

Crecimiento economico, capital humano y politica publica educativa en el estado de Quintana Roo: el caso del Pronabes.

López Hernández Alfonso Alejandro.

Cita:

López Hernández Alfonso Alejandro (2010). *Crecimiento economico, capital humano y politica publica educativa en el estado de Quintana Roo: el caso del Pronabes. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/668>

Crecimiento económico, capital humano y política pública educativa en el estado de Quintana Roo: El caso del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior.

Alfonso Alejandro López Hernández.

Licenciado en Economía y Finanzas por la Universidad de Quintana Roo, México. Candidato a Maestro en Ciencias Sociales aplicadas a los Estudios Regionales por la Universidad de Quintana Roo, México.

Resumen:

La desigualdad regional es un tema de gran importancia en México, pues ha sido usado para validar la dimensión de la pobreza. Este proceso se ha asociado a los diferentes niveles de dotación de capital humano entre regiones, a la migración, la carencia de inversión, infraestructura o servicios, así como a la falta de una política económica que integre de manera exitosa a las regiones más atrasadas, primordialmente las del sureste, con los mercados globalizados. Existen diversos análisis de los indicadores de desarrollo del capital humano a nivel nacional y por estados, sin embargo, existen pocos estudios a nivel regional y al interior de las entidades federativas. Este trabajo pretende el análisis de la evolución de los indicadores de desarrollo del capital humano a nivel estado de Quintana Roo, haciendo énfasis en la exploración de la relación entre capital humano y crecimiento económico, para después presentar una aproximación al análisis de la implementación y evaluación de las políticas públicas en materia educativa, tomando el caso del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).

Introducción

La educación en México es un fenómeno complejo y delicado por la cantidad y diversidad de factores y actores que la integran, por las fuerzas que influyen, así como por la multiplicidad de repercusiones y consecuencias que sus acciones y resultados generan en la sociedad.

Existe cierto consenso en los ámbitos académico, político y social sobre el imperativo de mejorar la calidad del sistema educativo mexicano, por encima de criterios cuantitativos de costo y cobertura. Los organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han puesto sobre la mesa de discusión las políticas públicas que atienden la cobertura y calidad de la educación en nuestro país, a partir de los malos resultados obtenidos en las evaluaciones practicadas a los estudiantes en distintos niveles y áreas del conocimiento.

¿Por qué tanta insistencia con el tema de la educación en México? Los estudios empíricos han señalado la existencia de una relación estrecha entre los niveles de educación y el crecimiento económico. Robert Lucas (1988) demostró que las diferencias en el ingreso per cápita de los países se explicaban principalmente por las diferencias en el capital humano per cápita, incluidos los rasgos y las habilidades culturales en diversas regiones; dicho de otra forma, el nivel medio de capital humano, en la forma de habilidades ocupacionales o de educación de una sociedad, influye en su ingreso.¹

Existen numerosos estudios sobre capital humano y su relación con el crecimiento económico, a nivel nacional e internacional, sin embargo, existen aún pocos estudios a nivel regional y al interior de las entidades federativas. En este marco, el presente trabajo pretende, tomando como punto de partida la exploración de la relación entre capital humano y crecimiento económico, presentar un análisis de la evolución de algunos indicadores educativos a nivel nacional y para el estado de Quintana Roo, con el objeto de identificar el efecto de las políticas sobre el rezago los problemas de cobertura. Posteriormente, se hará una aproximación al Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), que constituye parte de la política pública federal, destinado a atender precisamente la cobertura de la educación a nivel superior.

Formación de capital humano y crecimiento económico

Además de constituir un factor de crecimiento, la educación tiene una extraordinaria importancia en otros muchos ámbitos. Según la OCDE, “contribuye al desarrollo cultural e institucional, aumenta la cohesión social, posibilita la reducción de la delincuencia, favorece el interés por el cuidado del medio ambiente, permite mejorar las condiciones de salubridad y refuerza la participación en la vida política, entre otras importantes contribuciones”.²

1) Citado en Accinelli, Elvio, Brida, Juan G. y London, Silvia. Crecimiento económico y trampas de pobreza ¿Cuál es el papel del capital humano? Investigación Económica Vol. LXVI No. 261. Julio-Septiembre 2007. UNAM.

2) Giménez, Gregorio. La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL no. 86, Agosto de 2005.

La educación es un bien social relevante en distintos ámbitos y niveles de vida social, pues constituye un beneficio no solo de forma individual para quienes acceden a la educación, sino también para su comunidad y para la sociedad en su conjunto. Dichos beneficios son de diversos órdenes: individuales, sociales, políticos, económicos y culturales; para la vida privada o para la vida en el trabajo, y tienen distintos momentos de realización, actuales, de corto y largo plazos.³

En este punto creo es importante señalar que si bien el término capital humano ha sido aplicado tradicionalmente a la formación académica, esto se debe en gran parte a que la única información estadística disponible es sobre educación formal, pero el concepto engloba otros aspectos que son difíciles de cuantificar o sobre los que no existe información en nuestro país.

El capital humano es definido como la suma de habilidades innatas y del conocimiento y destrezas que los individuos adquieren y desarrollan a lo largo de su vida. Así, se hace referencia a que puede tener un origen innato o adquirido. El innato comprende las aptitudes de tipo físico e intelectual, que pueden verse modificadas debido a las condiciones de alimentación y salud. El adquirido se irá constituyendo a lo largo de la vida, a través de la educación formal, de la educación informal y de la experiencia acumulada. La educación formal comprende la educación académica escolar, la formación impartida dentro de las empresas y los cursos a desempleados. Por su parte, la educación informal se transmitirá fundamentalmente en el círculo familiar, pero también podrá adquirirse mediante el auto-aprendizaje realizado a través del uso de diferentes medios de transmisión de información, como los libros, los medios de comunicación o el internet. La experiencia está constituida por todas las vivencias acumuladas, que permiten reaccionar ante las circunstancias, basando su respuesta en los conocimientos adquiridos.⁴ Todos estos elementos condicionarán la instrucción laboral y el sistema de valores que poseen las personas, determinando de esta forma su productividad.

El capital humano es solo uno de los factores que determinan el crecimiento económico. Si bien la relación de causalidad no es sencilla ni del todo evidente, podemos comentar algunos puntos. Por una parte, la educación ciertamente crea una fuerza de trabajo capaz de asumir empleos más complejos y mejor pagados; la mayor formación de habilidades y destrezas suelen ser retribuidas por el mercado a través de un mayor ingreso. Pero la educación contribuye no solo a mejorar el grado de cualificación de la mano de obra y, por tanto, su productividad, sino también a hacerla más receptiva a las necesidades de una economía en expansión, y más proclive a desarrollar y adoptar las nuevas ideas, técnicas y productos que coadyuvan a la modernización económica.

Existen para el caso de México un gran número de estudios empíricos donde la evidencia ha sido concluyente. Por ejemplo, Legovini, Bouillon y Lustig (2001), al analizar el período 1984-1994, encontraron que el cambio en la estructura de rendimientos de la educación para dicho período

3) Bracho González, Teresa. Desigualdad social y educación en México. Una perspectiva social. CIDE Documentos de trabajo, no. 105. México, 2001.

4) Gregorio Giménez. *Op. Cit.*

generó un incremento importante en la desigualdad del ingreso. López-Acevedo (2001) indicó que la variable que más contribuye a la explicación de la desigualdad del ingreso en México es la educación, en particular a través de las modificaciones de los rendimientos educativos, consecuencia del cambio tecnológico con sesgo de trabajo especializado que la liberación comercial trajo consigo.⁵

Canundo (2001) precisó que la aportación del capital humano se traduce por ser una fuente esencial del crecimiento de la producción industrial en el periodo 1960-1993. Ríos Bolívar (2003) concluyó que el impacto de la educación se acentúa en nuestro país en el sector manufacturero y durante 1994-1999. Esquivel (2003) encontró que las disparidades regionales se explicaban por el diferencial de dotaciones en capital humano que exhiben las entidades.⁶

Cabrera Castellanos (2002) realizó un estudio con técnicas econométricas sobre crecimiento entre los estados de la república mexicana para el período 1970-1995, encontrando evidencia de convergencia. Al emplear diversas medidas de educación dentro del modelo, se encontró signo positivo de manera reiterada y significancia estadística en diversas regresiones, por lo que se confirma la importancia que el capital humano tiene para el crecimiento del PIB per cápita.⁷

Finalmente, Barceinas y Raymond (2005) encontraron que los rendimientos más elevados del capital humano parecen cumplirse, pues un año extra de educación tiende a llevar asociado un mayor efecto sobre los salarios en las zonas más deprimidas que en las prósperas. A pesar de ello en la economía mexicana no ha habido convergencia regional, más bien divergencia. Una causa inmediata detectada de esto es que los movimientos de población no han jugado un papel equilibrador. Se observa también que las fases de prosperidad económica han estado asociadas a un aumento en los rendimientos de la educación superior, de mayor abundancia en las regiones más desarrolladas, lo que ha provocado que las diferencias regionales de renta se acrecentaran.

Rodríguez Arana (2007) señala que el deterioro de la oferta educativa, sobre todo a nivel de las escuelas públicas, es un aspecto que está impactando negativamente a la productividad.⁹

- 5) Citados en Barceinas, Fernando y Raymond, José Luis. Capital humano y desigualdad del ingreso en México, 1984-2000. *Investigación Económica*, Abril-Junio, Año/Volumen LXV, número 256. UNAM. México, 2006.
- 6) Citados en Carton Madura, Christine. Crecimiento y determinantes educativos: Análisis de un modelo VAR para México 1970-2005. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, número 92. México, 2008.
- 7) Cabrera Castellanos, Luis Fernando. Crecimiento y convergencia regional en México, 1970-1995. Universidad de Quintana Roo, 2002.
- 8) Barceinas, Fernando y Raymond, José Luis. Convergencia regional y capital humano en México, de los años 80 al 2002. *Estudios Económicos*, julio-diciembre, año/vol. 20 número 002. El Colegio de México. México, 2005.
- 9) Rodríguez Arana, Alejandro. "El crecimiento económico en México como base fundamental de las políticas públicas". En: Pablo Cotler (editor). *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*. Universidad Iberoamericana, 2007.

Por su parte, De la Torre García (2007), indica que el modelo económico mexicano ha combinado la reducción en la cantidad de capital físico y humano por persona ocupada con aumentos en la demanda de trabajo calificado, por lo que el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso suele estar asociada a las diferencias en niveles de educación y otros elementos indicativos de las habilidades para el trabajo. La desigualdad se profundiza particularmente en rubros como la educación superior, que absorbe importantes montos del gasto programable. Los programas de gasto amplio más progresivos son los servicios de educación básica y de salud para la educación abierta, y los más regresivos, los servicios de educación terciaria y los sistemas de seguridad social. Las tendencias a la desigualdad no solo han sido inapropiadamente enfrentadas por el gasto social, sino que éste también ha sido un promotor de la desigualdad al no distribuirse equitativamente.¹⁰

A nivel estatal son casi inexistentes los estudios sobre capital humano y crecimiento económico. Graillet Delón (2005) efectuó un análisis de la influencia que la educación media superior en Quintana Roo tiene con la productividad, y los subsidios estatales con el crecimiento de la matrícula escolar, tomando en cuenta una serie de variables. Mediante la aplicación de un modelo econométrico, obtuvo como resultado la existencia de una relación positiva entre el incremento unitario de la plantilla escolar en alumnos a ese nivel y el producto interno bruto estatal.¹¹

Pero para que la educación incida en el crecimiento económico, es imprescindible que los sistemas de enseñanza pública produzcan las cualificaciones que se requieren. El contenido y la calidad de la educación que se imparte tienen una importancia fundamental.

El panorama de la educación formal en México

En años recientes se han registrado avances en materia educativa en México, dado que se ha conseguido una cobertura cercana al cien por ciento en educación primaria, se ha expandido la cobertura en el nivel secundaria, medio y superior, y se ha fortalecido el sistema educativo a partir de los cambios institucionales promovidos por Carrera Magisterial y más recientemente por la denominada Alianza por la Educación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 destacaba que el rezago en educación básica se estimaba en más de 30 millones de personas mayores de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron la primaria o la secundaria; de ellos, la mitad eran jóvenes de entre 15 y 35 años. Los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años era de 9.7 grados escolares y el nivel nacional de analfabetismo es de 7.7 %.¹²

10) De la Torre García, Rodolfo. "Desigualdad e inequidad en México". En: Pablo Cotler (editor). Políticas públicas para un crecimiento incluyente. Universidad Iberoamericana, 2007.

11) Graillet Delón, Adriana. Educación media superior en el Estado de Quintana Roo y su efecto en el desarrollo regional: desde una perspectiva de la teoría de capital humano Universidad de Quintana Roo. México, 2005.

12) Citado en Amador Hernández, Juan Carlos. La evaluación y el diseño de políticas educativas en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de trabajo no. 35, marzo de 2008.

Gracias a la disminución de la demanda y en virtud de las políticas de cobertura y retención enfocadas a los grupos de población más vulnerables (entre los que se encuentran el programa Oportunidades), los indicadores de acceso, permanencia y egreso de la educación básica expresan una tendencia positiva comparada con años atrás, aunque prevalecen retos de cobertura, particularmente en las zonas de mayor pobreza.

Sin embargo, en el resto de los niveles los retos son también muy fuertes. En educación media superior, la cobertura promedio nacional para el ciclo escolar 2006-2007 fue cercana al 60 %. Para el caso de la educación superior, la matrícula ascendió a 2.6 millones de estudiantes en el mismo ciclo, captando sólo a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad (78.7 % de absorción promedio, aunque con fuertes disparidades al interior de las entidades), y con una tasa de eficiencia terminal cercana al 60 %.¹³ Esta cobertura del 24.3 % en educación superior es muy inferior a la de los países integrantes de la OCDE.

En relación a la cobertura de educación media superior y superior en el estado de Quintana Roo, éstas fueron del 55 y 14 por ciento respectivamente para el ciclo escolar 2006-2007. La absorción de la educación a nivel superior del 71.4 y la eficiencia terminal del 58 por ciento.¹⁴ Todos estos indicadores son inferiores al promedio nacional, lo cual señala que en Quintana Roo este es un aspecto que hay que atender.

En materia de calidad, este organismo señala que persiste la baja calidad en el sistema educativo mexicano, que se refleja en los malos resultados obtenidos en la prueba PISA (*Program for International Student Assessment*), que mide básicamente en los alumnos de educación básica habilidades de lectura y comprensión así como uso de matemáticas. Así, la OCDE ha señalado que los resultados relativamente deficientes obtenidos por México en las pruebas y la baja matrícula en los niveles de educación post básica están estrechamente relacionados con el atraso socioeconómico.¹⁵ Estos resultados también se ven influidos por otros aspectos. Hasta hace poco, el proceso de selección de los profesores no era transparente, y en el principal sistema de incentivos sigue teniendo un peso excesivo la antigüedad, lo cual demerita la calidad. Además, las escuelas poseen una autonomía limitada en cuestión de presupuesto, instrucción y personal, y no existe un examen nacional después de haber terminado la educación básica que responsabilice a las escuelas ante el gobierno y ante los padres de familia.¹⁶

13) Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Reporte final de la evaluación en materia de consistencia y resultados del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior. Marzo de 2008.

14) *Ibid.*

15) Amador Hernández, Juan Carlos. *Op. Cit.*

16) OCDE. Estudio económico de México, 2009.

El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior

El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) forma parte de la estrategia del gobierno federal para atender la falta de cobertura educativa en este nivel. Se encarga de apoyar económicamente a estudiantes provenientes de familias de escasos recursos, para que inicien o continúen con sus estudios de técnico superior universitario o licenciatura en instituciones de educación superior públicas.

Se puso en operación en el ciclo escolar 2001-2002 en el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006, bajo la responsabilidad del gobierno federal y con la participación de los gobiernos estatales y de cuatro instituciones públicas de educación superior federales: IPN, UAM, UNAM y UPN. En el ciclo escolar 2003-2004 se integraron al Programa otras dos instituciones: ENAH y ENBA.¹⁷ Los recursos del Programa son aportados, por partes iguales, por el gobierno federal, los gobiernos estatales y las instituciones públicas de educación superior (IES) federales.

El PRONABES fue el instrumento para atender el objetivo estratégico del Programa Nacional de Educación en materia de equidad y marcó un punto de inflexión en los contenidos de los programas al plantearse entre sus objetivos generales propiciar que los estudiantes en situación económica adversa puedan continuar su formación académica en el nivel de educación superior, y lograr la equidad educativa mediante la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en programas educativos de reconocida calidad, ofrecidas por las IES públicas del país.

Entre los órganos administrativos y de regulación se encuentra un Comité Técnico por cada entidad federativa, integrado por representantes de las IES, del gobierno estatal, del gobierno federal y de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); éste órgano se encarga de difundir las convocatorias, así como administrar y asignar las becas. Las instancias federales como la SEP, la Coordinación Nacional PRONABES y el Consejo Social llevan a cabo la evaluación de la política y redactan las Reglas de Operación del Programa. Las Reglas de Operación encuadran la normatividad del programa y anualmente se publican en el Diario Oficial de la Federación.¹⁸

La evaluación interna del programa corresponde a los gobiernos estatales, a las instituciones de educación superior participantes, a los Comités Técnicos del programa en cada entidad y a la SEP a través de la Coordinación del programa. A solicitud de la SEP, los comités técnicos harán de su conocimiento los resultados de dichas evaluaciones. La evaluación externa se llevará a cabo por el Consejo Social del Programa y por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, a través de su Secretaría General Ejecutiva, en los términos de las reglas de operación.

17) Diario Oficial de la Federación. Acuerdo número 454 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). 26 de diciembre del 2008.

18) *Ibid.*

El PRONABES es un programa que atiende una indiscutible demanda de acceso a la educación superior. Sus impactos son positivos y coadyuvan a que los becarios puedan concluir sus estudios superiores. Sin embargo, un análisis minucioso muestra que algunos de los estados con mayor pobreza del país exhiben aún una menor cobertura de educación superior; en estas entidades la compensación que representa el programa resulta todavía insuficiente.

El número de becas otorgadas a nivel nacional se ha incrementado a una tasa anual promedio del 31.4 %. En el ciclo escolar 2001-2002 se asignaron 44,422 becas; en 2002-2003 fueron otorgadas 94,539; en 2003-2004 122,642 estudiantes recibieron los beneficios del programa, en 2004-2005 fueron 137,852 becarios, para 2005-2006 se asignaron 161,787; en 2006-2007 un total de 183,042; Para el periodo 2007-2008 la cantidad fue de 234,211 becas asignadas y finalmente de 267,385 estudiantes beneficiados para 2008-2009.¹⁹

En relación al nivel socioeconómico de los becarios y tomando como referencia el ciclo escolar 2004-2005 a 2007-2008, se observa que el 17 % percibe hasta 1 salario mínimo, un 46 % se encuentra en el rango de 1 a 2 salarios, otro 32 % mantiene un ingreso de 2 a 3, y solamente un 5 % recibe hasta 4 salarios mínimos. Lo anterior comprueba que el programa atiende becarios de familias de bajos ingresos. De igual forma, el programa ha favorecido la participación femenina en la educación superior, pues el 56 % del total de becas otorgadas han sido para mujeres. Sin embargo, la participación indígena en el PRONABES se mantiene aún en niveles bajos.

Para el caso de Quintana Roo el número de becas otorgadas también se ha incrementado, aunque la tasa ha sido menor que el promedio nacional (22.9 %). Las cifras son: para el ciclo escolar 2001-2002 1,011 becas, para 2002-2003 1,497, en el 2003-2004 1,599, en 2004-2005 1,764, para el 2005-2006 1,751, en 2006-2007 2,287, para 2007-2008 3,481 y en el ciclo 2008-2009 se otorgaron 4,461, que en este último caso representaron recursos 3 millones 843 mil 280 pesos. Del total de las becas, 2,602 (58.3 %) correspondieron a mujeres y 1,859 (41.7 %) a hombres; 3,864 (86.6 %) fueron para alumnos de nivel licenciatura y 597 (13.4 %) para estudiantes del nivel técnico superior universitario.²⁰

Las IES beneficiadas son: Centro Regional de Educación Normal de Felipe Carrillo Puerto, Centro Regional de Educación Normal de Bacalar, Instituto Tecnológico de Cancún, Instituto Tecnológico de Chetumal, Instituto Tecnológico de la Zona Maya, Instituto Tecnológico de Felipe Carrillo Puerto, Universidad Pedagógica Nacional en sus sedes de Felipe Carrillo Puerto, Chetumal y Cancún. Asimismo la Universidad de Quintana Roo sede Chetumal, Cozumel y Riviera Maya, Universidad del Caribe, Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo, Universidad Tecnológica de Cancún y la Universidad Tecnológica de la Riviera Maya. Lamentablemente, aún no es posible obtener información del número de becarios por institución educativa, lo que permitiría identificar los porcentajes de cobertura al interior de los municipios.

19) Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. *Op. Cit.*

20) *Ibid.*

Desafíos de la política educativa en México

Nuestro sistema educativo es extenso y complejo. Por ello, la evaluación de sus medidas de política pública y de sus programas debe reconocer las diferencias inherentes a los diferentes niveles y modalidades de los servicios educativos. La búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad de educación deben ser los temas más recurrentes en la formulación de las políticas educativas.²¹

Meza González señala que para atender el problema del bajo nivel de escolaridad promedio y de capacitación, el Estado debe buscar mejorar la calidad de la mano de obra a través de más y mejor educación, y a través de promover entre los empresarios la capacitación de su fuerza laboral. La estrategia para aumentar la productividad de la economía debería estar ligada a un fuerte impulso para lograr el incremento de la calidad educativa, perfeccionando los métodos de enseñanza en la educación básica, así como propiciando una relación mayor entre la secundaria técnica y su vinculación con el mercado de trabajo.²²

En el diseño de las políticas se suele ignorar factores que acompañan la operación cotidiana del sistema escolar, cuya presencia hace sumamente difícil la aplicación de las propuestas. Factores como las desigualdades socioeconómicas, la heterogeneidad de la cultura política y la persistencia de comportamientos asociados a la corrupción e irresponsabilidad por parte de diversos actores, constituyen un contexto hostil a la aplicación de la política educativa en muchos lugares del país.

Entonces es conveniente que tanto en el diseño como en la implementación de la política educativa se tomen previsiones para considerar la realidad actual del recurso humano. Diseñar políticas susceptibles de ser adaptadas a lugares y geografías distintas, de modo que la desigualdad sea compensada y la heterogeneidad sea tomada en cuenta por los responsables de la implementación. Combatir el fenómeno de la corrupción en la administración pública educativa y exigir consecuencias ante los actos de irresponsabilidad personal o social de los actores.

Generar una cultura de trabajo, cuya importancia surja de la propia labor y no de la politización de los trabajadores. Una alternativa puede ser asociar la movilidad económica y profesional del magisterio al desempeño, lo cual implica mejorar los esquemas de Carrera Magisterial. La misma OCDE señala que los incentivos a los profesores deben estar más ligados con el desempeño en la enseñanza, y que deben consolidarse los esquemas de evaluación prevalecientes y enfocarse en habilidades de análisis en lugar de memorizar conocimientos.²³

21) Amador Hernández, Juan Carlos. *Op. Cit.*

22) Meza González, Liliana. "Política laboral en el México globalizado". En: Pablo Cotler (editor). *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*. Universidad Iberoamericana. México, 2007.

23) OCDE. *Op. Cit.*

24) Velázquez Guadarrama, César. *Federalismo fiscal y descentralización*. En: Pablo Cotler (editor). *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*. Universidad Iberoamericana, 2007.

Es fundamental incluir la participación social de los ciudadanos y organizaciones civiles y sociales interesadas, en los procesos de diseño y evaluación de la política educativa. Retomar el impulso a mejorar la cobertura en los segmentos aún desatendidos o marginados, principalmente indígenas, pobres urbanos y segmentos rurales.

Alentar el federalismo, mediante una mayor descentralización de facultades a las entidades federativas, asimismo fomentar el seguimiento y la evaluación de estas acciones, procesos y resultados por parte de las instancias federales.²⁴ Esto permitiría impulsar la educación en el medio indígena, la mejor aplicación de las tecnologías de la información, elevar la calidad de los programas compensatorios del rezago educativo y fomentar el diseño y puesta en práctica de proyectos y programas regionales y/o locales.

Pese a que los ejercicios de evaluación se han hecho cada vez más frecuentes, es evidente que aún queda mucho por hacer. Se espera que la evaluación de la educación permita mejorar la calidad de esta última; sin embargo, el vínculo entre evaluación y mejoramiento no resulta automático. La forma en que se diseña y se lleva a cabo la evaluación tiene mucho que ver con la posibilidad de que la misma incida de manera positiva sobre los procesos educativos y sobre sus resultados.

David Osborne y Ted Gaebler exponen la necesidad de que surjan nuevos tipos de instituciones públicas: sobrias, descentralizadas e innovadoras; flexibles y acomodaticias, prontas a aprender nuevos métodos cuando cambian las condiciones. Que recurran a la competencia, a la libre elección de los consumidores y a otros mecanismos no burocráticos para hacer las cosas con la mayor creatividad y eficiencia posible. Que fijen normas de calidad, evalúen el buen desempeño, obliguen al cumplimiento de objetivos y establezcan los mecanismos financieros necesarios para alcanzar las normas de calidad y los objetivos.²⁵ En definitiva, estos son elementos de la dinámica empresarial susceptibles de ser aplicados en la dinámica del sistema educativo.

25) Osborne, David y Ted Gaebler. "Una perestroika norteamericana" y "Juntando las piezas". En: La reinención del gobierno. La influencia del sector público. Paidós. Argentina, 1994. Pp. 23-52 y 435-461.

Conclusiones preliminares

El estudio y análisis de las políticas públicas educativas en México es un proceso complejo que integra una diversidad de actores. Existe un gran consenso tanto nacional como internacional en la necesidad de mejorar la cobertura y la calidad del sistema educativo, como vía para promover el crecimiento y mejorar la calidad de vida de la población. Prueba de ello existen numerosos estudios que han validado la existencia de una correlación positiva entre las variables de capital humano y el crecimiento económico de los países.

Ciertamente en años recientes se han efectuado en nuestro país importantes avances en materia educativa. Pero existe aún mucho por hacer tanto en términos de cobertura en educación a nivel media y superior. Existen programas que intentan atender este rezago, siendo uno de ellos el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior.

El PRONABES es un programa que atiende una indiscutible demanda de acceso a la educación superior. Sus impactos son positivos y sin duda coadyuvan a que los becarios puedan concluir sus estudios superiores. Sin embargo, los resultados señalan que los estados con mayor pobreza aún exhiben menor cobertura de educación superior, por lo que es urgente incrementar la compensación que el programa significa en estas entidades. Además, coexisten debilidades en términos de su implementación y de carencia de información, donde no existe transparencia acerca del cumplimiento de los criterios de selección y asignación de las becas.

Es fundamental procurar un crecimiento generalizado y diferenciado de la participación del PRONABES en la cobertura de educación superior. Fijar metas por entidad, programar y promover su oferta para cerrar brechas; así como asegurar la creciente participación de grupos minoritarios, en especial de la población indígena.

De igual forma, persisten importantes retos en términos de la política educativa. Descentralizar funciones, enfocarse y premiar en base a resultados, implementar mejores mecanismos de evaluación, propiciar la competitividad, combatir la corrupción, fomentar la participación ciudadana, transparentar. Numerosos temas pendientes de la agenda que se requieren atender para promover el desarrollo que todos queremos.

Anexo. Indicadores educativos para el estado de Quintana Roo

Es indudable que el estado de Quintana Roo ha enfrentado una dinámica demográfica muy peculiar, pero heterogénea si se analiza con mayor detenimiento al interior. Por ejemplo, el municipio de Benito Juárez mostró un incremento poblacional neto del 224.1 por ciento del año 2005 en relación a 1990, mientras que Solidaridad creció un 371.4 por ciento para el periodo 1995-2005 (ver tabla 1); es decir, que el primero triplicó el número de habitantes en quince años y el segundo multiplicó casi por cinco su población en solo diez años. Esto contrasta con indicadores más discretos en los municipios de Isla Mujeres, Othón P. Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, donde se presentaron incrementos del 24.8, 27.4, 30.1 y 38.4 por ciento respectivamente, para el periodo 1990-2005.

Ahora veamos algunos indicadores educativos básicos.²⁶ La tabla 2 nos arroja información sobre las tasas de analfabetismo en población de 5 años y más para los años 1990, 1995, 2000 y 2005. Podemos resaltar dos cosas. Primero, para todo el periodo analizado, los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas son los que muestran las tasas más elevadas, que en ningún caso son inferiores al 20 por ciento. Segundo, estos mismos municipios mantienen las tasas de reducción más bajas en el periodo, de 2.8 para José María Morelos y de tan solo 0.06 para Lázaro Cárdenas, mientras que Carrillo Puerto enfrenta incluso un aumento de su tasa de analfabetismo de casi el 2 por ciento. Contrario a esto, Cozumel y Solidaridad logran reducir en 6.6 y 8.2 por ciento para el mismo periodo.

La siguiente tabla (4) nos presenta a la población de 5 años y más según grado de estudios para los años 1990 y 2005, clasificada en tres grupos: población sin ninguna escolaridad, población con estudios a nivel primaria parcial y completa, y población con estudios a nivel medio superior, superior y posgrado. Nuevamente son Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas los municipios que presentan los porcentajes de población sin estudios más elevada para ambos años, así como el menor porcentaje de población con estudios a nivel medio superior y superior. Pero lo más preocupante, es que las tasas de variación no son lo suficientemente significativas como para emparejar en un mediano plazo al resto de los municipios de la entidad; por mencionar un ejemplo, el porcentaje de incremento de la población con estudios superiores solo fue del 8.1, 5.6 y 7.0 para los municipios mencionados previamente, tasas que contrastan con el 12.0, 11.6 y 10.7 obtenido en Cozumel, Othón P. Blanco y Benito Juárez, lo cual significa que los esfuerzos realizados en este periodo de quince años no han sido suficientes para revertir la tendencia de aumento en la desigualdad del grado de escolaridad entre ellos.

Algo muy similar ocurre al revisar el nivel de estudios del jefe de familia (tabla 5), indicador que suele usarse para obtener una mejor aproximación a los ingresos por familia. Utilizando los mismos criterios para segmentar la población, una vez más repiten los mismos tres municipios como los que mantienen el mayor porcentaje de jefes de familia sin estudios así como el menor porcentaje con escolaridad a nivel medio superior y superior durante el periodo, así como las tasas de

variación porcentual más bajas, lo que de igual forma significa mayor divergencia entre los municipios.

Finalmente la tabla 6 nos arroja información sobre el nivel de ingresos de la población ocupada de 12 años o más para los años 1990 y 2005, representada en tres grupos: población que recibe hasta 1 salario mínimo como ingreso, población que percibe de 2 a 3 salarios mínimos, y población con ingresos mayores a 3 salarios mínimos. Como resultado se encuentra que el 51.2 por ciento de la población en Felipe Carrillo Puerto, 64.0 por ciento en José María Morelos y 44.9 por ciento en Lázaro Cárdenas percibió menos de 1 salario mínimo en 1990. Para 2005, la situación empeoró, siendo las proporciones de 58.6, 69.6 y 46.8 respectivamente. Es decir, que en los tres casos en 2005 aumentó la proporción de población con menores ingresos. En relación a la población que percibe de 2 a 3 salarios, esta disminuyó en el periodo analizado, mientras que el porcentaje de población que recibe más de 3 salarios mínimos aumentó ligeramente; sin embargo, en todos los casos las tasas de variación son inferiores a las encontradas en el resto de los municipios.

Si relacionamos el grado de estudios de la población ocupada con el nivel de ingresos, se percibe la existencia de correlación, lo que confirma la relación de causalidad entre educación y crecimiento.

26) Toda la información estadística presentada en esta sección fue tomada de los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, así como de los Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005. INEGI .

Tabla 1. Población total, 1990-2005 (habitantes)

Municipio	1990	1995	2000	2005	Variación 1990-2005
Cozumel	44,903	48,385	60,091	73,193	63.00
Felipe Carrillo Puerto	47,234	56,001	60,365	65,373	38.40
Isla Mujeres	10,666	8,750	11,313	13,315	24.84
Othón P. Blanco	172,563	202,046	208,164	219,763	27.35
Benito Juárez	176,765	311,696	419,815	572,973	224.14
José María Morelos	25,179	29,604	31,052	32,746	30.05
Lázaro Cárdenas	15,967	18,307	20,411	22,434	40.50
Solidaridad	-	28,747	63,752	135,512	371.40*
Quintana Roo	493,277	703,536	874,963	1,135,309	130.16
Nacional	81,249,645	91,158,290	97,483,412	103,263,388	27.09

Tabla 2. Analfabetismo en población de 5 años y más, 1990-2005 (Porcentaje)

Municipio	1990	1995	2000	2005	Variación 1990-2005
Cozumel	14.24	10.49	8.52	7.65	-6.59
Felipe Carrillo Puerto	25.63	24.51	22.01	27.62	1.99
Isla Mujeres	12.10	9.64	8.92	8.35	-3.75
Othón P. Blanco	15.49	15.03	12.83	12.28	-3.21
Benito Juárez	9.87	9.49	8.14	7.52	-2.35
José María Morelos	26.27	25.95	21.08	23.48	-2.79
Lázaro Cárdenas	20.88	22.08	18.82	20.82	-0.06
Solidaridad	-	18.75	12.18	10.58	-8.17*
Quintana Roo	15.04	13.74	11.24	10.70	-4.34
Nacional	14.52	13.53	12.13	12.29	-2.23

Tabla 3. Grado de estudios en población de 5 años y más, 1990-2005 (Porcentaje)

Municipio	1990			2005			Variación porcentual 1990-2005		
	Sin estudio	Básica	Media y superior	Sin estudio	Básica	Media y superior			
Cozumel	15.93	69.27	11.41	8.29	65.86	23.41	-7.64	-3.41	12.00
Felipe Carrillo Puerto	23.86	67.07	6.09	14.67	69.32	14.14	-9.19	2.25	8.05
Isla Mujeres	13.63	73.10	9.97	7.33	69.33	19.50	-6.30	-3.77	9.53
Othón P. Blanco	17.73	68.83	10.68	10.66	64.81	22.34	-7.07	-4.01	11.66
Benito Juárez	11.94	68.82	16.73	7.49	62.92	27.37	-4.45	-5.90	10.64
José María Morelos	24.84	69.00	3.39	16.70	72.43	8.96	-8.14	3.44	5.57
Lázaro Cárdenas	20.71	71.97	4.15	14.21	73.12	11.17	-6.50	1.15	7.02
Solidaridad	12.41*	69.53*	16.18*	5.14	64.83	21.97	-7.27	-4.70	5.79
Quintana Roo	16.50	68.90	11.81	9.33	64.74	23.57	-7.18	-4.17	11.76
Nacional	16.59	68.53	12.58	10.95	64.79	22.00	-5.63	-3.74	9.42

Tabla 4. Nivel de estudios del jefe de familia, 1990-2005 (Porcentaje)

Municipio	1990			2005			Variación porcentual 1990-2005		
	Sin estudio	Básica	Media y superior	Sin estudio	Básica	Media y superior			
Cozumel	14.84	65.36	16.93	5.96	64.42	27.71	-8.88	-0.94	10.78
Felipe Carrillo Puerto	25.51	63.16	8.67	15.57	68.92	13.93	-9.93	5.76	5.26
Isla Mujeres	10.71	72.28	14.68	5.80	68.73	21.21	-4.91	-3.55	6.53
Othón P. Blanco	17.79	62.83	16.67	11.33	61.02	25.68	-6.46	-1.81	9.01
Benito Juárez	7.79	63.45	26.62	4.75	57.34	36.03	-3.04	-6.11	9.41
José María Morelos	26.99	65.83	4.82	19.38	70.17	8.45	-7.61	4.35	3.62
Lázaro Cárdenas	18.95	72.84	5.16	14.51	74.30	10.41	-4.44	1.46	5.25
Solidaridad	10.18*	64.03*	23.15*	7.64	62.42	27.76	-2.54	-1.61	4.61
Quintana Roo	15.14	64.00	18.35	7.94	60.80	29.35	-7.20	-3.20	10.99
Nacional	18.25	63.31	16.03	10.99	62.06	24.96	-7.26	-1.25	8.93

Tabla 5. Nivel de ingresos de la población ocupada de 12 años y más, 1990-2000 (Porcentaje)

Municipio	1990			2000			Variación porcentual 1990-2000		
	Hasta 1 SM	De 1 a 3 SM	+3 SM	Hasta 1 SM	De 1 a 3 SM	+3 SM			
Cozumel	17.46	53.15	24.11	7.87	48.69	39.00	-9.58	-4.46	14.89
Felipe Carrillo Puerto	51.23	31.58	6.87	58.64	25.48	13.08	7.41	-6.10	6.21
Isla Mujeres	13.29	53.62	26.23	13.53	51.23	31.86	0.25	-2.39	5.63
Othón P. Blanco	26.14	50.89	15.98	25.57	44.00	25.88	-0.57	-6.89	9.90
Benito Juárez	9.25	45.21	38.47	6.14	44.84	45.25	-3.10	-0.37	6.78
José María Morelos	64.00	20.80	4.77	69.61	19.33	8.73	5.61	-1.47	3.95
Lázaro Cárdenas	44.92	40.26	6.72	46.76	36.97	11.22	1.84	-3.28	4.50
Solidaridad	-	-	-	10.40	46.50	39.62	-	-	-
Quintana Roo	21.97	45.86	24.91	16.00	43.36	36.75	-5.97	-2.50	11.84
Nacional	27.12	51.44	17.17	20.67	47.97	25.92	-6.44	-3.48	8.75

*Para el caso de Solidaridad, se tomó el periodo 1995-2005.

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005. INEGI

Bibliografía consultada

- 1) Accinelli, Elvio, Brida, Juan G. y London, Silvia. Crecimiento económico y trampas de pobreza ¿Cuál es el papel del capital humano? Investigación Económica Vol. LXVI No. 261. Julio-Septiembre 2007. Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 97-118.
- 2) Amador Hernández, Juan Carlos. La evaluación y el diseño de políticas educativas en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de trabajo no. 35, marzo de 2008.
- 3) Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Reporte final de la evaluación en materia de consistencia y resultados del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior. Marzo de 2008.
- 4) Barceinas, Fernando y Raymond, José Luis. Capital humano y desigualdad del ingreso en México, 1984-2000. Investigación Económica, Abril-Junio, Año/Volumen LXV, número 256. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2006. Págs. 71-102.
- 5) Barceinas, Fernando y Raymond, José Luis. Convergencia regional y capital humano en México, de los años 80 al 2002. Estudios Económicos, julio-diciembre, año/vol. 20 número 002. El Colegio de México. México, 2005. Págs. 263-293.
- 6) Barceinas Paredes, Fernando. Capital humano y rendimientos de la educación en México. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, 2001
- 7) Bracho González, Teresa. Desigualdad social y educación en México. Una perspectiva social. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documentos de trabajo, número 105. México, 2001.
- 8) Cabrera Castellanos, Luis Fernando. Crecimiento y convergencia regional en México 1970-1995. Universidad de Quintana Roo, 2002.
- 9) Cabrera Castellanos, Luis Fernando y Lozano Cortés, René. Crecimiento económico con externalidades del capital humano: Un modelo para México. Portal, Revista de investigaciones en ciencias sociales, económicas y administrativas. Año 2, número 4, invierno de 2006. Universidad de Quintana Roo. Plaza y Valdés Editores. Págs. 65-75.
- 10) Canudas, Rocío del Carmen. Estudio econométrico de la influencia del capital humano en el crecimiento económico de la productividad industrial de México, 1960-1993. Estudios Económicos de Desarrollo Internacional, volumen 1, número 2. España, 2001. Págs. 1-16.
- 11) Carton Madura, Christine. Crecimiento y determinantes educativos: Análisis de un modelo VAR para México 1970-2005. Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 92. México, 2008.

- 12) De la Torre García, Rodolfo. "Desigualdad e inequidad en México". En: Pablo Cotler (editor). Políticas públicas para un crecimiento incluyente. Universidad Iberoamericana, 2007. Pp. 57-74.
- 13) Diario Oficial de la Federación. Acuerdo número 454 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). 26 de diciembre del 2008.
- 14) Giménez, Gregorio. La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, número 86, agosto de 2005. Págs. 103-121.
- 15) Graillet Delón, Adriana. Educación media superior en el Estado de Quintana Roo y su efecto en el desarrollo regional: desde una perspectiva de la teoría de capital humano Universidad de Quintana Roo. México, 2005. Rodríguez Arana, Alejandro. "El crecimiento económico en México como base fundamental de las políticas públicas". En: Pablo Cotler (editor). Políticas públicas para un crecimiento incluyente. Universidad Iberoamericana, 2007. Pp. 21-53.
- 16) Meza González, Liliana. "Política laboral en el México globalizado". En: Pablo Cotler (editor). Políticas públicas para un crecimiento incluyente. Universidad Iberoamericana. México, 2007.
- 17) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Estudio económico de México, 2009.
- 18) Osborne, David y Ted Gaebler. "Una perestroika norteamericana" y "Juntando las piezas". En: La reinención del gobierno. La influencia del sector público. Paidós. Argentina, 1994. Pp. 23-52 y 435-461.
- 19) Van Meter, Donald y Carl Van Horn. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En: Aguilar Villanueva, Luis. La implementación de las políticas. Porrúa. México, 2000. Pp. 97-146.
- 20) Velázquez Guadarrama, César. Federalismo fiscal y descentralización. En: Pablo Cotler (editor). Políticas públicas para un crecimiento incluyente. Universidad Iberoamericana, 2007.