece la obligación de la autoridades para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

¹³ Según Manes, los procesos de cambio se generan a partir de un conjunto de factores críticos que impulsan. En el ámbito de la educación, la reforma establecida a partir de la Ley general de la educación y las nuevas funciones del directivo implican el abandono de viejos paradigmas que están “enquistados” en algunas instituciones educativas y no les permiten actualizarse para alcanzar la calidad. (2004, 13)

- ✓ El artículo 3°, precepto fundamental que define las características y los fines de la educación.
- ✓ El artículo 31° Fracción I, establece la obligación de los padres mexicanos de hacer que sus hijos concurren a la escuela para obtener la educación básica (primaria y secundaria) y que reciban educación militar.
- ✓ El artículo 73 Fracción XXV, que faculta al Congreso de la Unión para establecer y sostener escuelas, así como para “dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.
- ✓ El artículo 123 Apartado A, que en su Fracción XII impone a las empresas la obligación de establecer escuelas para los hijos de los trabajadores.

Estos artículos de la constitución expresan el proyecto político educativo del Estado mexicano y definen el contenido de las normas de carácter secundario en materia educativa.

En México existe la Ley General de Educación, la cual es de carácter federal, en el marco general es la que regula y define la educación impartida por el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento oficial de estudios, salvo en lo que respecta a las instituciones de educación superior, las escuelas se rigen de acuerdo con sus leyes especiales.

La creación de esta ley es consecuencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito por el Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales en mayo de 1992. Esta ley define la concurrencia en materia de educación entre la federación, los estados y los municipios, definiendo a su vez, las atribuciones que le correspondan a cada nivel de gobierno, como expresión del federalismo en el campo de lo educativo. Las entidades federativas mexicanas están facultadas para expedir sus propias leyes de educación, que suelen tener un carácter complementario de la primaria. Por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 pretende diseñar e instrumentar un sistema de información, al igual que mejorar la gestión institucional y adecuar el marco jurídico del sector educativo para regular el Sistema Educativo Nacional, entre otros. De igual forma este

programa se basa principalmente en seis objetivos fundamentales los cuales son:

Objetivo 1

Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.

Objetivo 2

Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

Objetivo 3

Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Objetivo 4

Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

Objetivo 5

Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.

Objetivo 6

Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

Estos objetivos los hemos mencionado porque como Programa se vincula y contribuyen al cumplimiento de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo el cual veremos a continuación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se basa principalmente en ejes de política pública las cuales articulan dicho Plan, que a su vez establecen acciones que comprenden ámbitos económicos, sociales, políticos y ambientales, es decir, articula un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes:

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.

Según el Plan Nacional de Desarrollo, cada eje establece el rumbo para actuar sobre el desarrollo de vida de nuestro país y por ende de los estados. El Plan Nacional de Desarrollo admite que el involucramiento de toda la sociedad y el Gobierno son necesarios para lograr el Desarrollo Humano Sustentable. Pero aun es mayor la responsabilidad del Gobierno en el actuar y promoción de la participación de la sociedad en los objetivos de estos ejes de política pública. Pero a nosotros nos interesa el eje 3 el cual hace mención al quehacer en materia de educación la cual señala:

- La igualdad de oportunidades requiere de una planeación territorial que garantice un desarrollo equilibrado. De igual manera, es necesario que cada mexicano tenga certeza sobre la propiedad de la tierra y encuentre, consecuentemente, oportunidades para tener una vida digna.
- Una pieza importante de la ecuación social la constituye el logro de una educación de calidad. Ésta formará el talento necesario para elevar el desarrollo de la persona y a su vez promoverá el crecimiento económico.
- 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.
- Se trata de formar ciudadanos perseverantes, éticos y con capacidades suficientes para integrarse al mercado de trabajo y para participar libre y responsablemente en nuestra democracia mediante el cultivo de valores como la libertad, la justicia y la capacidad de diálogo.
- Finalmente, una mayor igualdad de oportunidades tiene que ver también con políticas que permitan a una mayor parte de la población urbana insertarse con éxito a la vida económica social de las ciudades en los años por venir. En efecto, los patrones de crecimiento y de la migración implican que la proporción de población urbana continuará incrementándose, así como lo ha hecho en el pasado, tanto en nuestro país, como en otras naciones, a lo largo del proceso de desarrollo. Para garantizar que esto suceda de manera ordenada y sin dislocaciones sociales se requiere de una coordinación efectiva entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios". PND 2007-2012.

Al presentarse el PND 2007-2012 del gobierno del Presidente Felipe Calderón, se señala que:

Es por eso que hoy, en un mundo cada vez más competitivo, todos los actores sociales incluidos el gobierno, los maestros y los padres de familia coinciden que el conocimiento se ha transformado en el factor más importante para incrementar la competitividad del país. Por ello, uno de los objetivos fundamentales de este PND es fortalecer las capacidades de los mexicanos mediante la provisión de una educación suficiente y de calidad. Se trata de concentrar los esfuerzos nacionales en el logro de una profunda transformación educativa mediante la cual los mexicanos de hoy tomen en sus manos el destino de la nación y consigan para las generaciones futuras la realización de un México que alcanza lo que se propone. (2007, s/p).

El punto de partida del plan es el reconocimiento de que no solo es necesario avanzar; sino atender los rezagos del pasado en el presente. El PND lo explica: “ el rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas mayores de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria” (2007). Por eso y para transformar la educación el PND, propone reforzar la capacitación de profesores, actualizar los programas de estudio, modernizar y ampliar la infraestructura educativa, fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza, impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas, promover la educación de la ciencia desde la educación básica, fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior para impulsar la competitividad, diversificar los programas y fortalecer las modalidades educativas, reducir las desigualdades regionales y de género entre grupos sociales en las oportunidades educativas , entre otras. Con base al fracaso o éxito que tengan estas medidas, también se podrá determinar, al final, los logros que se obtuvieron para la transformación del sistema educativo bajo el criterio de calidad, de acuerdo con los estándares internacionales.

3.3. Un balance econométrico de la educación en Quintana Roo

La presente investigación empleó la econometría para analizar la congruencia entre los documentos estratégicos de planeación educativa y los respectivos informes de gobierno en materia educativa. Conscientes de que no es nuestra área de conocimiento la economía y las finanzas donde se emplea más esta metodología para la comprobación de la hipótesis de tesis; pensamos que sería

pertinente explicar minuciosamente qué es la econometría, en qué consiste y por qué es útil en este tipo de investigaciones educativas, de gobierno y gestión pública. Así que, para poder pasar a la parte estadística de esta investigación, primero pretendemos definir el concepto de econometría. Seguido de la explicación de los resultados obtenidos matemáticamente con los resultados recopilados a través de los informes de educación por parte del ejecutivo estatal.

N. Gujarati (2006) dice en forma sencilla que la econometría significa la medición económica. Aunque las medidas cuantitativas de conceptos económicos como el producto interno bruto (PIB), el paro, la inflación, las importaciones y las exportaciones son muy importantes, el alcance de la econometría es mucho mayor. Entonces, la econometría se puede definir como *la ciencia social en la que se aplica las herramientas de la teoría económica, las matemáticas y la inferencia estadística al análisis de los fenómenos económicos*.¹⁴ Es el resultado de determinada visión sobre el papel de la economía, *consiste en la aplicación de las matemáticas de la estadística a los datos económicos para prestar respaldo empírico a los modelos construidos por las matemáticas de la economía y para obtener resultados numéricos*.¹⁵ Por su parte Wooldridge (2001) nos que la econometría se basa en métodos estadísticos para estimar las relaciones económicas, poner a prueba teorías económicas y evaluar y poner en práctica políticas gubernamentales y comerciales. Guisan (1997) también define a la econometría como una disciplina científica que tiene por objeto la explicación y la predicción de los fenómenos económicos, mediante el uso de modelos expresados en forma matemática y la utilización de métodos estadísticos de estimación y contraste.

Una vez definido el concepto de econometría entonces procederemos a explicar la parte práctica de esta investigación. Para esto hemos elaborado un modelo econométrico, el cual se realizó por medio del programa EViews 3.1. y

¹⁴ Arthur S. Goldberger, *Econometric Theory*, Wiley, Nueva York, 1964, pág. 1.

¹⁵ P.A. Samuelson, T.C. Koopmans y J.R.N. Stone "Report of the Evaluative Committee for Econometrica", *Econometrica*, Vol. 22, n° 2, abril, 1954, págs. 141-146.

es un programa creado principalmente para el análisis estadístico y econométrico de los datos, es decir, es un programa capaz de dar respuesta a algunas de las principales necesidades que se tienen en el mundo empresarial y económico. Este programa puede utilizarse para el estudio de series temporales y series atemporales. Los principales campos en los que se puede aplicar este programa, entre otras cosas, es en el análisis y evaluación de datos científicos análisis financieros, simulaciones y predicciones macroeconómicas. Por tanto, hacer un análisis de los resultados presentados en los informes y datos estadísticos sobre el estado de la cuestión en la educación quintanarroense, no sólo es posible, sino recomendable para llegar a comprobaciones hipotéticas. De esta forma, se puede realizar el análisis a través de la construcción de un modelo econométrico en el cual se emplea el programa *evIEWS* éste brinda un sofisticado análisis de los datos, modelos de regresión y predicción que nos garantiza llegar a conclusiones más veraces y menos *discursivas*.

Siguiendo con la explicación del modelo econométrico que usamos, cabe señalar que algunos de los datos que se introdujeron en este programa se tomaron de la base de datos del INEGI en Internet y los que no se encontraron en este sitio se tomaron del INEGI que se ubica en la capital, así como también, se tomaron cifras revisando los anexos estadísticos de los informes de gobierno desde 1986 tomados del archivo general del Estado, de la SEPLADER y del BID en internet. Al respecto, es importante mencionar que algunos datos, no todos, eran diferentes –sobre todo en los informes de gobierno- y por esto se nos complicó la búsqueda de información estadística al igual que algunos datos que no se nos pudieron proporcionar. Ahora bien, comencemos la parte técnica de esta investigación. En donde podemos ver una de las imágenes que nos brinda el programa *evIEWS*, el cual como ya dijimos tiene información estadística que explica las variables que consideramos más consistentes de analizar como son 1) la infraestructura educativa, 2) la inversión en infraestructura y 3) la matrícula escolar de Quintana Roo.

Recuérdese que en muchos de los documentos estratégicos de planeación lo que más se destaca es rendir cuentas a la sociedad sobre las políticas de *cobertura, pertinencia y calidad*. A continuación, fíjese en la siguiente tabla de resultados del programa *evIEWS* en el que se presentan los primeros resultados del modelo econométrico que se usó, recalcamos, tres variables: 1) la infraestructura educativa, 2) la inversión en infraestructura y 3) la matrícula escolar de Quintana Roo.

Tabla 3
Resultados de Modelo Econométrico de la Educación en Q. Roo

Dependent Variable: PIB
Method: Least Squares
Date: 03/11/10 Time: 10:39
Sample: 1986 2008
Included observations: 23

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| INFRAEDU | 469.6202 | 236.9794 | 1.981692 | 0.0622 |
| INVINFEDU | 3.883660 | 1.584816 | 2.450543 | 0.0241 |
| MATRICULA | 24.50629 | 4.725284 | 5.186204 | 0.0001 |
| C | -2792482. | 726837.9 | -3.841960 | 0.0011 |
| R-squared | 0.962233 | Mean dependent var | 4124101. | |
| Adjusted R-squared | 0.956270 | S.D. dependent var | 2930053. | |
| S.E. of regression | 612725.7 | Akaike info criterion | 29.64599 | |
| Sum squared resid | 7.13E+12 | Schwarz criterion | 29.84347 | |
| Log likelihood | -336.9289 | F-statistic | 161.3617 | |
| Durbin-Watson stat | 1.192754 | Prob(F-statistic) | 0.000000 | |

Fuente: Elaboración propia con el *evIEWS*

Para explicarnos mejor, primero se introdujeron los datos en el programa *evIEWS*, segundo comprobamos que todas nuestras variables eran significativas, es decir, resultaban datos eficientes y eficaces para esta investigación. En otras palabras, más explícitamente lo que se encontró ha sido que:

C significa en el cuadro = a Parte del PIB que no depende o no se encuentra afectada por variaciones de las variables independientes, o sea, es autónoma.

Las variables explicativas son = *Infraedu*, *Invinfedu*, *matricula*

Para analizar, hay que mirar que si éstas o algunas son significativas quiere decir que *un cambio marginal (muy pequeño) en ellas repercute estadísticamente en la variable explicada (PIB).*

R-cuadrada nos dice que arroja un resultado del 96.22% de los cambios en el PIB se encuentran explicados por el modelo elaborado. Es decir explica el 96.22% de la realidad tratada. Por consiguiente, los datos son confiables y los resultados serán iguales.

Para poder entender mejor lo anterior, procederemos a explicarlo en una ecuación, la cual queda de la siguiente manera:

$$Y = -c + a(\text{INFRAEDU}) + b(\text{INVINFEDU}) + c(\text{MATRICULA}) + e$$

$$\text{PIB} = - 2792482 + 469.6202(\text{NFRAEDU}_t) + 3.883660(\text{INVINFEDU}_t) + 24.50629(\text{MATRICULA}_t) + e_t$$

Para decirlo de algún modo, hay que decir que:

- ✓ C (Intercepto negativo) – Significa que hay una reducción del PIB de Quintana Roo. Este PIB es de \$2,792,482 miles de pesos y asumiendo que no se realicen nuevas obras de infraestructura educativa, inversiones adicionales a la infraestructura educativa existente y no exista matriculado alguno registrado en un año dado. Esto se debería en parte a los ingresos que dejarían de percibir algunos sectores dados la disminución o falta de gasto gubernamental en dicho ámbito; por ejemplo, el sector de la construcción.
- ✓ INFRAEDU – Quiere decir que por cada nueva unidad de infraestructura (aula, escuela, laboratorio, taller, plantel, entre otros) construida se generan en la entidad la cantidad de \$469,620.2 pesos adicionales en el PIB en ese año. Explicado a la contribución directa al ramo de la construcción y a los nuevos empleos generados por los dichos ramos.
- ✓ INVINFEDU – Cualquier aumento en la inversión en infraestructura educativa ocasionará un incremento en el PIB y ella es de \$3.88 pesos.
- ✓ MATRICULA – Significa que por cada alumno que se registre al año genera un aporte al PIB de \$24,506 pesos, ya sea por estimulación directa de bienes y servicios asociados a la educación (materiales didácticos, renta de servicios informáticos, uso y renta de servicios de transporte, entre otros) o por cargos y cuotas de servicios escolares.

Después de esos primeros resultados, continuamos el análisis econométrico en el programa Eviews -con los mismos datos que se introdujeron- y se hizo la llamada prueba de Durbin-Watson. Ésta arroja que el estadístico o prueba de Durbin-Watson es de 1.19 y un alto R-cuadrado que sugieren la posible presencia de autocorrelación. En otras palabras menos técnicas, *significan que es una regresión que se encuentra mayormente explicada por el tiempo o los datos que le hemos introducido y no por las variables explicativas.*

Luego, pasemos a la siguiente evaluación para descartar el problema de autocorrelación enfrentado en nuestro modelo. Entiéndase que la autocorrelación es útil para encontrar patrones que se repiten, es decir relación entre dos cosas o variables. Y esto lo tenemos que descartar del modelo. Para ello existe una prueba denominada prueba de Breusch-Godfrey, la cual como su nombre lo dice es otra prueba que se realiza en el mismo programa de eviews par descartar patrones que se repitan. Mírese con atención los resultados que se presentan en la tabla siguiente:

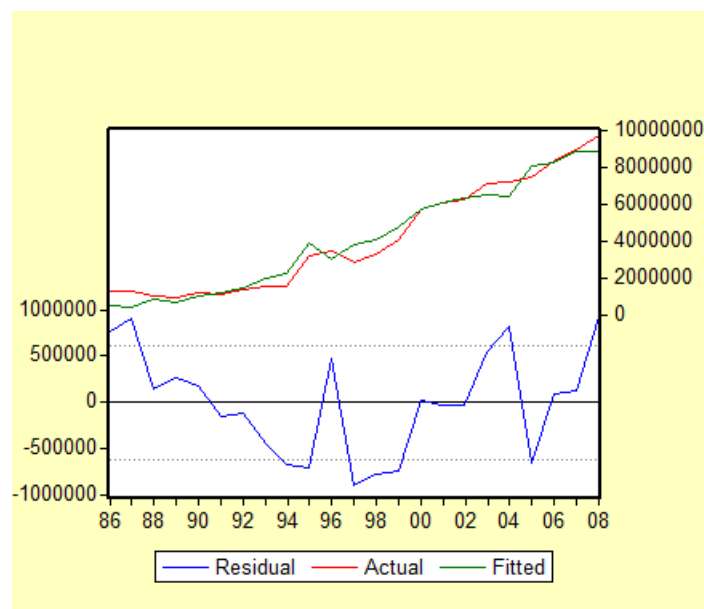
Tabla 4.
Resultados de la Prueba Breusch-Godfrey.

| Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test: | | | | |
|---|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| F-statistic | 2.237786 | Probability | 0.152001 | |
| Obs*R-squared | 2.543217 | Probability | 0.110769 | |
| Test Equation: | | | | |
| Dependent Variable: RESID | | | | |
| Method: Least Squares | | | | |
| Date: 03/11/10 Time: 10:47 | | | | |
| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
| INFRAEDU | -60.04575 | 233.1000 | -0.257597 | 0.7996 |
| INVINFEDU | 0.033163 | 1.535746 | 0.021594 | 0.9830 |
| MATRICULA | 1.027806 | 4.629765 | 0.222000 | 0.8268 |
| C | -157418.9 | 712078.4 | -0.221070 | 0.8275 |
| RESID(-1) | 0.364381 | 0.243583 | 1.495923 | 0.1520 |
| R-squared | 0.110575 | Mean dependent var | 1.63E-09 | |
| Adjusted R-squared | -0.087075 | S.D. dependent var | 569418.5 | |
| S.E. of regression | 593692.3 | Akaike info criterion | 29.61577 | |
| Sum squared resid | 6.34E+12 | Schwarz criterion | 29.86262 | |
| Log likelihood | -335.5814 | F-statistic | 0.559447 | |
| Durbin-Watson stat | 1.818784 | Prob(F-statistic) | 0.694970 | |

Fuente: Elaboración propia a partir de eviews

Resultó que con una probabilidad de $(1 - 0.1520)$ se rechaza la hipótesis nula de autocorrelación. Entonces nuestra **Hu** nos dice que -> Los errores seriales de la regresión son explicativos de la variable de interés (PIB). Quiere decir explícitamente que rechaza que los errores explican el PIB, por tanto son las variables explicativas las que explican el PIB. Para dejarlo más claro, veamos el siguiente gráfico en donde podemos ver a simple vista que se sigue rechazando la no autocorrelación y vemos que el error no sale del margen permitido por el programa, lo cual quiere decir que el modelo es confiable.

Gráfica 1
Resultados de la Hu con la prueba Breusch-Godfrey



Fuente: Elaboración propia a partir de eviews

Encontrar algo que indique un *residual* significa que se puede conocer los residuos, errores o diferencias entre el valor real y el valor estimado en un determinado año. Se puede observar a partir de la diferencia entre los colores rojo y verde. El *Actual* indica el valor actual, real, verdadero u observado mientras que el *Fitted* es el valor estimado o calculado. Por consiguiente podemos decir de nuestro modelo analizando esta gráfica es que las líneas verde y roja muestran los despuntes que ha tenido el PIB de Quintana Roo en todos estos años en forma positiva y también la línea azul muestra la no autocorrelación. Dicho de la siguiente manera:

La línea verde en la grafica significa el valor estimado, por su parte la línea roja significa el valor real y tal como vemos estas dos líneas tienen la misma tendencia aunque no responden de igual manera para todos los años, o sea, la estimación (verde) “falla” en proyectar certeramente los despuntes o disparos del PIB lo cual es un comportamiento típico o normal de una regresión de series de tiempo. Esto refleja que nuestros datos estimados y reales se asemejan demasiado y sigue mostrando la confiabilidad, por mucho, de este modelo. Se sigue sosteniendo la no autocorrelación ya que los residuales, es la línea azul, se comportan más o menos estables o son estacionarios, es decir, no salen por mucho tiempo del margen o de la banda de confianza que son las líneas punteadas. Es lo que quisimos decir con la tabla 2 que presentan los resultados de la prueba Breusch-Godfrey, que nos dice que una probabilidad de $(1 - 0.1520)$ se rechaza la hipótesis nula de autocorrelación.

Ahora bien, para detallar nuestro análisis, hicimos la siguiente prueba para demostrar que no existe *heteroscedasticidad*, otro problema que se presenta en este tipo de modelos, y lo comprobamos o descartamos mediante la prueba de White, la cual es mayormente un problema (por así llamarlo) que se presenta en datos de corte transversal. En otras palabras, la *heteroscedasticidad* es la existencia de una varianza no constante en las perturbaciones aleatorias de un modelo econométrico.

Tabla 5.
Resultados de la prueba White

| White Heteroskedasticity Test: | | | | |
|--------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| F-statistic | 0.652861 | Probability | 0.735979 | |
| Obs*R-squared | 7.159570 | Probability | 0.620510 | |
| Test Equation: | | | | |
| Dependent Variable: RESID^2 | | | | |
| Method: Least Squares | | | | |
| Date: 03/11/10 Time: 10:50 | | | | |
| Sample: 1986 2008 | | | | |
| Included observations: 23 | | | | |
| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
| C | 1.05E+12 | 2.23E+12 | 0.472950 | 0.6441 |
| INFRAEDU | 9.00E+08 | 1.22E+09 | 0.736576 | 0.4745 |
| INFRAEDU^2 | 256966.7 | 322611.9 | 0.796519 | 0.4400 |
| INFRAEDU*INVINFED | -1635.361 | 2964.005 | -0.551740 | 0.5905 |
| INFRAEDU*MATRICU | -5622.611 | 9492.194 | -0.592341 | 0.5638 |
| INVINFEDU | -264090.1 | 8539400. | -0.030926 | 0.9758 |
| INVINFEDU^2 | -0.476027 | 11.43441 | -0.041631 | 0.9674 |
| INVINFEDU*MATRICU | 7.675901 | 62.19178 | 0.123423 | 0.9037 |
| MATRICULA | -12658287 | 30076684 | -0.420867 | 0.6807 |
| MATRICULA^2 | 44.51291 | 105.4501 | 0.422123 | 0.6798 |
| R-squared | 0.311286 | Mean dependent var | 3.10E+11 | |
| Adjusted R-squared | -0.165517 | S.D. dependent var | 3.08E+11 | |
| S.E. of regression | 3.32E+11 | Akaike info criterion | 56.19516 | |
| Sum squared resid | 1.43E+24 | Schwarz criterion | 56.68885 | |
| Log likelihood | -636.2443 | F-statistic | 0.652861 | |
| Durbin-Watson stat | 2.076253 | Prob(F-statistic) | 0.735979 | |

Fuente: Elaboración propia con el programa eviews

En suma, lo que nos indica esta tabla 3 es que se rechaza la presencia de heterocedasticidad (0.735979) por lo que la varianza de los errores sí es constante y, por consiguiente, los estimadores o coeficientes obtenidos en la regresión son confiables (son MELI – Mejores Estimadores Lineales Insesgados). Esta prueba es para corroborar que no hay problemas con la varianza de los datos. Todas estas tablas y gráficas que hemos visto son lo mismo, es decir, son datos finales que arroja el *eviews* en vista de los datos que se le aplicaron al mismo programa.

Por su parte, las pruebas que se corren (Durbin-Watson, Godfrey y White) son pruebas que facilitan la predicción o más bien la explicación de los resultados finales con respecto a los datos y son pruebas necesarias que tienen que hacerse para evitar los problemas (heteroscedasticidad-autocorrelación) que se presentan en los modelos econométricos y que tienen que descartarse para confirmar la confiabilidad del modelo y sobre todo al descartar estos problemas podemos decir que nuestro modelo es bueno y que tiene carácter científico cuyos datos son confiables para su estudio. Estos dos problemas (autocorrelación y heteroscedasticidad) se tienen que descartar de un modelo econométrico porque si se llegan a presentar en el modelo, entonces nuestro modelo no tendría sustento y validez debido a estos dos problemas.

A través de este modelo econométrico se demuestra que nuestra hipótesis es verdadera, y también se demuestran los verdaderos resultados de Quintana Roo en materia de educación, se demuestra la realidad educativa de la entidad según los datos que han publicado las instancias federales y de los informes de nuestro gobierno. Por consiguiente, señalamos que no existe una congruencia total entre los resultados arrojados por el gobierno y lo que establecen cada uno de los programas y políticas que se crean para el impulso y gestión de la educación de los quintanarroenses. Además de que los resultados que publican en sus discursos anualmente nuestras instituciones no coinciden con las de nuestro análisis estadístico y de nuestro modelo econométrico, ya que cualquiera que tenga principios de economía y de matemáticas podrá comprobar científicamente nuestros datos.

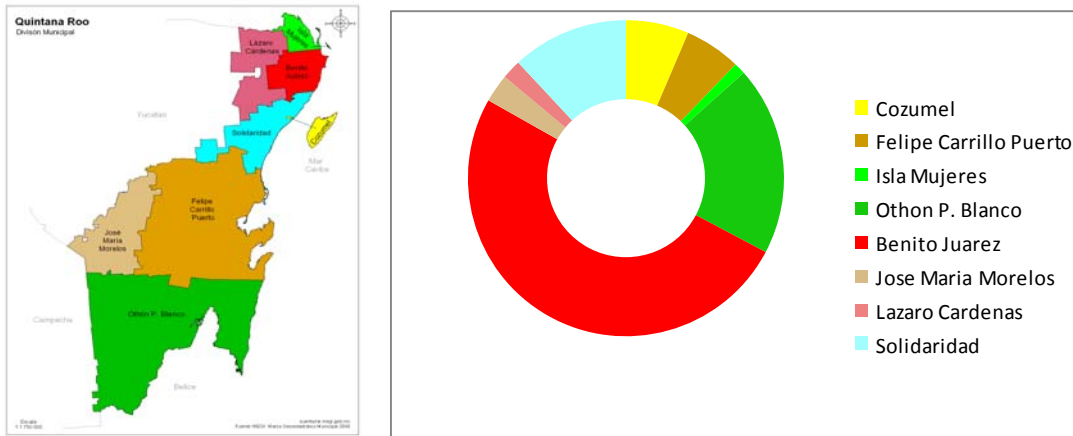
Todos estos resultados nos llevan a saber que, las políticas educativas implementadas en estos años por parte del gobierno estatal han beneficiado económicamente a la población en general. Pero no quiere decir esto, que no haya rezago en educación, ni que dichos planes o políticas estén cumpliendo en su totalidad con la calidad educativa. A lo que el gobierno federal y estatal beneficia, es a la población en general. Las variables explicativas de inversión e infraestructura son positivamente significativas para la economía y también son positivas para el concepto que ellos tienen como calidad educativa. Sin embargo, esto no quiere decir que dichos resultados sean suficientes como para alcanzar la calidad educativa que se necesita en el estado. Ante los resultados sostenemos que la calidad educativa tiene que ver con el propio individuo. Por eso la importancia de esta prueba, la cual nos permitió demostrar que hay calidad educativa pero en cosas inanimadas y hemos perdido de vista un poco al capital humano quien es el principal productor de la calidad en la educación y del desarrollo –en todos los sectores- de los quintanarroenses. Sin embargo, este análisis lo complementaremos con el siguiente tema, ya que estos dos, guardan información estadística que explica todavía más la situación que guarda Quintana Roo en materia de educación.

3.4. Análisis de resultados de los Informes de Gobierno.

Una vez que obtuvimos los datos del modelo econométrico procedimos a analizar los datos estadísticos recopilados en los informes de gobierno y el INEGI. Las siguientes gráficas y cuadros muestran la información obtenida sobre la cantidad de gente (población) que reside en Chetumal de acuerdo a los datos del último censo oficial realizado en el año de 2005, así como también, son datos de la cantidad de alumnos que asisten a las escuelas, datos sobre inversión e infraestructura educativa. En las estadísticas podremos ver la cantidad de alumnos que concluyen su educación básica y también la que no la concluye. También veremos el total de alumnos de educación pos-básica que concluyen. Con base a eso y a los anexos estadísticos del estado, sostenemos que, de acuerdo a los datos estadísticos, el rezago que existe en el estado. Sin embargo, como son datos estadísticos y matemáticos trataremos de dar una explicación que sea breve y clara en las conclusiones a las que se

llegaron de acuerdo a la comparación entre estos datos estadísticos y los del modelo econométrico. De acuerdo a la siguiente tabla el Índice de Población del Estado de Quintana Roo por Municipio según datos del conteo INEGI 2005. Esta tabla describe el número de población que reside en el Estado de Quintana Roo.

Gráfica 2.
Mapa y Población residente en el estado de Q. Roo



En la siguiente tabla se precisa la población que se encuentra en cada uno de los nueve municipios que conforman la entidad federativa:

Tabla 6
Población municipio por municipio según INEGI 2005

| Entidad | Po Total |
|------------------------|----------|
| Quintana Roo | 1135309 |
| Cozumel | 73193 |
| Felipe Carrillo Puerto | 65373 |
| Isla Mujeres | 13315 |
| Othón P. Blanco | 219763 |
| Benito Juárez | 572973 |
| José María Morelos | 32746 |
| Lázaro Cárdenas | 22434 |
| Solidaridad | 135512 |

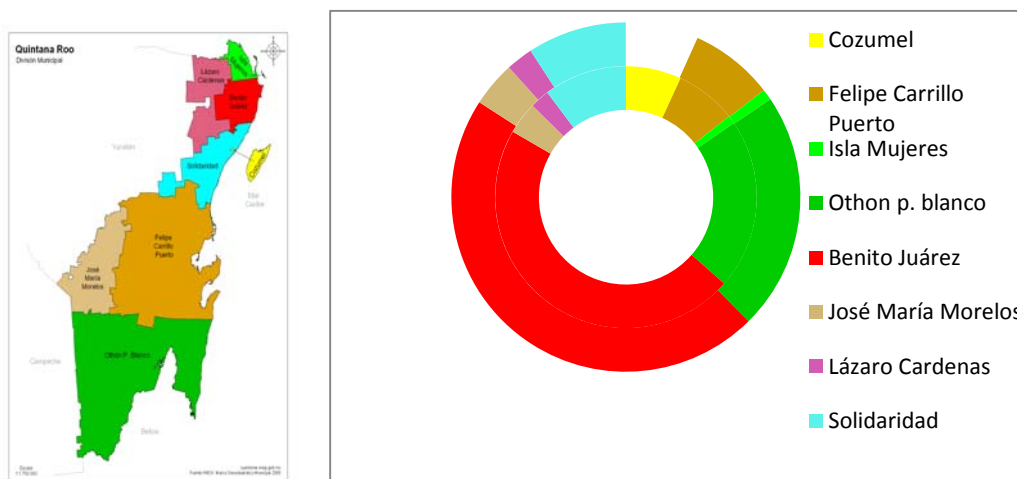
De acuerdo a esta tabla, con la cifra poblacional dimos el siguiente paso. Por edades, de acuerdo a los datos estadísticos del conteo INEGI 2005, existe una población de 0 a 14 años de 320 mil 927 y una población de 0 a 4 años de 107 mil 380 que al restarse se obtiene una nueva población: $\sum P_{0a14añ} - \sum P_{0a4añ} = \sum P_{5a14añ}$, es decir, 320927 - 107380 suman 213 mil 547. Cabe decir que esta nueva población no es dada por el INEGI, si no que se obtuvo de la operación anterior para su respectivo análisis.

Ahora bien la población total de $\sum P_{0a4añ}$ ya hemos visto es de 107 mil 380 y esta cifra se obtiene sumando la población de Cozumel., que es de 7 mil 560, la de FCP 7 mil 653, IM 1 mil 087, OPB 20 mil 471, BJ 51 mil 013, JMM 3 mil 886 y LC 2 mil 426. Sabiendo las cifras de esta población y la del corte de 0 a 14 años pudimos obtener la población total de 5 a 14 años y también la de cada municipio de 5 a 14 años respectivamente. Por tanto, sabemos también que tenemos una población de $\sum P_{15ymasañ}$ de 677 mil 442. Esta cantidad sumada a la nueva población obtenida nos da la cantidad de: 677 mil 442 + 213 mil 547 es igual a 890 mil 989 ($\sum P_{5a15ymasañ}$). Con estos datos sabemos que la población de 5 años en adelante es de 890 mil 989 la cual es candidata a cursar algún nivel de estudio en el estado, es decir, es la población que puede y debería estar estudiando o bien ha estudiado.

Recordemos que la población total de Quintana Roo hasta el 2005 es de: 1 mil 135 309. Y si a la población total le restamos la nueva población obtenida, nos da la cantidad de: 1 millón 135 mil 309 – 890 mil 989 = 244 mil 320. Estos 244 mil 320 personas podrían ser gente en tiempo de ocio o que se encuentra trabajando, o en alguna otra área del estado. La población de $\sum P_{15ymasañ}$ es gente que presumiblemente está estudiando, o bien ambas, estudiando y trabajando. Si se fijan en las siguientes gráficas y tablas, se puede apreciar mejor lo dicho hasta aquí.

Gráficas 3.

Mapa y población de Quintana Roo por municipios y cortes de edad.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2005

De acuerdo a lo señalado anteriormente, hay que mirar con atención las cifras dadas en la siguiente tabla.

Tabla 7
Cifra poblacional por corte municipal

| Entidad | $\Sigma P_{0a14añ}$ (grad) | $\Sigma P_{5a14añ}$ (graf) |
|------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Quintana Roo | 320927 | 213547 |
| Cozumel | 21960 | 14400 |
| Felipe Carrillo Puerto | 24256 | 16603 |
| Isla Mujeres | 3252 | 2165 |
| Othón P. Blanco | 67552 | 47081 |
| Benito Juárez | 150425 | 99412 |
| José María Morelos | 12831 | 8945 |
| Lázaro Cárdenas | 7740 | 5314 |
| Solidaridad | 32911 | 19627 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2005

Nota: grad. es el círculo de adentro y graf. es el círculo de afuera.

El símbolo Σ significa sumatoria y lo hemos utilizado para sumar cada columna. Con la regla de tres podemos determinar las cifras en las demás tablas. En esta imagen podemos ver una población de 15 años y más con educación básica concluida y tenemos una población de 15 años y mas con educación

básica incompleta, esto es: $\Sigma P15ym_ebc$ y $\Sigma P15ym_ebin$. En números se expresa de la siguiente manera: $174931+222731=397662$.

Ahora sabiendo que el 100 por ciento de los alumnos en educación básica es de 397 mil 662, entonces multiplicamos la cantidad de 174 mil 931 por 100 y lo dividimos entre 397 mil 662 y nos da el resultado. Los misma operación se hace con la cifra 222 mil 731. Es decir, que *del 100 por ciento de alumnos inscritos en el estado de Quintana Roo en educación básica solo el 43.98 por ciento termina la educación básica y el 56.015 por ciento no terminan la educación básica; quedando comprobado de esta forma que existe un rezago educativo en esta área de la educación en Quintana Roo. Y esto es lo que deben de decir los informes en datos duros, pero como sabemos no es así.*

Sin embargo, creemos que este problema se debe a que la situación económica de esta población no es la adecuada por lo cual no permite que dicha población se realice satisfactoriamente como parte del capital humano del estado. Además, pudimos ver en uno de los anuarios estadísticos recientes de Quintana Roo que esta población es la que tiene el mayor índice de matrimonios a esta edad, lo cual también creemos tiene que ver con este problema. Ahora bien, la pregunta de ¿Por qué sabemos cuál es la población total de 15 y más años con educación básica? Porque tomando los datos de alumnos con educación básica completa e incompleta obtenemos el total de alumnos en esta área, veamos las siguientes gráficas:

Grafica 4.
Mapa y Población

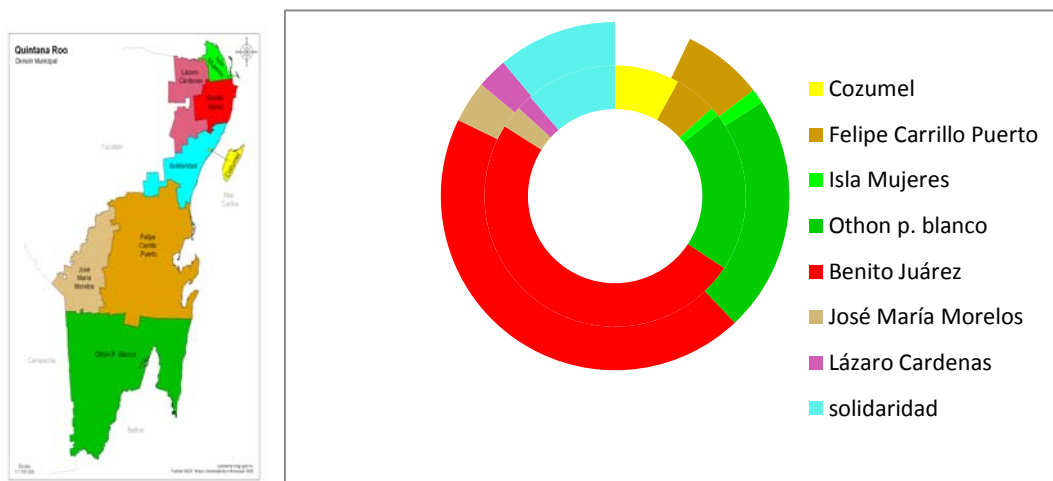


Tabla 8. Educación básica completa e incompleta.

| Entidad | ΣP_{15y_ebc} (grad) | ΣP_{15y_ebin} (graf) |
|------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Quintana Roo | 174931 | 222731 |
| Cozumel | 13998 | 15728 |
| Felipe Carrillo Puerto | 9190 | 16769 |
| Isla Mujeres | 1982 | 3027 |
| Otón P. Blanco | 34835 | 49034 |
| Benito Juárez | 86886 | 98501 |
| José María Morelos | 4928 | 8668 |
| Lázaro Cárdenas | 3449 | 6326 |
| Solidaridad | 19663 | 24678 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2005.

Representémoslo de esta forma, sabemos que hay una población total de 677 mil 442 (15 y masa), de los cuales hay una población de 397 mil 662 (ToP_15yma) que asistió a la educación básica, es decir, 58.70 por ciento de esta población de 15ymasa asistió a la educación básica, pero solo 174 mil 931 (25.82 por ciento) alumnos concluyeron la educación básica y 222 mil 731 (32.87por ciento) alumnos que asistieron también a la educación básica, no concluyeron su educación básica; y de los 677 mil 442 queda RP_15yma, es decir, un residuo de 279 mil 780 personas (41.29 por ciento). 677 mil 442 es el 100 por ciento. Y 397 mil 662 es el 58.70 por ciento de esta cifra solo 174 mil 931 (25.82 por ciento) concluyó y 222 mil 731 (32.87 por ciento) no concluyó.

La población de 15 y mas años, es de 677 mil 442 que es apta para estudiar y solo 397 mil 662 estudia educación básica y de esta cifra solo 174 mil 931 completa dicha educación básica. La población anterior que quedó como residuo (279 mil 780), debe pertenecer a la población con escolaridad pos básico (nivel medio y superior) P_{15_ymapb} y esto en números es 226 mil 602 personas. Y si la población de $\Sigma RP_{15yma} - \Sigma P_{15ymapb}$ se la restamos a la población de escolaridad pos básica queda: $279780 - 226602 = 53178$.

La cifra de 279 mil 780 se obtiene de restarle 397 mil 662(top15y+eb) a 677 mil 442(p_15y+añ). De los 279 mil 780 sabemos de acuerdo al INEGI que

existen 226 mil 602 en educación pos básica, pero de la cual no sabemos cuántos concluyen y cuantos no. Restando ambas cantidades obtenemos 53178, de la cual el INEGI no da datos, por tanto no pudimos ahondar en estos datos y si lo hubiésemos hecho estaríamos suponiendo lo que no sabemos al no contar con los números precisos.

Gráfica 5. Mapa y población.

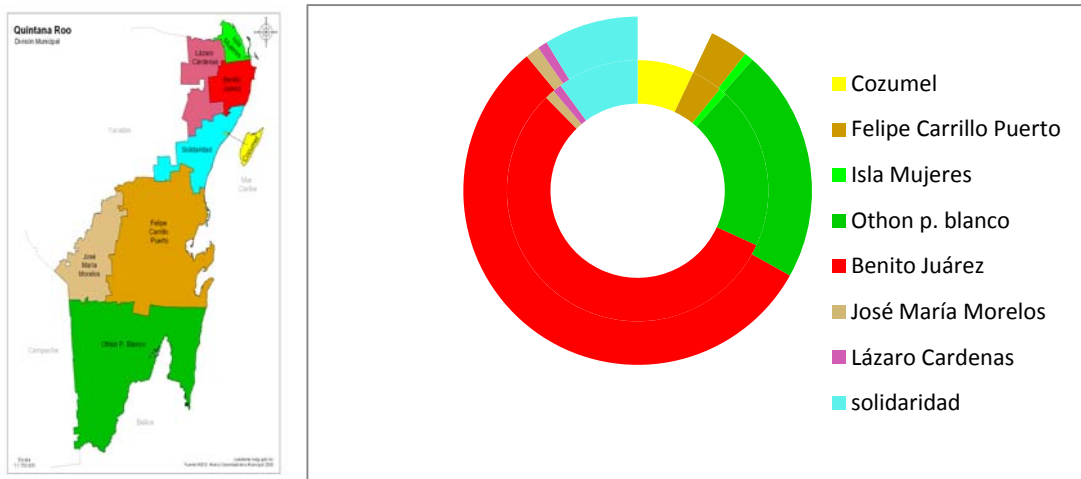


Tabla 9. Educación pos-básica (Media-superior).

| Entidad | $\Sigma Pm15ympb$ (grad) | $\Sigma Pf15ympb$ (graf) |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Quintana Roo | 120153 | 106449 |
| Cozumel | 8395 | 7470 |
| Felipe Carrillo Puerto | 4605 | 3825 |
| Isla Mujeres | 1142 | 888 |
| Othón P. Blanco | 24145 | 23042 |
| Benito Juárez | 67027 | 59560 |
| José María Morelos | 1473 | 1378 |
| Lázaro Cárdenas | 1291 | 970 |
| Solidaridad | 12075 | 9316 |

También es de notar que existe un grado (mínimo pero hay) de desigualdad entre la cantidad masculina con la población femenina que entran al nivel educativo medio y superior. Lo cual ocurre igualmente con la población

masculina y femenina en la educación básica. Por eso también ponemos la siguiente tabla para mostrar los datos de la población masculina y femenina de 15 años y más con educación básica completa.

Tabla 9
Comparación masculina y femenina en la educación básica¹⁶

| Entidad | pm15ym_ebc | pf15ym_ebc |
|------------------------|------------|------------|
| Quintana Roo | 92354 | 82577 |
| Cozumel | 7508 | 6490 |
| Felipe Carrillo Puerto | 4936 | 4254 |
| Isla Mujeres | 1080 | 902 |
| Othón P. Blanco | 17200 | 17635 |
| Benito Juárez | 46004 | 40882 |
| José M. Morelos | 2585 | 2343 |
| Lázaro Cárdenas | 1885 | 1564 |
| Solidaridad | 11156 | 8507 |

Fuente: Elaboración propia

Esto es en síntesis lo que hicimos siguiendo el modelo establecido por la econometría, lo que ha resultado, cabe decirlo, un ejercicio esclarecedor para nosotros como egresados de gobierno y gestión pública ya que nos posibilita apreciar la economía en la toma de decisiones de políticas públicas.

Asimismo, hemos podido responder a nuestras inquietudes iniciales, a nuestras preguntas de investigación y sobretodo corroborar nuestra hipótesis de este trabajo de tesis. Por lo que a continuación nos resta únicamente presentar las conclusiones finales.

¹⁶ NOTA: Solo algunas cifras fueron obtenidas del INEGI, los demás datos se obtuvieron analizando las cifras del INEGI para obtener estos datos duros; mimos que se pondrán como parte del anexo con motivo de facilitar información estadística del Estado de Quintana Roo para investigaciones futuras.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FUTURAS

Los compromisos asumidos por México y, sobre todo nuestro estado quintanarroense en materia de educación, implican enormes retos para la estructura y el sistema del país. La mejora de la calidad de nuestro sistema educativo, debería constituir en los próximos años una meta nacional de primera necesidad, ya que esta ha demostrado que incide decisivamente en los ámbitos social, político, cultural y económico. Pensamos que ante la situación en la que se encuentra la educación en Quintana Roo y la escasez de recursos económicos para poner en marcha políticas públicas orientadas a la calidad en la educación, se impone una elección de prioridades que contemple indudablemente criterios de eficiencia. La evidencia empírica, pruebas científicas como el modelo econométrico, la opinión de instituciones, de expertos y de organismos internacionales ponen su mirada hacia la gestión de los centros educativos, como la más importante de ese pequeño grupo de variables críticas, capaz de explicar la mayor parte de los resultados con respecto a la calidad de las escuelas y por ende del sistema educativo.

Dados los efectos sociales, económicos, políticos y culturales que surgen de las acciones (hacer y no hacer) emprendidas en materia de educación, se dejan sentir con cierta calma, el diseño y la implementación de las políticas educativas orientadas a la “mejora”, por tanto es necesario también tomar en cuenta dicha gestión como parte urgente en la educación de nuestro estado. Aunado a esto, mediante mi participación en la consolidación de la red (REDSEQRoo) que se creó en el 2009 en Quintana Roo, puedo decir que las redes sirven para discutir los ejes básicos de la educación, pero sobre todo la cooperación académica-docente mediante redes, es uno de los mecanismo que más se ha utilizado en los últimos años en diversas instituciones, y también en instituciones de educación superior. En Quintana Roo no existía una red de investigadores: y por eso se propuso conformar la red llamada “REDSEQRoo”. En la cual se diseñaron propuestas y preguntas de investigación como: describir los ejes de la calidad, definiendo que es calidad y que entendemos por equidad; ¿Cuáles son los factores de la gestión escolar?, la planeación didáctica ¿Cómo favorece? ¿Quiénes son los supervisores? La red se

conformó para promover desarrollar y proponer la investigación. De tal manera que se definieron los proyectos y que a partir del cronograma iban a ser desarrollados.

Esta tarea no es nada fácil, es verdad, pero para lograr la excelencia en nuestro capital humano, se requiere voluntad y convicción, esfuerzo e inteligencia; voluntad política en el compromiso de la administración del estado, conciencia de los docentes y un apoyo (que nunca ha brindado) de la sociedad, para brindarle al país y por ende, a Quintana Roo los mecanismos para afrontar los retos del presente y principalmente del futuro.

El desarrollo que queremos para el país y para Quintana Roo se puede iniciar totalmente en las posibilidades del capital humano y este es el objetivo de la educación y de nuestra cultura, la cual nuestra máxima casa de estudios, la Universidad de Quintana Roo, tiene por eslogan “fructificar la razón trascender nuestra cultura”. Confucio pensaba que el ser humano es perfectible y que la educación, sobre todo por los esfuerzos personales que aquél hace para formarse, mediante la reflexión interna y a sí mismo la imitación de modelos externos, puede llevarle por el buen camino.

Después de esta investigación, pensamos que el capital humano educado es capaz de mejorar la sociedad y de inculcar el civismo. El ideal político aunque sea utópico debe ser gobernar el estado mediante el ejercicio de las virtudes morales, que la misma educación es capaz de fomentar. La educación es tan necesaria como importante es el ejército de una nación para defender la soberanía del país. Así, recordemos que en nuestra investigación perseguíamos las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo inciden los documentos estratégicos en el gobierno y la gestión pública de las políticas educativas en Quintana Roo? con el objetivo de analizar los principales documentos estratégicos en materia de política educativa que influyen en la educación en Quintana Roo.

Hemos visto quienes son jurídicamente los responsables, pero es necesario recalcar que la responsabilidad es de quienes constituyen el sistema educativo nacional, sean estos educandos, educadores, consejos de participación social,

instituciones educativas del estado, instituciones del sistema educativo, entre otros. No hay que dejar de considerar que la autoridad educativa federal (Ejecutivo) está encargado de elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos, realizar y determinar los planes y programas de estudio globales del sistema educativo nacional, entre muchas otras cosas. Su equivalente en el estado de Quintana Roo sería el Ejecutivo Estatal quien preside la H. Junta Directiva, integrada también por los Titulares de las principales secretarías del Estado. El Congreso de Quintana Roo también es responsable según sus facultades legislativas en materia de educación, la secretaría de evaluación del sistema educativo nacional, los padres de familia quienes deben obtener inscripción en las escuelas públicas para sus hijos, a su vez deben participar con las autoridades educativas, deben apoyar el proceso educativo de sus hijos, entre otras cosas, y también los medios de comunicación tienen parte en la conformación de la educación.

La responsabilidad también, como dice Freire, la educación no solo representa un tipo particular de compromiso con la clase o sociedad dominante sino también representa un lugar en sí misma. Hemos señalado la importancia de la política y la gestión pública en un país o Estado, no solo como el que hacer, el impacto o su comportamiento gubernamental sino como respuesta a demandas y cuestiones sociales. Así también observamos el papel que juegan el sistema educativo, las reformas y las leyes como mecanismos que norman y guían las políticas educativas, las cuales a su vez, posibilitan la resolución de los problemas educativos. De igual forma estas políticas públicas como políticas educativas, permiten analizar en el campo de la educación la preocupación por la "calidad", que reconoce el derecho de los individuos del sistema educativo a exigir un servicio educativo de calidad de acuerdo con sus necesidades. El capital físico es indispensable como una fuente generadora de riqueza, ya que permite la creación de puestos de trabajo y de ingresos en los procesos productivos.

Concluimos también, que la cobertura en escuelas de calidad y la inversión que se hacen en estas es necesaria pero no indispensable. Las escuelas de calidad es algo a lo que se ha puesto mucha atención misma que se está descuidando

el verdadero concepto de calidad en educación. Se habla de edificios de calidad, material de calidad, sillas de calidad, pizarrón de calidad, piso de calidad y áreas verdes de calidad; porque si no se hace esto el maestro no puede dar enseñanza de calidad porque no está en un ambiente confortable. Por eso hemos mencionado muchas veces que es el individuo el verdadero capital para brindar desarrollo estatal de calidad.

Sin lugar a duda, la educación es el elemento más importante de la teoría del capital humano para el desarrollo y la eficiencia productiva, en los ingresos, en el desarrollo social y político de nuestra sociedad, en este mundo cada vez más globalizado. La revisión de los resultados de los planes e informes y su verificación nos arrojaron que la congruencia en el óptimo desempeño del gobierno en la educación, cuenta que hay una falta de coherencia entre lo que establecen las leyes estatales y lo que se informa en los planes y programas educativos con los resultados publicados en los informes de gobierno. Según el artículo Décimo Tercero de la constitución política del estado de Quintana Roo, se debe propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo algo en lo que existe un cierto grado de rezago según nuestros análisis estadísticos. También no se refleja la proyección del capital humano egresado, formado y capacitado para el trabajo hacia la producción y eso no lo decimos nosotros lo muestran las estadísticas de empleo por parte del INEGI.

Por su parte, la Ley de Educación del Estado en su artículo tercero menciona que toda persona tendrá derecho a recibir educación con las mismas oportunidades de acceso permanencia y conclusión en el sistema educativo estatal y el Estado debe garantizar el ejercicio de dicho derecho, y este artículo no se está cumpliendo en su cabalidad. También los artículos 55 y 58 nos dicen respectivamente que todos los habitantes tienen derecho a las mismas oportunidades de educación y será compromiso de las autoridades educativas lograr que los servicios educativos que se ofrecen en el estado sean aprovechados por “todos los habitantes de todas las edades independientemente de su situación económica, geográfica, social o cultural”. Pero las estadísticas hablan por sí solas.

Por su parte, el objetivo del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 es mejorar la vida económica y social de los quintanarroenses y a su vez un mejoramiento de la calidad de la educación, de la gestión del sistema educativo estatal, formación del capital intelectual y mayores oportunidades de educación para la mujer. Pero todo esto que hemos señalado según las leyes planes e informes de gobierno creemos que no reflejan del todo la realidad ya que, la pauperización de los salarios docentes, la falta de estímulo hacia la carrera de maestro sumada a la decadencia de los institutos formadores han provocado una paulatina pérdida de la llamada vocación docente y por ende del deterioro del compromiso con esta tarea que tiene el PED.

De igual forma la carencia de tiempo destinado a la perfección y actualización de los docentes son un factor que merma el desempeño en educación. La desinformación normativa también ha sido un conflicto en las decisiones institucionales. La ejemplaridad de directivos, docentes, personal no docente, entre otros, es esencial desde la función educativa y formativa de la escuela. Por todo lo anterior, podemos decir teóricamente que no hay una total coherencia entre los planes, leyes e informes y los resultados obtenidos con el óptimo desempeño del gobierno en educación. Es por eso que algunos especialistas ven en la descentralización uno de los remedios para compensar los efectos negativos de un estado bastante grande, pesado y por ende lento cuyo tamaño es necesario ajustar a dimensiones considerables. En la definición de Jacques Delors, consiste en dar “prioridad de acción a la unidad más restringida”.

Al igual que la descentralización la preocupación por la gestión debería ocupar un lugar muy destacado. Por diversas razones. Por ejemplo en sistemas bastante complejos de calidad es una realidad emergente tanto de la actuación por parte de cada uno de los elementos del sistema y también, y muy precisamente, de sus interacciones. Por otra parte, observamos en el modelo econométrico que las políticas educativas implementadas en estos años por parte del Gobierno estatal han beneficiado económicamente a la población en general. Pero no quiere decir esto, que no esté habiendo un importante rezago en educación ni que dichos planes o políticas estén cumpliendo en su totalidad

con la calidad educativa. Por medio del estudio que se hizo en las estadísticas pero sobre todo en el modelo apreciamos que el gobierno federal y estatal benefician, a la población en general al invertir en lo que ellos conceptualizan como calidad educativa, (concepto que para nosotros no está completo sino es el ser humano el principal recurso para proveer dicha calidad) porque al invertir en esto ellos generan bienes y servicios que benefician a la población en general. Además, las variables explicativas de inversión e infraestructura son positivamente significativas (eficientes) para la economía. Sin embargo, esto no quiere decir que dichos resultados sean suficientes como para alcanzar la calidad educativa que necesita Quintana Roo como Estado.

La discriminación hacia las mujeres quintanarroenses es todavía hasta nuestros días algo que no se ha podido erradicar –basándonos en las estadísticas de los informes-; y es que el papel de la mujer en la educación durante siglos, han estado relegadas a un papel subalterno en el hogar e insignificante en la sociedad. Y este problema no solo es una carencia de valores cívicos de nuestro estado, sino también de varios países, en donde las culturas tradicionales han generado un círculo vicioso que trajo consigo la estupidez de que las jóvenes no forman parte de la sociedad o de la familia y menos de la actividad económica; y por tal motivo se les ha venido dando una educación de mucho menos oportunidades que la que se le brinda a los jóvenes. Este es un problema que se ha generado hasta nuestros días; y este bajo nivel de escolaridad en las mujeres puede explicar las consecuencias en el índice de mortalidad infantil, una tasa elevada de crecimiento demográfico en las zonas rurales, la existencia de hijos mal nutridos, hijos en mal estado de salud, tasa elevada de matrimonios a la edad de los 12 a 16 años y el estancamiento de la economía. Es por eso que decimos que hacer o dejar de hacer, tanto gobierno, instituciones, docentes, sociedad, etc., trae consigo resultados más negativos que positivos. El progreso económico, político, social, cultural, ambiental, etc., que se anhela perderá su verdadero sentido si los esfuerzos en favor del desarrollo no tienen por objetivos primordiales al capital humano. Aunado a esto, el hecho de comparar los informes de gobierno anuales de nuestro estado, los cuales, señalan en dichos informes el

crecimiento que hay al inicio de curso en matrícula escolar, en infraestructura, en inversión, en programas (ver bien para aprender mejor, enciclopedia, bibliotecas, becas y libros de texto, pero no mencionan el combate al rezago educativo, no mencionan si se consolidaron en su totalidad los programas, no mencionan la evolución de la matrícula al final del curso, entre otras; y dichos señalamientos están llenos de inconsistencias y eso lo hemos demostrado por medio de las estadísticas las cuales arrojan un mayor número de deserción, de rezago, por ende de eficiencia y eficacia en las políticas públicas en su papel como gestor gubernamental y también una mayor discriminación en la inserción de las mujeres en su consolidación educativa y al desarrollo del estado, con respecto al sexo masculino.

La experiencia de mi compañero de tesis en la administración pública y mis conocimientos en economía y finanzas, y en la carrera de gobierno y gestión pública, nos han brindado herramientas suficientes para lograr dicha investigación, la cual fue algo difícil, (como muchas otras) porque algunas veces nos topamos con instancias las cuales no proporcionaban la información y otras veces nosotros la teníamos que ir buscando por partes de institución en institución. Finalmente –pese a todo lo que nos ocurrió- creemos que en este siglo XXI, cuando las industrias y empresas se apoyen cada vez más en la tecnología y la sociedad recurra día a día más al saber, entonces el capital humano desarrollado mediante la educación y la formación desempeñan un papel más crucial en el desarrollo de Quintana Roo y de México. Calidad educativa tiene que ver con la excelencia del saber de las personas, y vinculada con los recursos, los procesos y los resultados. Y es la gestión de la calidad la que incide en todos y cada uno de estos conjuntamente. Es necesario un proceso de integración que contribuya a la mejora de los individuos, de las políticas educativas y de las instituciones. Los resultados que hemos visto en los datos estadísticos y en el modelo econométrico han arrojado inconsistencia entre el discurso político de nuestras instituciones escolares y gobierno comparándolo con los resultados de nuestro informe, es a lo que Paulo Freire (sino en el mismo sentido) con todo certidumbre mencionaba como un tipo de desencuentro entre el discurso y practica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ander-Egg, Ezequiel (1996). La planificación educativa, Magisterio del Rio de la Plata, Argentina.

Arthur S. Goldberger (1964). *Econometric Theory*, Wiley, Nueva York.

Bobbio, Norberto (1998). *Diccionario de política*, siglo veintiuno editores, Mexico.

Borja Rodrigo (1997). *Enciclopedia de la política*, fondo de cultura económica, Mexico.

Bolaños Guerra, Bernardo (1996). *El derecho a la Educación*, ANUIES, México.

Cano, Jorge Guillermo (Coord. 2006). "Política y Educación en México", POMARES, Barcelona-México.

Capelletti, Isabel (Coord. 2004). *Evaluación Educativa: Fundamentos y Prácticas*, Siglo Veintiuno Editores, México.

Carreño, Miryam (2008). *Teorías e instituciones contemporáneas de educación*, Editorial Síntesis S.A., España.

Conde Bonfil, Carola (2000). *La educación de los adultos desde la perspectiva de las políticas públicas*, EL colegio Mexiquense, México.

De Márquez, B. Viviane. "Proceso organizacional y políticas estatales: Un acercamiento metodológico", *Estudios Sociológicos*, El colegio de México, Vol. II, núm. 1, 1984, p. 60.

Díaz Barriga, Ángel y Pacheco Méndez, Teresa (Comp.2007). *Evaluación y cambio institucional*, Paidós educador, México.

Drummond, H (1995), *Qué es hoy la calidad total. El movimiento de la calidad*. Bilbao, Ediciones Deusto.

Elizondo Huerta, Aurora (coordinadora 2003) [et al.]. *La nueva escuela I: Dirección, Liderazgo y Gestión Escolar*, Paidós, México.

Espeleta Justa y Furlan Alfredo (compiladores) (2000). "La gestión pedagógica de la escuela", *Correo de la UNESCO*, México.

Francesc, Pedro y Puig Irene (1998). *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*. Paidós, España.

Freire, Paulo (1990). *La naturaleza política de la educación*, Paidós, España.

Garrido, Trejo Casandra (2007). La educación desde la teoría del capital humano y el otro”, Educere, Venezuela.

Garrin Joaquín, Casas Montserrat (Coord. 2003). La calidad en educación, Praxis, España.

Giroux A. Henry (2001). Cultura, política y práctica educativa, Biblioteca de Aula, España.

Grediana Kuri, Rocío, et al (2004). Políticas públicas y cambios en la profesión académica en México en la última década, Universidad Autónoma Metropolitana/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México.

Guisan M. del Carmen (1997). Econometría, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., España.

Guevara Nieva, Gilberto (Comp.1997). La catástrofe silenciosa, Fondo de Cultura Económica, México.

Hood, Christopher (2005), Public Management: The Word, the Movement, the Science, en Ewan Ferlie *et al.* (eds.), *Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Nueva York.

López Rupérez Francisco (1997), La gestión de calidad en educación, La Muralla, España.

Manes, Juan Manuel (2004). Gestión estratégica para instituciones educativas: guía para planificar estrategias de gerenciamiento institucional Granica, México.

Martínez, Rizo Felipe (2001). “Federación y subsistemas estatales de educación superior. Las políticas educativas mexicanas en los años noventa”, en *Revista Mexicana de investigación Educativa*, Vol. 6, Núm. 13 pp.425-453.

Méndez Zorrilla Arena (2004). “Diccionario de economía”, Editorial Limusa, México.

Miles, M. B. (1973). Innovation in Education, Nueva York, Teacher’s College Press, pág.13

Millán Antonio, Rivera Rubén, Ramírez María, (2007). Calidad y efectividad en instituciones educativas, Trillas, México.

Muñoz, Izquierdo (1991). “Hacia la evaluación integral de la educación superior”, en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 79, pp. 113-119.

N. Gujarati Damodar (2006). Principios de Econometría, tercera edición, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U., España.

Ornelas, Carlos (2001). Investigación y política educativas ensayos en honor de Pablo Latapí, Santillana, México.

P.A. Samuelson, T.C. Koopmans y J.R.N. Stone "Report of the Evaluative Committee for Económetrica", *Económetrica*, Vol. 22, n° 2, Abril, 1954, págs. 141-146.

Piore, M.J. (1983). El dualismo como respuesta al cambio y a la incertidumbre, en Toharia, L., *El mercado de trabajo. Teoría y aplicaciones*. Alianza editorial, Madrid.

Rey Roberto y Santa María Juana M. (2000). Transformar la educación en un contrato de calidad, Praxis, Barcelona.

Rodríguez Fuensalida, Enrique (1994). "Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones", *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 5, pp. 32-47.

Rubio Oca, Julio (2006). La política educativa y la educación en México: 1995-2006, Fondo de Cultura Económica, México.

Secretaria de educación (2003). Practicas educativas innovadoras en las entidades federativas 2002, México.

Silva Laya Marisol (2006). La calidad educativa en las universidades tecnológicas. Colección Biblioteca de la educación superior, México.

Suarez, Andrés (2000). Diccionario terminológico de economía, administración y finanzas, Pirámide, Madrid.

Suarez Díaz, Reinaldo (2002). La educación, Trillas, México.

Thompson Fred (2008). "Las tres caras de la gestión pública", Volumen XVII, Numero 2.

Werther William B. y Davis Keith (2008). Administración de recursos humanos: el capital humano de las empresas, Mc-Graw-Hill, México.

Williams, R. (1967). Communications. Nueva York. Barnes and Noble, p.15

Wooldridge, Jeffrey M. (2001). Introducción a la Econometría. Un enfoque moderno, Thompson Learning, México.

Zermeño, Sergio (Coord. 1997). Movimientos sociales e identidades colectivas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Bibliografía en línea.

Banco de información económica (BIE)

<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html>

<http://www.bancomundial.org/>

Datos estadísticos de SEYC

http://www.seyc.gob.mx/portal/nuestra_institucion/antecedentes/

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Constitución Política del Estado de Quintana Roo

http://coplade.groo.gob.mx/administracion/descargas/archivos/archivo_9.pdf

Gobierno de Quintana Roo (varios). *Informes de actividades de la Secretaría de Educación del Estado de Quintana Roo*, Chetumal.

Gobierno del Estado de Quintana Roo (2005). *Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo 2005-2011*, Chetumal.

<http://www.groo.gob.mx/groo/Gobierno/PED051110JUN08.pdf> (Consultada el 22 de mayo de 2009) Gobierno de México (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México. http://redepja.upn.mx/docs/noticias/pnd_2007_2012.pdf (Consultada el 22 de mayo de 2009).

Ley General de Educación

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

ANEXOS

Este anexo nos muestra la importancia de todos estos desafíos que tenemos que enfrentar globalmente en materia de educación, de calidad, de gestión y de capital humano.

La cual muestra solo algunas de las cosas que no debemos perder de vista y otras cosas que no están en el globo tal vez por qué no se les ha dado mayor relevancia.

Así también, los demás archivos anexos de los que hemos hablado y que hemos utilizado en esta investigación, estarán en un CD para referencias y futuras investigaciones de otros estudiantes, es decir, se proporcionará la información que buscamos tan arduamente en un CD, de esta manera evitaremos trabajar de más a otros estudiantes que quieran investigar en el mismo campo.

Ya que la información estadística fue muy difícil de encontrar y de analizar.



