



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

---

---

**Análisis de Política Pública de las Capacidades  
Estatales en la Gestión de Recursos Humanos de  
Educación Secundaria. Estudio Comparado  
de Casos del Sistema Educativo de  
Hidalgo y Clearwater, Florida**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES**

**PRESENTA**

**Mtra. Belem Escorcía Islas**

**DIRECTOR DE TESIS**

**Dr. Guillermo Lizama Carrasco**

**Pachuca de Soto, Hidalgo, México**

**Mayo, 2016**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DIRECCIÓN  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**MTR. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO**  
**DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**PRESENTE.**

**Estimado Maestro:**

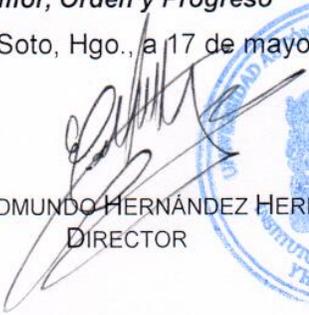
Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado **“Análisis de Política Pública de las Capacidades Estatales en la Gestión de Recursos Humanos de Educación Secundaria. Estudio Comparado de Casos del Sistema Educativo de Hidalgo y Clearwater, Florida”**, que para optar el grado de Doctora en Ciencias Sociales presenta Mtra. Belem Escorcía Islas, matriculada en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (2013-2015), con número de cuenta 107012; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un trabajo de tesis, por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que a la alumna mencionada, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE

*“Amor, Orden y Progreso”*

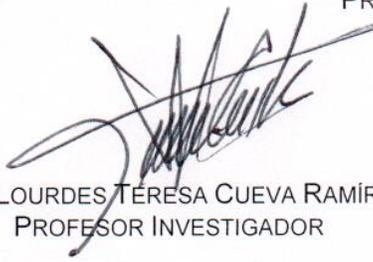
Pachuca de Soto, Hgo., a 17 de mayo de 2016

  
DR. EN D. EDMUNDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ  
DIRECTOR



  
DR. GUILLERMO EDUARDO LIZAMA CARRASCO  
DIRECTOR DE TESIS

  
DRA. ROSA ELENA DURÁN GONZÁLEZ  
PROFESOR INVESTIGADOR

  
DRA. LOURDES TERESA CUEVA RAMÍREZ  
PROFESOR INVESTIGADOR

## ***Agradecimientos***

*A la Dra. Lourdes Teresa Cuevas Ramírez por su guía en mi proceso de formación como investigadora y compartir conmigo sus conocimientos que me orientaron y motivaron en todo el proceso del estudio. Su confianza, paciencia y gran experiencia profesional hacen posible el presente trabajo. Gracias por su valiosa dirección y ser parte de esta meta en mi vida profesional. Siempre la recordaré con admiración y aprecio.*

*Al Dr. Guillermo Lizama Carrasco por su paciencia y disponibilidad para revisar mi tesis. Le agradezco su interés en mi trabajo de investigación, asimismo, sus conocimientos, valiosas observaciones y recomendaciones que me permitieron adquirir las herramientas necesarias para obtener el grado profesional.*

*A la coordinación del Doctorado en Ciencias Sociales en especial al Dr. José Aurelio Granados Alcantar por su compromiso académico y profesional hacia el programa del posgrado.*

*Dra. Rosa Elena Durán González por su valiosa participación en mi comité tutorial.*

*A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por brindarme la oportunidad de desarrollar mis estudios de Doctorado.*

*A mis padres sustento de mis sueños y metas, gracias por su apoyo incondicional.*

*A mis queridos hijos Andrea Victoria, José Sebastián y Juan Antonio, por ser los motivos más importantes de mi constante superación, gracias por hacerme intensamente feliz.*

*A mi Juan, por ese apoyo que siempre me brindas, por hacerme sentir estas ganas de vivir con tanta intensidad, por hacerme saber que soy tu mujer valiente y fuerte hasta el final.*

*A mis hermanos y tía Gaby, por su esencia y presencia en mi vida.*

*A tu memoria Tollita, porque sé que en ningún momento creíste que era tiempo de partir, que añorabas estar más tiempo con nosotros, tengo presente que nos amaste con intensidad y soy consciente de que ahora descansas en paz. No puedo mirarte a los ojos y decirte cuanto te amo, tampoco puedo regresar el tiempo y hacer lo que no hice por ti, pero si puedo dedicarte este trabajo porque tu presencia prevalece en mi mente y corazón. Estoy aquí abuela, hoy mi esfuerzo será dedicado para ti, hoy lucharé más que nunca, de hoy en adelante actuaré siempre con ética para ser un mejor ser humano. Hoy quiero que desde el umbral veas que estoy bien. Gracias por pensar en mí antes de partir y ayudarme a refugiarme en el lugar que te hizo tan feliz, aunque solamente seamos aves de paso. Abuela, nunca te olvido ni te olvidaré, te extrañaré por siempre.*

# Índice

<b>Introducción</b> .....	6
<b>Capítulo 1. Estado del conocimiento de la gestión de recursos humanos y capacidad estatal</b> .	10
1.1. Compensación salarial y administración de recursos humanos.....	10
1.2. Estudios de aportación conceptual a la capacidad estatal.....	18
1.3. Particularidades de las dimensiones de la capacidad estatal .....	23
1.4. Perspectivas de la gestión de recursos humanos.....	25
1.5. Aportaciones para la política educativa de recursos humanos .....	29
1.6. Importancia del análisis de política pública de las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos .....	31
<b>Capítulo 2. Determinación del problema de investigación</b> .....	34
2.1. Justificación del estudio .....	34
2.2. Planteamiento del problema de investigación .....	38
2.3. Objetivos de investigación.....	43
2.3.1. Objetivo general. ....	43
2.3.2. Objetivos específicos.....	43
2.4. Preguntas de investigación .....	44
2.4.1. Pregunta general.....	44
<b>Capítulo 3. Construcción teórica del objeto de estudio</b> .....	46
3.1. Política Pública .....	46
3.1.1. Participación política.....	51
3.1.2. Red interna de actores.....	53
3.1.3. Autonomía institucional.....	54

3.2. Estructura organizacional.....	55
3.2.1. División funcional del trabajo. ....	57
3.2.2. Ámbitos de competencia laboral.....	57
3.3. Gestión de recursos humanos.....	59
3.3.1. Eficiencia laboral. ....	61
3.3.2. Capacitación laboral.....	63
3.3.3. Modelos de Gestión.....	66
<b>Capítulo 4.</b> Referentes metodológicos del diseño de la investigación .....	70
4.1. Educación Comparada.....	70
4.2. Metodología mixta, cuantitativa y cualitativa.....	73
4.3. Análisis de redes de actores educativos .....	80
4.4. Reflexiones metodológicas .....	84
<b>Capítulo 5.</b> Organización y estructura de los sistemas educativos de Estados Unidos de América y México.....	87
5.1. Características y responsabilidades del sistema educativo estadounidense y mexicano ...	87
5.1.1. Contexto de capacidades estatales y gestión de recursos humanos en Estados Unidos de América.....	90
5.1.2. Escenario de reglamentación estatal de recursos humanos de México. ....	94
<b>Capítulo 6.</b> Análisis de política pública de las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos.....	97
6.1. Análisis de la estructura organizacional de los contextos escolares .....	97
6.2. Análisis de política educativa .....	101
6.3. Análisis de gestión de recursos humanos .....	104
6.4. Posicionamiento de la red de actores educativos.....	108

<b>Conclusiones .....</b>	<b>117</b>
<b>Recomendaciones de política pública de capacidades estatales en la gestión de recursos humanos de la educación secundaria.....</b>	<b>123</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>138</b>

## Índice de tablas y figuras

1	Estudios de aportación a la capacidad estatal.....	19
2	Capacidades del gobierno.....	24
3	Modelos de gestión.....	68
4	Factores de comparación de Hidalgo, México y Clearwater, Florida.....	72
5	Matriz de análisis de estudio.....	73
6	Estadística de educación secundaria del ciclo escolar 2012- 2013.....	74
7	Personal titulado e incorporado al PCM de Educación Secundaria.....	75
8	Actores informantes del Estado de Hidalgo.....	76
9	Correspondencia de grados de Educación Secundaria.....	77
10	Actores informantes de la entidad Clearwater, Florida.....	79
11	Tipo de indicadores del UCINET.....	81
12	Responsabilidades de los sistemas educativos.....	89
13	Análisis de indicadores de la estructura organizacional.....	98
14	Análisis de indicadores de política.....	102
15	Análisis de indicadores de gestión de recursos.....	105
16	Matriz de análisis de relación de actores educativos.....	109
17	Representación gráfica de la red de actores educativos en México.....	110
18	Medidas de centralización de la red de actores educativos.....	114
19	Medidas de Intermediación de red de actores educativos.....	114
20	Medidas de cercanía de red de actores educativos.....	115

## Introducción

Las instituciones educativas están inmersas en el diseño e implementación de políticas públicas para coadyuvar a la mejora de la calidad educativa, en este contexto sus mecanismos deben ser más competitivos para dar respuestas a los cambios del entorno, tal situación se debe reflejar en las organizaciones escolares y de manera especial en los gobiernos estatales para dar respuestas eficientes y eficaces a las necesidades de las comunidades y contextos escolares con los cuales interactúa para cumplir con su misión social en el ámbito educativo. En este sentido, es posible que la búsqueda de mejores resultados educativos se base en una asertiva capacidad estatal en la gestión de sus recursos humanos como factor clave de éxito, que permita en los actores educativos potenciar sus habilidades y destrezas haciéndolos más competentes para desarrollar sus actividades en la práctica educativa y en consecuencia hacer más competitivas a dichas instituciones educativas.

Actualmente las actividades dedicadas a la gestión de los recursos humanos han cobrado cada vez mayor relevancia, son ampliamente reconocidas en el ámbito educativo, tanto de carácter académico como profesional, ya que se toma en cuenta el esfuerzo, el conocimiento y las habilidades de todos los actores del contexto escolar para mejorar las prácticas de enseñanza aprendizaje. Por ello, se convierten cada día en algo indispensable para el éxito de las organizaciones e instituciones educativas.

La presente investigación se desarrolla a partir de una amplia revisión de la literatura disponible, un sustento argumentativo y una interesante aproximación empírica

al polémico tema de las capacidades estatales y gestión de los recursos humanos. De acuerdo con la experiencia adquirida durante el trabajo de investigación, así como el debido estudio de la bibliografía de este campo se identifica una creciente necesidad de las instituciones y organizaciones por mejorar su funcionamiento y resultados, a través de dar mayor atención a las funciones que tienen sus empleados y a las problemáticas de su gestión.

En el estudio se hace un análisis de las capacidades estatales en la gestión de los recursos humanos que permite reconocer su importancia para fortalecer las políticas públicas de la Educación Secundaria del Estado de Hidalgo. Centra su atención desde un enfoque comparado que da cuenta de las prácticas de gestión del personal educativo y la capacidad de conducción de las autoridades estatales y locales en la toma de decisiones sobre la formación continua y actualización del personal laboral, en el Estado de Hidalgo, México y Clearwater, Florida. Lo anterior, permite identificar estrategias de política pública que proporcionan elementos de análisis enfocados a las capacidades estatales que fundamentan la gestión de los recursos humanos como política estratégica para coadyuvar a elevar la calidad de la educación básica.

La estructura del trabajo está distribuida en seis capítulos. El primer apartado es resultado de la revisión efectuada de la evidencia científica y debates conceptuales acerca de las capacidades estatales y gestión de recursos humanos, los cuales sustentan la pertinencia del presente trabajo de investigación.

El segundo capítulo expone las razones que dan origen y motivan a realizar la investigación, se identifica la problemática de estudio centrada en la escasa intervención de las autoridades estatales y locales en la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria. Posteriormente, se describen los objetivos y preguntas de investigación.

En el tercer capítulo se abordan los referentes teóricos de la investigación que se definen en tres categorías centrales del objeto de estudio, y sus respectivos indicadores: política pública; participación política, red interna de actores y autonomía institucional; estructura organizacional; división funcional del trabajo, normatividad y ámbitos de competencia laboral, gestión de recursos humanos; eficiencia laboral, capacitación laboral y modelos de gestión.

El cuarto capítulo presenta una exposición que hace posible la construcción de la investigación, se sustenta en la educación comparada, metodología mixta y análisis de redes de actores sociales, las cuales permiten la aplicación métodos, técnicas e instrumentos para obtener la información para el respectivo análisis del estudio.

En el quinto capítulo se realiza una descripción de las características generales de la estructura de los sistemas educativos objeto de estudio, se identifican sus principales responsabilidades y su capacidad estatal en la intervención política y reglamentación que opera en la gestión del personal educativo.

El último capítulo expone los resultados que surgen durante y como consecuencia de la realización de la presente tesis, se da a conocer el análisis comparativo y procesamiento de datos obtenidos en la investigación de campo, de lo cual se realizó la interpretación correspondiente, basada en los instrumentos aplicados.

Posteriormente, se presentan las conclusiones generales del estudio que responden a las preguntas de la investigación, esto permitió el planteamiento de propuestas de intervención política desde el campo de la capacidad estatal, a través de la gestión de recursos humanos.

Finalmente, se emiten las sugerencias en torno a la dimensión de política pública, tendientes a la mejora de la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria del Estado de Hidalgo, estas recomendaciones fundamentan la importancia de incrementar la intervención de autoridades estatales, locales y escolares, en los procesos que impliquen el desarrollo profesional de los integrantes de las organizaciones educativas.

## **Capítulo 1. Estado del conocimiento de la gestión de recursos humanos y capacidad estatal**

El presente capítulo aborda algunos textos, estudios y artículos de investigación que en el inicio de este trabajo se utilizaron como referente principal de la administración de los recursos humanos, destacando el papel de la compensación, administración de salarios y motivación laboral. Cabe señalar que dichos factores de productividad están íntimamente relacionados con las interacciones que surgen entre los miembros de una organización, los procesos productivos y las formas específicas de administración del personal laboral. Posteriormente, se amplía el estado de conocimiento al tema de las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos. Debido a la importancia que adquiere el compromiso del Estado y específicamente el papel que desempeñan los gobiernos en turno para la gestión del desarrollo del personal educativo en el contexto actual que con base en la implementación de políticas públicas pretende desarrollar habilidades en el personal laboral para responder favorablemente a objetivos planteados para coadyuvar en la calidad de la educación. El objetivo principal es realizar un aporte que vincule la administración y la gestión de recursos humanos que sustente elementos de análisis de política educativa para fortalecer las capacidades estatales.

### **1.1. Compensación salarial y administración de recursos humanos**

La educación colabora en generar y expandir las capacidades necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro creciente de globalización, por lo que se requiere de recursos humanos altamente calificados y bien remunerados.

Por ello, el análisis de la administración de los recursos humanos ha cobrado cada vez mayor relevancia, con base en literatura revisada, es un hecho evidente que un factor que influye en los resultados de las organizaciones depende del desempeño de personas que trabajan en ellas, por lo que además de su administración su gestión es fundamental para el logro de las metas institucionales.

Chiavetano (2000) reflexiona acerca del impacto favorable de la remuneración variable en la productividad. Considera que la remuneración tradicional por ser fija, no motiva a las personas a desempeñarse mejor, por lo que la productividad de las personas aumenta y se mantiene cuando ellas tienen el interés de producir más.

Tomando en cuenta que la compensación opera como un estímulo para el desarrollo de personas y como una oportunidad para crear valor empresarial, Apablaza (2000) aborda el tema de la motivación laboral desde las tareas que componen el trabajo diario de los empleados. Fundamenta que para obtener la motivación y satisfacción en las personas se requiere expandir tanto horizontal como verticalmente el trabajo. Estos son aspectos que caracterizan el modelo participativo de gestión. La expansión horizontal de la tarea se refiere a la asignación de etapas adicionales en el proceso de producción o servicio y es necesaria para que los empleados sientan la experiencia de realizar una tarea completa. Por otro lado, la expansión vertical se refiere al otorgamiento de responsabilidad por las actividades de planificación y control necesaria para que los empleados sientan que dominan la ejecución del trabajo, ya que la gestión de la compensación involucra a todos.

De tal forma que el sistema de retribución es uno de los mecanismos más importantes a disposición de las empresas e instituciones, para atraer, retener y motivar a los empleados y lograr que rindan laboralmente de forma que se respalden los objetivos de la organización. Sin embargo, Puchol (2000) plantea que el problema de la retribución es más amplio que la dificultad para establecer un sistema de sueldos y salarios. Sugiere que toda empresa que desee obtener trabajo y esfuerzo por parte de sus empleados deberá preocuparse de establecer un sistema retributivo monetario y no monetario con el fin de satisfacer el conjunto de necesidades de las personas que en ella trabajan. En este sentido, el trabajador se integrará con la empresa en la medida en que esta se preocupe de satisfacer sus necesidades no exclusivamente por medio de la paga de un salario, sino a través de una compensación integral formada por factores de retribución, beneficios, capacitación y clima organizacional.

De esta manera, la compensación es una herramienta estratégica de gestión de recursos humanos, no solo una contraprestación por un trabajo realizado. Es posible que una organización logre sus objetivos cuando fomenta el desarrollo y las metas personales de sus empleados, a través de objetivos integrados, en los cuales tanto la empresa como los trabajadores obtengan beneficios.

En este sentido, los sistemas de recompensa e incentivos ejercen una importante influencia en la motivación. Para que esto ocurra, se debe pagar a los individuos de tal modo que su desempeño sea concordante con los objetivos estratégicos de la organización, es decir, lograr un alineamiento de intereses entre trabajadores y empresa.

Para Apablaza (2000) el rasgo más importante de los sistemas de recompensas es su vinculación con el desempeño. Sin embargo, existen otros requisitos que es necesario cumplir para que los trabajadores se sientan motivados por su trabajo. Primero la tarea debe ser interesante, es decir, que los empleados realicen una labor integral usando aptitudes y habilidades que valoran. Segundo, autonomía y libertad para realizar su trabajo y tercero, retroalimentación periódica sobre su desempeño laboral (Bedodo y Gligio, 2006).

Cabe mencionar que la remuneración es una inversión destinada a mejorar la eficiencia, productividad y calidad de una empresa. Fernández (2002) aborda las compensaciones desde la estructura organizacional, reflexiona sobre el aporte de los profesionales como importantes actores de la gestión de desarrollo profesional. Entre sus hallazgos más importantes considera que administrar las compensaciones como una de las principales herramientas de asignación del sentido del trabajo relacionar las compensaciones con el sentido estratégico y la finalidad de una organización, permite a las personas sentirse parte de la misma, comprender qué valor le asigna la empresa a su contribución, sentirse valorado e importante como persona. Menciona que el sentido que las personas buscan en su trabajo, debe ser considerado, canalizado y administrado por las instituciones, ya que tienen una relación directa con el logro de los resultados organizacionales a nivel de desempeño individual. Por tanto, sugiere ajustar las estrategias de compensación a los diseños organizacionales requeridos y las culturas laborales existentes. Además, diseñar estrategias de remuneración específicas que fomenten el desempeño, esto es que motiven de mejor manera a los empleados a

mostrar desempeños sobresalientes y alineados con los valores de la empresa, para el logro de objetivos corporativos.

Berg (2002) trata el compromiso de los trabajadores como factor clave en el logro de objetivos de una organización, distingue que los empleados pueden estar altamente interesados por aportar ideas que sean escuchadas y tomadas en cuenta para mejorar la empresa. Además, éstos se comprometen si existe la confianza entre empleadores y trabajadores al interior de la organización, y que el personal laboral se sienta involucrado en un proyecto común.

Por otra parte, la retribución suele ser una herramienta de dirección de los colaboradores de una empresa, ya que sirve para orientar la actividad, el esfuerzo y ayuda a tomar decisiones. Para Mobarec (2002) la relación entre incentivos, motivación y desempeño no es ni simple ni directa. Debido a que los incentivos pueden asegurar el cumplimiento temporal de ciertas acciones o tareas pero no crea, necesariamente, un compromiso duradero con los valores y estrategias de organización. Afirma que el sueldo estable entrega el componente de seguridad y estabilidad que toda persona requiere, sin embargo el problema surge cuando esta remuneración pasa a ser percibida como un derecho adquirido y desconectado del desempeño. En este sentido cuando la administración no es capaz de identificar y premiar a aquellos que sobresalen en su trabajo, se crea una cultura que inhibe el esfuerzo y la dedicación, aquí es donde la remuneración variable puede ser un gran aporte. Sin embargo, para que un sistema de incentivos variable sea efectivo, las reglas de compensación deben ser claras y simples

y los objetivos medibles y alcanzables, ya que los empleados requieren saber con precisión que se espera de ellos y cuál será su retribución para lograrlo.

Para Muro (2002), uno de los aspectos del trabajo más valorados por los empleados sobresalientes que influye en su desempeño y permanencia en la organización, es la relación con los jefes, de estos los trabajadores esperan que les escuchen, que cuenten con las ideas y opiniones de equipo, que sean coherentes, consecuentes y claros en la comunicación de decisiones y tareas, que reconozcan lo que su gente hace bien y corrijan lo que hace mal. También valoran que sean justos y equitativos, que apoyen a sus colaboradores para que realicen bien su trabajo y puedan desarrollar sus carreras profesionales. Bajo este fundamento, es la relación con los jefes la que hace la diferencia competitiva esencial, es decir, que para fomentar un mejor desempeño laboral se necesitan principalmente, autoridades que sepan desarrollar profesionalmente a sus colaboradores, estar en comunicación y crear relaciones de calidad con su equipo de trabajo.

Desde estas perspectivas, la política salarial y la retribución son dos aspectos importantes en la gestión de recursos humanos. Sin embargo, Wilson (2002) reflexiona acerca de los sistemas de remuneración, plantea que no sólo deben ser un medio para pagar a las personas sino que constituyen una vía para transmitir mensajes acerca de las estrategias y los valores de la organización. Por ello, es importante a la hora de determinar un sistema de remuneración conocer las tendencias en materia de compensaciones y adaptarlas a la cultura de la organización y a lo que valoran los

empleados, debido a que, éstos pueden expresar su percepción que tienen acerca de su avance profesional, capacitación, participación en decisiones y retroalimentación respecto a su desempeño profesional.

De acuerdo con el Corporate Leadership Council (2004), una de las estrategias exitosas para una organización comienza con una definición de compromiso enfocada en los resultados, debido a que el compromiso tiene un impacto significativo sobre el desempeño y retención de empleados.

En otra idea, para Reichheld (2005) las organizaciones pueden vincular recompensas con indicadores de desempeño obtenidos de clientes y pares. Además de evaluar la calidad de la atención según las estimaciones de los clientes se requiere de una valoración basada en apreciaciones mutuas del personal laboral sobre el servicio a los clientes, esto permite responsabilizar a todo el equipo por el éxito y mejorar la calidad del servicio.

Los trabajos hasta ahora mencionados se enfocan en los mecanismos retribución salarial y la administración de los recursos humanos en las empresas. A partir de su análisis se identifica que las escuelas son organizaciones que al igual que las empresas también ofrecen un servicio, el cual tiene una misión social que es la educación. Por ello, el Estado debe tener la capacidad para involucrar a las entidades en los objetivos organizacionales, porque su éxito, o ausencia de éste, dependen principalmente de los recursos humanos.

Dado que para alcanzar dichos objetivos educativos con mayor eficiencia, sobre la base de acciones responsables, el cauce de las instituciones educativas es la adecuada administración y gestión de los recursos humanos. Uno de sus mecanismos se refleja en las compensaciones salariales que habitualmente se consideran como medios disponibles para mejorar la calidad en la educación. Sin embargo, las áreas de autoridad educativa deben también procurar hacer lo necesario para que las personas realicen lo que este de su parte para alcanzar los objetivos de la organización escolar. Para ello, es importante buscar la armonía entre los objetivos de las personas y las instituciones, procurando la satisfacción laboral para contar con personas bien posicionadas en sus tareas que sean acreedoras de buenas retribuciones económicas y logren contribuir al éxito de la organización escolar y coadyuvar para mejorar la calidad de la educación.

De igual manera, resulta prioritario que las autoridades educativas atiendan sus obligaciones con las organizaciones escolares a su cargo, que les permitan cumplir los objetivos institucionales con la participación del personal laboral, de ahí que el comportamiento y comunicación de los directivos y autoridades educativas tenga mucho que ver con los resultados que se logren. Lo anterior, requiere de conocer y comprender tanto la organización escolar como al personal laboral. Se debe considerar en los docentes muchas de sus facultades entre ellas; la capacidad para tomar decisiones, las posibilidades de trabajar en equipo, el carácter, las actitudes, el compromiso, las habilidades, los conocimientos y motivaciones, las anteriores pueden facilitar su misión laboral y social a fin de incrementar su calidad de vida.

## 1.2. Estudios de aportación conceptual a la capacidad estatal

El tema de las capacidades estatales y su incidencia en la gestión de recursos humanos adquiere relevancia para las organizaciones, debido a la implementación de políticas públicas que se plantean para lograr un mejor desempeño del personal laboral.

Bertranou (2013) extrae una definición reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que considera la capacidad como los medios para planificar y lograr metas. Bajo este concepto define a la capacidad estatal como:

La aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente en el que las dotaciones humanas, las competencias legales y la legitimidad, así como los recursos organizacionales y de acción interorganizacional, serán centrales para alcanzar esta capacidad (Bertranou, 2013, p.11).

Para dar cuenta del enfoque institucionalista de las capacidades estatales Bernazza y Longo (2012) en la tabla 1 sistematizan algunos estudios sobre la base del texto de Bertranou (2013), la cual ejemplifica el abordaje que realizan diferentes autores sobre el tema desde la década de los 90´ hasta la actualidad.

Tabla 1. Estudios de aportación a la capacidad estatal

Capacidad Estatal	Componentes identificados
La capacidad es una condición de la autonomía estatal (Skocpol, 1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acción colectiva</li> <li>• Relación con otros Estados</li> </ul>
Brechas de capacidad agrupadas en dos grandes categorías: Macro institucional y micro institucional (Tobelem, 1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de relaciones de poder y la forma en que los gobernantes son elegidos</li> <li>• Reglas de juego de base constitucional y legal</li> <li>• Estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones que se hacen cargo de un determinado servicio o bien público</li> <li>• Servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal</li> <li>• Dinámica organizacional</li> <li>• Conocimiento y habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes a operarios</li> </ul>
Es la habilidad de establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas (Grindle, 1996)	<p>Habilidad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer y definir reglas</li> <li>• Gerenciar políticas públicas</li> <li>• Proveer bienes y servicios</li> <li>• Responder a las demandas sociales</li> </ul>
El poder infraestructural es la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder colectivo, de un poder a través de la sociedad, que coordina la vida social a través de la infraestructuras estatales (Mann; 1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder distributivo de elites estatales sobre la sociedad civil</li> </ul>
Capacidad de regulación estatal: Recursos materiales y humanos que disponen y están en condiciones de asignar legítimamente aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de servicios públicos por agentes privados u organismos del Estado. Se identifican déficits de capacidad (Oszlak y Orellana, 2001)	<p>Déficits relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes, normas y, en general, “reglas de juego”</li> <li>• Relaciones interinstitucionales</li> <li>• Estructura interna y distribución de funciones</li> <li>• Capacidad financiera y física de las agencias</li> <li>• Políticas de personal y sistemas de recompensas</li> <li>• Capacidad individual de los participantes</li> </ul>
Respecto de la fuerza del poder del estado es la capacidad para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia (Fukuyama, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente normativo</li> </ul>
Componentes claves de la capacidad estatal : institucionales, materiales y humanos (Zürbruggen, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos institucionales: conjunto de reglas formales e informales que establecen qué organizaciones participan</li> <li>• Recursos materiales: cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes materiales disponibles por el conjunto de organizaciones y por cada organización componente del sistema organizacional</li> <li>• Recursos humanos: cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema interorganizativo</li> </ul>
Capacidad política: Habilidad para organizar los recursos necesarios para producir decisiones colectivas inteligentes y definir orientaciones estratégicas para la asignación de recursos escasos a fines públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión efectiva de recursos</li> </ul>

<p>Capacidad administrativa: Habilidad para gerenciar eficientemente recursos físicos y humanos</p> <p>Capacidad estatal: Habilidad estatal para movilizar apoyo y consentimiento económico y social para el cumplimiento de fines orientados al público (Pointer y Pierre, 2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección inteligente</li> <li>• Resultados</li> </ul>
<p>El Estado capaz es aquel que puede cumplir adecuadamente ciertas funciones que le han sido asignadas (Hanson y Sigman, 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad para hacer determinadas acciones</li> </ul>
<p>Capacidad espacial: Capacidad del Estado para extender su control sobre el territorio que comprende</p> <p>Capacidad relacional: Tipos de relaciones que el Estado entabla con actores no estatales y grado de control de estas relaciones.</p> <p>Capacidad funcional: Amplitud de las relaciones sociales afectadas por el Estado (Soifer y vomHau, 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía frente a actores sociales</li> <li>• Efectividad de las burocracias</li> <li>• Capacidad infraestructural</li> </ul>
<p>Es la habilidad de los estados para aplicar e implementar opciones de política pública al interior de las fronteras territoriales que pretenden gobernar (vom Hau, 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación con actores no estatales.</li> <li>• Competencia organizacional de las agencias.</li> <li>• Alcance territorial de las instituciones.</li> </ul>
<p>Diferenciación entre la capacidad estatal y la capacidad de gobierno. Respecto de la primera, identifica atributos de primer orden, es decir, capacidades que definen un Estado con independencia del régimen político y de segundo orden, que son los que favorecen la democratización (Lazzetta, 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprimir el riesgo potencial de la violencia privada</li> <li>• Ejercer el monopolio fiscal</li> <li>• Asegurar una moneda</li> <li>• Autolimitarse, redistribuir recursos y garantizar elecciones periódicas</li> </ul>
<p>Las capacidades son habilidades para cumplir una función o tarea (Acuña y Chudnovsky, 2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos como capacidad potencial, que para hacerse efectiva, requiere de voluntad.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos Bernazza y Longo, (2012:114-116).

A partir de estos estudios se identifica que las capacidades de estatales están estrechamente vinculadas con la autonomía estatal. El Estado se concibe como una forma dominante de organización del poder político que da como resultado la constitución de instituciones con capacidad de movilizar recursos humanos. Éste adquiere un carácter activo mediante sus capacidades políticas, administrativas, espaciales, relacionales, funcionales, económicas e ideológicas. A través de éstas puede construir o transformar escenarios sociales para promover el éxito o el fracaso de ciertas organizaciones.

Al respecto, el término de capacidades estatales se utiliza para analizar las políticas públicas, específicamente como una herramienta para la gestión de políticas.

Lattuada y Nogueira (2011) señalan que:

Las capacidades no tienen que ver sólo con aquello vinculado al aparato administrativo sino también, con los modos de relación del Estado con la sociedad civil y los resultados que esta vinculación promueve en términos de políticas públicas. No basta la existencia de nuevas agencias, programas e instrumentos de políticas sino que la conformación de las redes de actores, y la capacidad política de su gestión, son piezas fundamentales de un rompecabezas político que aún falta armar en su conjunto (Lattuada y Nogueira, 2011, p.50).

De tal forma, la tarea más importante del Estado es la coordinación y mediación de los sistemas sociales. Tiene la necesidad de garantizar cuestiones específicas para la vida cotidiana de la sociedad. Sin embargo, es frecuente encontrar que la implementación de políticas de Estado y la capacidad estatal generan consecuencias imprevistas, que generan cambios estructurales o reacciones no contempladas. En este sentido Repetto (2004) afirma que:

Los cambios institucionales asociados a la construcción de capacidades, tanto para lograr reformas como para llevar a cabo la gestión cotidiana, son erráticos, difíciles y costosos. Implican también nuevos equilibrios en los resultados de las interacciones de los actores y, a la vez, están sujetos a múltiples restricciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales. Estas transformaciones de la institucionalidad requieren actores con voluntad, poder y liderazgo (Repetto, 2004, p.35).

Bajo éste panorama, las alianzas son indispensables, pues son una herramienta de ensamble para aunar los intereses de los distintos sectores. Para Devlin y Moguillansky (2009) la capacidad estatal debe fomentar la cultura corporativa a fin de

alentar no solo el desempeño individual sino también el trabajo en equipo y la delegación de tareas, que son vitales para un sistema que implementa estrategias mediante una red de actores. Desde esta misma perspectiva, Balan (2012) plantea la necesidad de realizar un análisis de la capacidad estatal que incorpore las interacciones entre actores en la generación de capacidades de decisión a nivel local.

En esta vertiente de relación entre gobierno estatal y gobiernos locales, Brachet (2002) considera que no puede haber un avance sustancial en determinado ámbito si a los municipios se les limita su papel de gestión y administración local. Para mejorar estas posibilidades señala que debe incrementarse el grado de autonomía de los gobiernos estatales frente a la federación, sin por ello elevarlos al grado de pequeños gobiernos con autoridad absoluta sobre su territorio. Por ello, es necesario crear constitucionalmente espacios representativos para los municipios, y reforzar los mecanismos de delegación de la autoridad estatal hacia éstos.

Para lograr lo anterior, resulta importante que las autoridades estatales cuenten con diferentes de capacidades de gestión: de reflexión sobre escenarios futuros y estrategias de cambio; de manejo de información y comprensión sobre sus propios procesos de gestión y política educativa; trabajo en equipo; y comunicación y liderazgo (Tapia, 2004).

### **1.3. Particularidades de las dimensiones de la capacidad estatal**

Para alcanzar altos niveles de competitividad en una economía globalizada se requiere de un Estado ágil, dispuesto a proveer respuestas flexibles a las demandas de una economía local, nacional y hasta internacional. Asimismo, que refleje la capacidad estatal mediante recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación, que se desarrollen en largo plazo. Estos aspectos remiten a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización, es decir, el desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de agencias estatales que, al mismo tiempo operan como marcos estables y prescindibles para la interacción estratégica entre actores (Alonso, 2007).

Entre otras dimensiones de la capacidad estatal Bertranou (2013) realiza una interpretación que se fundamenta en Painter y Pierre (2005) la cual aporta los conceptos siguientes:

La capacidad política es la habilidad para organizar los recursos necesarios para producir decisiones colectivas inteligentes y definir orientaciones estratégicas para la asignación de recursos escasos a fines públicos. La capacidad administrativa es entendida como la habilidad para gerenciar eficientemente los recursos físicos y humanos requeridos para la producción de bienes y servicios gubernamentales y la capacidad estatal es una medida de la habilidad estatal para movilizar apoyo y consentimiento económico y social para el cumplimiento de fines orientados al público (Bertranou, 2013, p.9).

Asimismo, las capacidades de gobierno ejemplificadas en la tabla 2 con base en la interpretación Bertrenou (2013), están vinculadas a las definiciones de capacidad la

institucional, técnica, administrativa y política, que aporta Rodríguez (2007) con las dimensiones siguientes:

1) La capacidad institucional se refiere a la autoridad y efectividad del estado en establecer reglas de juego para regular la economía y la política. 2) La capacidad técnica denota las habilidades para definir y manejar en forma efectiva las políticas macroeconómicas a través de los gerentes y técnicos especializados en la materia. 3) Las capacidades administrativas se reflejan en la administración efectiva de infraestructura social y material, refiriéndose así a las habilidades para conducir las funciones esenciales para el desarrollo económico y social. 4) Las capacidades políticas son los canales efectivos y legítimos para resolver las demandas sociales y los conflictos, requiriéndose para ello líderes y administradores que respondan a dichas demandas así como la participación civil (Rodríguez, 2007, p.97).

Tabla 2. Capacidades del gobierno

Capacidad	Indicadores	Valores/Criterios	Sistemas de apoyo
Administrativa	Gestión efectiva de recursos	Ahorro Eficiencia Responsabilidad Equidad	Sistemas de servicios civil por mérito Organización y delegación territorial Auditoría e inspección
Política	Elección inteligente	Coherencia Observancia de lo público Credibilidad Capacidad decisiva Capacidad de resolución	Procesos de decisión colectiva Planeamiento y evaluación Información y análisis de procedimientos de coordinación
Estatal	Resultados apropiados	Legitimidad Responsabilización (Accountability) Conformidad Consentimiento	Formación de élites en consenso Estructuras de intermediación política Fuerzas coercitivas del estado unificadas Estructuras de implementación Instituciones de consulta

Fuente: elaboración propia con datos de Bertrenou, (2013:10).

Bajo estas dimensiones de la capacidad estatal resulta importante considerar para el estudio de las capacidades estatales del ámbito educativo la capacidad de

conducción de las autoridades estatales y locales sobre la gestión de los recursos humanos. Así como las reglas en forma y reglas en uso que operan en su intervención.

#### **1.4. Perspectivas de la gestión de recursos humanos**

La gestión de recursos humanos es un área de investigación relativamente joven cuyo foco principal de análisis se ha centrado en estudiar como orientar la gestión de las personas para conseguir mejores resultados.

Para Celma (2011) las instituciones descuidan en muchos casos, el impacto que las prácticas laborales tienen sobre los empleados, razón por la que avala la necesidad de tener en cuenta el papel central del personal laboral, dado que los beneficios sociales parecen generar sobre los mismos la responsividad social de los recursos humanos. Resalta que, desde las prácticas de gestión laboral socialmente responsables para el fomento de la calidad del empleo como la retribución, contratación, promoción, formación, información y comunicación interna, participación, salud y seguridad laboral, igualdad de oportunidades, no discriminación, jornada laboral y conciliación laboral personal, se desarrollan mejores actitudes y comportamientos en una organización. Debido a que la gestión socialmente responsable de las personas de una organización es el centro de su desarrollo.

Desde otra perspectiva, el proceso de potenciación en la gestión de recursos humanos es de significativa importancia para las organizaciones, debido a que se orienta

a descubrir, estimular y poner en práctica las cualidades y potencialidades del personal que tiene la responsabilidad de conducir grupos humanos debidamente organizados entre ellos los supervisores, jefes, gerentes, ejecutivos y directivos. Desde esta visión se pueden diseñar y ejecutar programas de desarrollo de personal, para proporcionar nuevas técnicas, enfoques, herramientas e instrumentos que faciliten la obtención de logros exitosos en la gestión (Perea, 2006).

En este sentido, se considera que los procesos de gestión de recursos humanos son la base sobre la cual se asienta el éxito de toda organización. Para Elvira y Dávila (2005) es posible que:

Desde la perspectiva social los sistemas modernos de recursos humanos serán más efectivos si se cimentan en representar la colectividad, la equidad y el apoyo interno de la empresa hacia el trabajador como centro de sus beneficios. Desde la perspectiva económica, los sistemas de recursos humanos tendrán más éxito si buscan satisfacer las necesidades básicas del trabajador. Desde la perspectiva política, los sistemas de recursos humanos serán más efectivos si se relacionan con la estabilidad en el empleo, las buenas relaciones laborales y con el desarrollo sustentable de la empresa (Elvira y Dávila, 2005, p.41).

A partir de lo anterior se identifica la importancia de realizar un análisis crítico de las tendencias de gestión humana como fuente de conocimiento que permita prevenir errores futuros y determinar alternativas más viables de administrar la organización y las personas que la integran, pues de ese análisis parte el auto reconocimiento de las organizaciones acerca de su quehacer cotidiano en el ámbito administrativo y de gestión, para encontrar las mejores estrategias que se adapten a ellas, a su misión, a sus objetivos y a su gente (Saldarriga, 2008).

Por otra parte, Vázquez (2012) considera relevante el diseño de un sistema de clasificación profesional mediante la ordenación de los puestos, atendiendo a los niveles de titulación, formación y capacitación para ejercer los cometidos de los distintos niveles de la prestación del servicio. Fundamenta que el sistema de evaluación del desempeño exige el desarrollo en las organizaciones públicas de importantes capacidades internas: sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados, así como directivos capacitados y comprometidos. Por lo que se estima que:

Un buen modelo de clasificación profesional debe ser capaz de potenciar el desarrollo profesional y laboral de los empleados, favorecer la movilidad funcional dentro de espacios organizativos y aportar unas reglas claras y conocidas por todos que permitan estimar en todo momento las perspectivas profesionales de cada uno de los empleados (Vázquez, 2012, p.47).

En esta dimensión, Perdomo, Heredia, Valencia, González y Galende (2011) consideran prioritarias las prácticas de gestión de recursos humanos en ambientes de trabajo orientados por la calidad total, para lograr mejores resultados de innovación y trascender las actividades clásicas de administración del personal para responder a problemas críticos como la calidad servicios y la innovación. Apoyan la idea de que las prácticas asociadas al trabajo en equipo son las que más aportan al objetivo de mejora en los resultados de innovación. Debido a que, si las personas son fuente de innovación se deben gestionar estratégicamente y no solo administrar. Por lo anterior, se sugiere que:

Las empresas deberían apostar por apoyar sistemas de prácticas de solución de problemas en equipos; diseñar incentivos ligados a su conformación; utilizar metodologías como los círculos de calidad o la creación de comunidades virtuales; incluir como criterio de selección de personal las competencias para el trabajo en equipo; y apoyar un diseño organizativo en donde la participación y la delegación de funciones se apoyen en grupos de trabajo (Perdomo et al., 2009, p.21).

A partir de las aportaciones anteriores, se identifica la importancia de la gestión de los recursos humanos como fuente de mejores resultados, debido a que el personal laboral es la base fundamental para desarrollar las capacidades que crean un mejor servicio porque son el mecanismo de vinculación de los demás recursos.

Es importante por tanto, señalar la relevancia que tiene una adecuada coordinación en la ejecución de la gestión de los recursos humanos en toda la estructura de una organización. Los estudios abordados consideran que para que la gestión sea efectiva, debe estar alineada con los objetivos estratégicos organizacionales y los procesos adecuados de manera coordinada por todos los directivos, en especial por los responsables de las áreas de gestión.

Bajo este análisis, se requiere de un enfoque integral y sistémico de la gestión de recursos humanos. Debido a que las necesidades de mantener ventajas competitivas sostenibles en el entorno global obligan a la búsqueda de propuestas para mejorar la gestión del personal laboral. En este escenario se encuentra la nueva gestión de recursos humanos del ámbito educativo y el rol de los docentes como agentes sociales de la educación, producto de las transformaciones en la gestión pública, se identifica que además de ser éstos el factor clave en los logros o fracasos que se derivan de las

prácticas educativas, también se conciben como el vínculo entre lo público y lo escolar. Por tanto, las autoridades estatales, escolares y locales deben dar prioridad a prácticas de mayor intervención política para el diseño de mecanismos más asertivos en la gestión del personal educativo y desarrollar una capacidad estatal que pueda centrarse en el compromiso de involucrar a todos los actores e instancias que confluyen en la educación, particularmente al personal educativo a su cargo a través de procesos para elevar los niveles de calidad del servicio educativo que brindan.

### **1.5. Aportaciones para la política educativa de recursos humanos**

Recientemente se apunta la necesidad de reconocer la presencia de recursos humanos adecuadamente calificados por ser una variable fundamental para el éxito de los procesos de transformación educativa. Por ello, resulta importante reconocer la centralidad de los recursos humanos, lo cual implica diseñar estrategias más eficaces de capacitación y un aumento significativo de las inversiones de esta actividad indispensable (UNESCO, 1999).

Al respecto, es posible mejorar la calidad de la educación por medio de la capacitación y formación de los docentes a través de claros estándares y sistemas de evaluación externa que permitan retroalimentar las propuestas de capacitación que deben, a su vez, basarse en explícitas evidencias sobre las prácticas de enseñanza aprendizaje (Vaillant, 2010).

Se recomienda a las instancias de gestión escolar, la supervisión y la dirección de la escuela, gestionar opciones de capacitación o actualización de los maestros, para fortalecer las competencias docentes en cuanto a la enseñanza y el aprendizaje de los contenidos de las asignaturas curriculares que tienden a desarrollar el pensamiento científico y que clarifiquen las características propias de los nuevos enfoques curriculares y los principios teórico-metodológicos que les dan sustento (Franco y Sandoval, 2010, p.327).

En este sentido, la OCDE (2012) sugiere dar prioridad a las reformas en las áreas que tienen mayores posibilidades de mejorar los resultados, como la calidad de los docentes y la gestión basada en estándares de desempeño. Debido a que, para una mejor gestión de recursos humanos son necesarias políticas sistémicas, con sostenimiento en el tiempo, que consideren la multiplicidad de factores que intervienen en la compleja tarea de aprender y de enseñar.

Es importante fortalecer la formación teórica de los maestros, ya que a partir de ésta la práctica docente tendrá un carácter profesional que permitirá reconocer los retos a los que nos enfrentamos los docentes para proponer a los niños una educación de calidad de acuerdo con lo que la sociedad actual demanda (Cuevas, 2010, p.148).

Se puede afirmar que gestionar los recursos humanos en el ámbito educativo es lograr que muchos factores, desde la infraestructura, el estilo de liderazgo, las comunicaciones, las relaciones interpersonales, la estructura organizacional, los procesos evaluativos, la capacitación, el desarrollo del itinerario de carrera y todo el ciclo de la gestión de personas, confluya para que los profesores desarrollen identidad con la escuela, encuentren sentido en su trabajo, se sientan motivados para lograr que todos sus alumnos aprendan, sientan satisfacción personal con sus logros profesionales y

también reciban el reconocimiento de pares, directivos, estudiantes y apoderados (Celis, s/f).

## **1.6. Importancia del análisis de política pública de las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos**

En este apartado se han analizado estudios recientes de la administración de los recursos humanos que se han enfocado en elementos de compensaciones salariales, sin embargo, en tales investigaciones se han corroborado hipótesis basadas en que la gestión del personal laboral influye tanto en el desempeño de la organización como en el compromiso profesional. Adquiere importancia entonces, la integración de las necesidades del personal con las exigencias de la organización, además de tomar en cuenta factores dinámicos como la capacitación, la formación de equipos, el manejo de conflictos y la comunicación.

A través de la discusión conceptual de la capacidad estatal se identifica que se ha abordado el tema desde debates conceptuales y a través de su incidencia en el ámbito político. Las principales aportaciones buscan aproximarse a la descripción de la efectividad e incidencia de los actores estatales, en los procesos sociales y la vinculación de la capacidad en relación a contenidos de política pública y los cambios esperados en el contexto social.

También, es posible identificar que “a partir de los intensos cambios en la organización de las instituciones y su desarrollo en la educación, el término gestión se

ha ampliado a una visión más integral” (Cuevas, 2010:132). Por ello, vale la pena identificar que el Estado, con sus capacidades se relaciona con diferentes autoridades. Estos actores, en función incluso del nivel de su desarrollo, pueden requerir del Estado nuevas funciones y paralelamente, nuevas capacidades. No obstante, mientras más se avance en el discernimiento de los factores que afectan el accionar estatal, mejor será la perspectiva de construir un Estado más eficaz, que consolide mecanismos a través de su capacidad de intervención política para impulsar a los actores educativos a desarrollar mejores prácticas educativas.

Si bien, los procesos de transformación del ámbito educativo actualmente se fundamentan con la implementación de leyes reglamentarias es lógico pensar que en el contexto de reforma educativa, se presente la preocupación sobre el efectivo cumplimiento de la gestión de los recursos humanos y que sea de especial interés para mejorar la calidad educativa. Por ello, las nuevas funciones de los Estados nacionales en la gestión de sus recursos humanos intentan atender recientes demandas para impulsar una mejor gestión de los actores educativos. Sin embargo, las reformas encaradas requieren de recursos humanos mejor calificados para poder alcanzar con éxito las metas previstas. En este sentido, la implementación de reformas en sistemas educativos descentralizados supone encarar procesos de cambio muy complejos, donde se necesita personal con capacidad para liderar el cambio, identificar problemas, diseñar y ejecutar soluciones a esos problemas y definir estrategias. Por tanto, el papel de los recursos humanos como agentes de cambio es central para el éxito de los procesos de transformación. Ello implica que sea personal idóneo con capacidad de desarrollar competencias básicas y que exprese compromiso ético político con la educación.

Por último, el fortalecimiento de las capacidades estatales no solamente depende la administración de los recursos humanos, que implica la contratación de personal e incentivos salariales, tiene que ver con el logro de una mejor gestión de los recursos humanos, que favorezca la gestión educativa en los niveles regionales y locales, a través de los actores educativos siguientes: jefes de sector, evaluadores, auxiliares técnico pedagógicos, supervisores, directores y docentes.

## **Capítulo 2. Determinación del problema de investigación**

Dentro este capítulo se da cuenta de los elementos que motivaron a realizar el presente trabajo y el diseño metodológico, en donde se expone el planteamiento de la problemática principal del estudio; así como la hipótesis, los objetivos y preguntas que orientan el trabajo de investigación.

### **2.1. Justificación del estudio**

La presente investigación aborda la necesidad de mejorar la gestión de recursos humanos a través de las capacidades estatales y su importancia para coadyuvar en la calidad de la Educación Secundaria del Estado de Hidalgo. Se analiza desde la perspectiva del sistema de gestión de los recursos humanos como una categoría analítica de las capacidades estatales, éstas resultan uno de los aspectos más importantes del sistema educativo mexicano en cuanto a la capacidad de gobernar el sistema por parte de las autoridades educativas en dirección al logro de los objetivos de política pública.

El estudio se enfoca en la educación secundaria, debido a la aplicación del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), que busca evaluar la medida en que los alumnos de 15 años cerca del final de la educación secundaria han adquirido los conocimientos y habilidades necesarias para la participación en sociedades modernas. Este nivel educativo adquiere relevancia de estudio, debido a que es posible identificar que los resultados de 2012 de PISA colocan a México como

uno de los países peor evaluados en educación de los 65 que aplican este examen coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este escenario de evaluación se afirma que:

México se ubica en lugar 53 de 65 en el área de Matemáticas, con una calificación promedio de 413 puntos (en una escala de 0 a 1,000); En cuanto a Comprensión de Lectura, se sitúa en la posición 52 de 65 con una calificación promedio de 424 puntos. En Ciencias, los estudiantes mexicanos evaluados obtuvieron una calificación promedio de 415 puntos, con lo que el país se coloca en la posición 55 de 65 en este rubro (OCDE, 2013, p.2).

En cuanto al Estado de Hidalgo se encuentra con resultados por debajo de la media nacional, se ubica en los últimos lugares de los 29 Estados participantes de la evaluación PISA, en matemáticas se posiciona en el lugar 24, en ciencias el 20 y lectura el 23 (INEE, 2013b).

Bajo este panorama, la relevancia y pertinencia del estudio se manifiesta en el estado actual del debate sobre la mejora de la calidad educativa y en particular, sobre la importancia que adquiere el sistema educativo mexicano al mostrar un proceso de transición, debido a la implementación de las leyes reglamentarias que buscan cambios favorables en la gestión de los recursos humanos. Probablemente se trate de decisiones estratégicas para que las organizaciones educativas logren una mayor efectividad en el desempeño laboral.

La gestión de los recursos humanos del ámbito educativo tiene que ver con funciones que contribuyen a la contratación, al desarrollo y formación del personal. A su vez, pretende mejorar el desempeño laboral a través de la implementación de

programas, asignación de recompensas y reconocimiento al desempeño de las personas. Por ello, se requiere de una asertiva asignación de tareas y responsabilidades, así como también, lograr eficiencia en las comunicaciones internas entre los actores educativos, además de asegurar un clima laboral adecuado que permita establecer condiciones que pueden contribuir al logro de un eficiente uso de los recursos con los que cuenta en determinada organización (Pía, 2007).

Por ello, resulta fundamental que las autoridades sean capaces de establecer pautas que garanticen a los actores educativos la transparencia de su desarrollo profesional y la evolución en la misma carrera asociada al mérito y a los resultados de su tarea. En ese sentido, es necesario fortalecer gestión de recursos humanos, mediante un plan estratégico que articule la formación inicial, la actualización y el ingreso y evolución dentro de la carrera profesional, con los objetivos de calidad del sistema educativo (CEPP, 2006). Por lo anterior, se requiere de políticas públicas y éstas dependen de mejores capacidades en la conducción de la gestión y dimensión del rol y papel del Estado para generar un marco institucional en el cual las entidades estatales y gubernamentales se encuentren en condiciones de dar respuesta a las demandas actuales (Bonifacio, 2009).

En este escenario, resulta importante analizar las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos para identificar elementos significativos que fundamenten el diseño de sugerencias para mejorar dicha gestión del personal laboral. Lo anterior, posibilita que las autoridades educativas y actores clave, puedan adoptar y poner en

marcha reformas de política pública, diseñadas a partir de prácticas estatales y ejemplos internacionales, que permitan considerar de manera adecuada las condiciones, restricciones y oportunidades locales. Esta interpretación del análisis de las prácticas nacionales con prácticas internacionales permite la movilización del conocimiento local para establecer sugerencias de política pública.

La importancia del análisis de las capacidades estatales ante los fundamentos señalados es identificar las directrices políticas que moldean la nueva gestión de recursos humanos en la educación secundaria y las características de su diseño y procesos de implementación, además del contexto político en el que se desarrollan las iniciativas recientes de reformas, la postura de los actores políticos y los cambios legislativos. Por tanto, la capacidad estatal en la gestión de recursos humanos merece un lugar importante en los procesos de cambio, requiere que esta temática se discuta, de manera profunda, sistémica e integral para sustentar información que responda a las exigencias de las organizaciones educativas y fundamente la importancia que merece el área de recursos humanos como gestora del personal capaz de generar ventajas competitivas en el sector educativo. Este estudio aporta información relevante sobre el desarrollo de acciones a favor de las capacidades estatales para una buena gestión de los recursos humanos en la educación secundaria, a través del análisis del alcance de las funciones de los actores que deciden y ejecutan determinada autoridad para la toma de decisiones.

## **2.2. Planteamiento del problema de investigación**

La presente investigación se centra en la problemática de estudio referente a la escasa intervención de las autoridades estatales y locales en la gestión de recursos humanos de educación secundaria y su dificultad para consolidarse como política estratégica mediante las capacidades estatales que plantean coadyuvar a elevar la calidad de la educación secundaria del Estado de Hidalgo. Además de la insuficiente consideración de los factores escolares en la toma de decisiones de las autoridades institucionales para contemplar acciones encaminadas al análisis de las necesidades de formación continua y actualización docente, que permitan la puesta en marcha de estrategias resolutivas dirigidas al personal educativo que integran la organización escolar.

Para García (2008) la reincorporación del Estado en las agendas políticas y académicas junto con las apelaciones a su fortalecimiento, se sustentan en el reconocimiento y una nueva valorización de la intervención estatal como condición necesaria para el desarrollo de las sociedades. Por ello, las actuales demandas por el aumento de la capacidad del Estado en el manejo de las cuestiones educativas implican nuevos requerimientos de desarrollo de capacidades políticas que configuren un nuevo estilo de gestión responsable y eficiente, que genere las condiciones de gobernabilidad de los sistemas educativos, además de establecer claros mecanismos de decisión e intervención que procuren la gestión de los recursos humanos necesarios para generar impactos positivos en el comportamiento organizacional socialmente responsable sobre el compromiso institucional (Abrile de Vollmer, 1994).

Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, es una prioridad política con el objetivo de mejorar la enseñanza. Desde este punto de vista, la gestión de los recursos humanos resulta estratégica para efectuar transformaciones en el sistema educativo que apunte a una mejora de la calidad de la educación (OCDE, 2013, p.11). Sin embargo, el Estado y la Secretarías Estatales de Educación han tenido un control limitado sobre la gestión de los recursos humanos en aspectos clave para determinar las herramientas o prácticas que se pueden implementar en su gestión y cuáles son las más adecuadas a cada organización educativa respecto a sus diferentes contextos educacionales, así como el diseño del perfil de las personas responsables del área educativa que atienden. Esto evidencia ciertos niveles de gobernabilidad por parte de las autoridades educativas en la gestión de sus recursos humanos, lo cual impacta en la calidad de la educación.

Es pertinente referir que con la actual implementación de las Leyes Reglamentarias del Servicio Profesional Docente (SPD) y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se observan transiciones hacia cambios, la decisión del poder ejecutivo de recuperar la rectoría del Estado en materia de educación, de establecer un examen de ingreso a plazas, los cambios en el modelo de actualización, la creación del programa del SPD, son algunas señales en ese sentido. La primera ley tiene por objeto establecer los perfiles, parámetros e indicadores del SPD a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente. En cuanto al INEE tiene la atribución de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación

Educativa (SNEE), así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional. Asimismo, diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como, de las características de instituciones, políticas y programas educativos (DOF,2013). Con base en la implementación de estas leyes reglamentarias se pretende en identificar de qué forma y bajo qué circunstancias se atienden las problemáticas en esta transición del ámbito educativo, debido a que más allá de las capacidades que ha reflejado el Estado y Secretarías Estatales Educación, su gobernabilidad sobre la gestión de los recursos humanos es de las más débiles, por lo que resulta muy complejo establecer una política estratégica de gestión de los recursos humanos en estas condiciones que reflejan la baja capacidad de manejo de estos aspectos que debilitan las acciones de los actores de implementación para lograr una mayor efectividad en la política pública.

En este sentido, la gestión de recursos humanos involucra al conjunto de actores implicados en el reclutamiento, formación inicial y continua de los docentes, gestión de las plazas, y establecimiento de las relaciones laborales. Asimismo, incluye el conjunto de normas formales que regulan estos mecanismos y reglas informales que pueden afectar los objetivos planteados por las políticas públicas (Goldhaber, 2009).

Al respecto, en la educación secundaria las autoridades estatales y locales, jefaturas de sector, supervisores, directores y docentes, pueden reaccionar de diferentes formas ante los mecanismos de gestión y normatividad.

Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecerlas y modificarlas. Las acciones tomadas dentro del conjunto de reglas existentes son consideradas un nivel de acción; las acciones tomadas para modificar el marco de reglas son consideradas otro nivel de acción. Este último tipo de acciones representan el cambio institucional, en contraste con la acción realizada dentro de las limitaciones institucionales (Ostrom, 1991, p.67).

En el marco del presente planteamiento y en la científicidad social, “es importante entender las reglas que están en uso, reglas que están formuladas pero no en uso, reglas que dicen una cosa pero en la práctica hacen otra, y reglas que se ajustan muy bien al uso, forma, y función” (Ostrom, 2007, p. 39). Desde este punto de vista, la gestión de los recursos humanos del sector educativo a través de las capacidades estatales generan acciones que obedecen a la complejidad de la acción conjunta, los actores operan dentro de una situación decisional con reglas del juego preexistentes, y en muchos casos pueden o no cambiar de forma significativa su comportamiento estratégico hacia el cambio de la institucionalidad para lograr objetivos de calidad en la educación. En pertinencia con lo anterior, una serie de decisiones estratégicas de la gestión de recursos humanos se encuentran de hecho, o por normas establecidas, fuera del área de decisiones del Estado y de las escuelas. Muchas de ellas, se encuentran condicionadas por autoridades institucionales.

Otro aspecto a resaltar es que el sistema educativo carece de un conjunto claro de estándares que definan cómo debe ser una buena gestión de recursos humanos y que especifiquen el conocimiento, las habilidades y las disposiciones que deben adquirir y desarrollar las autoridades encargadas de la gestión del personal. Sus rasgos pueden depender de diversos factores asociados, entre ellos: el nivel de autonomía del Estado y la legitimidad global del sistema político la naturaleza de las coyunturas de crisis o de estabilidad; el nivel de discrepancia de intereses y valores entre los diferentes actores involucrados; la escasez de los recursos y el control de los activos organizacionales.

Con los diferentes planteamientos que se han señalado sobre la gestión de los recursos humanos que han dificultado hacer de está una política estratégica, es relevante atender la gestión de los recursos humanos en las estructuras educacionales desde el análisis de las capacidades estatales.

## **2.3. Objetivos de investigación**

### **2.3.1. Objetivo general.**

1. Analizar las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos y su importancia para fortalecer las políticas públicas de la Educación Secundaria del Estado de Hidalgo.

### **2.3.2. Objetivos específicos.**

1. Identificar la capacidad de conducción y posicionamiento de las autoridades estatales y locales en la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria a través del análisis de redes de actores educativos, en el Estado de Hidalgo.
2. Identificar la reglamentación que opera en la intervención de las capacidades estatales y su gestión de los recursos humanos de educación secundaria, en los países objeto de estudio.
3. Identificar desde un enfoque comparado prácticas de gestión de recursos humanos para el logro de los objetivos de la política educativa.
4. Proponer estrategias de política pública que proporcionen elementos de análisis enfocados a las capacidades estatales que fundamenten la gestión de los recursos humanos en la Educación Secundaria en México y en particular en el Estado de Hidalgo.

## **2.4. Preguntas de investigación**

### **2.4.1. Pregunta general.**

1. ¿Cuáles son los medios de participación e intervención política de las autoridades educativas y escolares en la gestión del personal y su importancia para favorecer el desempeño laboral en el nivel de educación secundaria del Estado de Hidalgo?

### **2.4.2. Preguntas específicas.**

1. ¿Cómo se expresa la capacidad estatal en la toma de decisiones del diseño de procesos y herramientas que asumen las funciones de la gestión de los recursos humanos, a través del posicionamiento de autoridades institucionales, estatales y locales
2. ¿Cómo vinculan las autoridades educativas y escolares las normas que prevén las políticas públicas con las reglas operativas que utilizan en la toma de decisiones para la gestión de recursos humanos de la educación secundaria?
3. ¿Qué aspectos educativos pueden considerarse para emprender cambios institucionales a favor de la conducción y gestión del capital humano de una estructura educativa?

4. ¿Cuáles son las sugerencias de política educativa que se derivan del análisis de las capacidades estatales referentes a la gestión de los recursos humanos para mejorar su idoneidad en el contexto educativo?

### **Capítulo 3. Construcción teórica del objeto de estudio**

El presente capítulo constituye los referentes teóricos de la investigación, que definen las categorías e indicadores del estudio. En primer lugar, se fundamenta el análisis de las categorías siguientes: la política pública a partir de los indicadores de participación política, red interna de actores y autonomía institucional. Posteriormente, se delimita la concepción de estructura organizacional y sus indicadores de división funcional del trabajo, normatividad y ámbitos de competencia laboral. Finalmente, la categoría de la gestión de recursos humanos, que se fundamenta en las concepciones de eficiencia laboral, capacitación laboral y modelos de gestión. Este abordaje teórico aporta elementos de análisis de política pública que permiten identificar las capacidades con las que el Estado dispone para la gestión de los recursos humanos.

#### **3.1. Política Pública**

Para realizar un análisis de política pública de las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos, es imprescindible tener conocimiento de algunas de las connotaciones que se le otorgan a la palabra política, política pública y política educativa. Principalmente, Aguilar (1992) identifica y categoriza una serie de significados que son utilizados y atribuidos comúnmente al término de política por ejemplo:

- Un campo de actividad gubernamental
- Un propósito general a realizar
- Una situación social deseada

- Una propuesta de acción específica
- Un Conjunto de objetivos y programas de acción del gobierno
- El producto o resultado de una actividad gubernamental

En este sentido, se define a la política como: “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” (Aguilar, 1992, p.26).

Desde esta perspectiva, Aguilar (1992) retoma distintas fases para la elaboración de una política, entre ellas la detección de la problemática, el diseño de una acción colectiva intencionada, el curso de las decisiones y acciones realizadas por los que participan en la política, y los resultados reales que éstas produzcan. Sin embargo, Sánchez (1997) señala que la elaboración de una política no puede centrarse en un proceso de sucesión de etapas o en un ciclo, sino que agrega que se deben considerar, para su diseño e implementación, la participación de los diversos actores que se verán involucrados en ésta, además de considerar el contexto donde se desarrollará y la sociedad a la que va dirigida.

Por ello, en cada una de las etapas por las que atraviesa una política deben participar distintos actores, los poderes estatales, organismos internacionales especialistas, organizaciones sociales, empresarios, sindicatos, sociedad civil y demás involucrados de alguna manera en el problema objeto de la política. Para realizar este

curso acción se deben considerar desde su diseño, los medios y recursos con los que cuenta para alcanzar los objetivos, y la participación de los actores antes mencionados en la toma de decisiones correspondientes.

En continuidad a las connotaciones anteriores, se entiende por políticas públicas al “conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultando las acciones estructurales y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, formación y resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats, 2008, p.51).

Respecto a una política educativa, Aguilar (2003) señala que:

Lo deseable es lo factible. Una política pública es lo que realmente se puede efectuar con la capacidad instalada, los recursos humanos, la tecnología educativa en uso, la organización escolar. Esa atención a la estructura organizativa y a la gama de sus desempeños posibles restringe el diseño de la política, pero le ofrece la cualidad preciosa de la viabilidad y la efectividad (Aguilar, 2003, p.38).

A partir de la revisión de política y política pública, se puede considerar que la política educativa es un curso de acción dirigido a resolver un problema que afecta a los intereses ciudadanos en el terreno educativo, que va desde los preceptos constitucionales y se manifiesta en los discursos de diversas instituciones de Estado relacionadas con la educación. Al respecto, Osyana (2007) fundamenta que:

La política educativa, entendida como una política pública está sujeta a las formulaciones de una política gubernamental; se dirige hacia los diferentes grupos sociales después de identificar los problemas resultantes de anteriores cursos de acción, mismos que integrarían la agenda de

gobierno; sometidas al análisis de políticas por los especialistas, quienes después de manejar toda la información obtenida por el instrumental técnico metodológico sugerirán las alternativas más viables para optimizar la toma de decisiones, consiguiendo así la satisfacción del bienestar general (Osyana, 2007, p.85).

Con base en la definiciones anteriores, se identifica que las políticas educativas pretenden responder, en un corto o largo plazo, a las metas fijadas por el Estado, cabe señalar que la propuesta de elaboración de políticas no solo puede provenir de él, sino de diversos actores que estén involucrados en el proceso educativo ya sean investigadores, padres de familia, alumnos, magisterio, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, que den cuenta clara de los problemas principales que se deben atender con las acciones por implementar, sin embargo, en muchas ocasiones los trabajos de éstos no son tomados en cuenta.

En la presente investigación es importante la consideración de la participación de actores educativos estatales y locales para la toma de decisiones y diseño de estrategias en la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria que brinden mayor atención a los niveles meso y micro que es donde se ubican los escenarios de la implementación de políticas para el desarrollo del personal laboral de las organizaciones educativas.

Para Flores (2011) el nivel meso se refiere a las instancias intermedias de la gestión del sistema educativo como son la supervisión o los cuerpos técnicos, mientras el micro se refiere a las escuelas en particular. En este sentido, Zurbriggen (2011) señala que:

El nivel meso constituye el entorno inmediato de definición de la situación problema para el diseño de políticas públicas, para implementarse y por lo tanto, tener consecuencias en el nivel micro. Por ello, el nivel meso también influye en el nivel macro, el cual a su vez impone las reglas de funcionamiento general permitiendo, facilitando o dificultando tal o cual estructura (Zurbriggen, 2011, p.203).

En el ámbito educativo se diseñan políticas públicas para favorecer la gestión del personal del sistema educativo que aterrizan en los niveles meso y micro. En este sentido, el análisis de política pública de las capacidades del Estado en la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria puede abordarse desde el análisis de los niveles siguientes:

En el nivel macro, se observa el rol del Estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento de la organización social y conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad. En el nivel meso el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. En el nivel micro, se interpreta el rol del Estado observando las diversas maneras en que su intervención puede advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes (Oszlak, 2011, p.2).

De igual forma, en el nivel macro se define la visión de la educación, las políticas y sus estrategias centrales de para la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria. En el ámbito de la meso estructura educativa las autoridades desde los planos nacional y estatal, implementan propuestas de intervención para la gestión del personal educativo. En este nivel es importante la participación de las autoridades estatales en el diseño de estrategias, planes de desarrollo de personal laboral y

seguimiento de la implementación de políticas de gestión de los recursos humanos, ya que les corresponde tanto a los tomadores de decisiones como a las meso estructuras educativas, negociar, realizar acuerdos y difundir políticas de desarrollo del personal, para impulsar la participación de actores educativos en actividades que impliquen su desarrollo profesional. Por último, en el nivel micro es posible identificar si la intervención del Estado en los centros escolares logra una efectiva gestión de los recursos humanos, que impacte favorablemente en las prácticas educativas.

A través de los niveles de implementación es posible valorar la participación del Estado en la implementación de políticas públicas que rigen el sistema educativo. Además de su intervención regional y local en la gestión del recursos humanos, a través de la representación de autoridades educativas que dirigen al personal docente.

### **3.1.1. Participación política.**

La participación política se refiere a las acciones de diversos actores dirigidas a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración, y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo.

Para Anduiza y Bosch (2004) la participación política requiere de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal. Además, tiene que ver con:

1. Acciones dirigidas a influir en la composición de órganos y cargos representativos y/o ejecutivos de un sistema político.
2. Acciones dirigidas a influir en las actitudes de los políticos sobre decisiones que deberán tomar, desde el contacto personal con cargos públicos hasta la participación en distintos procesos participativos que éstos pueden poner en marcha a la hora de tomar una decisión.
3. Acciones dirigidas a otros actores relevantes como empresas, corporaciones y organizaciones.
4. Acciones de respuesta a decisiones ya tomadas, participación en actos de apoyo o protesta respecto a una acción o política.
5. Participación en organizaciones, asociaciones o plataformas de naturaleza política, es decir, que buscan objetivos o bienes colectivos, o influir en la toma de decisiones (Anduiza y Bosch, 2004, p.27).

De acuerdo con lo anterior, la participación política tiene como su factor determinante el objetivo de influir en las autoridades políticas o en la elaboración de las políticas. En el ámbito educativo es importante identificar los procesos de participación e involucramiento de autoridades educativas y escolares para el planteamiento y diseño de estrategias y técnicas a favor de la gestión de los recursos humanos que laboran en las organizaciones escolares, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, es posible abordarlo desde cinco dimensiones:

1. El grado de influencia que se ejerce a través de la actividad.

2. La amplitud del resultado a obtener.
3. El grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes.
4. El nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad.
5. El grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad (Nie, Verba, y Kim, 1974, p.327).

Las dimensiones anteriores, favorecen la interpretación de las prácticas de gestión de los recursos humanos, específicamente en el presente estudio el indicador de participación política se centra en la intervención de autoridades locales y escolares en la toma de decisiones y ejecución de actividades para el desarrollo profesional del personal educativo. La influencia e iniciativa que reflejan estas autoridades en cooperación con los cuerpos académicos permiten identificar la amplitud de los resultados que buscan obtener para favorecer la gestión del personal laboral de las organizaciones escolares.

### **3.1.2. Red interna de actores.**

El análisis empírico de las redes de actores permite identificar la percepción de cada actor sobre el resto y su capacidad de influencia a la hora de tomar decisiones de determinado sector. Constituye una de las posibles direcciones a seguir para estudiar el papel de los actores en los procesos políticos, tomando una perspectiva de carácter estructural, en el sentido de suponer que la configuración de las relaciones entre los actores puede ayudar a entender el proceso político (Jordana, 2009). En este sentido Zurbriggen (2004) afirma que:

La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros, intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos. De esta forma generan conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad (Zurbriggen 2004, p.1).

Para abordar el ámbito educativo en estudios de política pública es pertinente reconocer que detrás del vínculo entre alumnos y docentes hay, a su vez toda una red de actores y de relaciones: entre el Estado y la sociedad, a través de políticas públicas (López, 2009). En los procesos de implementación de estrategias o técnicas para la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria, se involucra a jefes de sector, supervisores, directores, evaluadores, auxiliares técnicos pedagógicos y docentes, sin embargo una hipótesis de la presente investigación es que la participación de estos actores que forman parte de una red local ha sido insuficiente en los procesos de diseño de estrategias y técnicas para favorecer la gestión laboral en las organizaciones educativas. Por ello, se fundamenta la importancia de impulsar la comunicación interna de actores de los contextos educativos locales para la consolidación de mecanismos de gestión del personal laboral.

### **3.1.3. Autonomía institucional.**

La autonomía implica una mayor participación de actores políticos y sociales, la difusión del poder y la ampliación del proceso de toma de decisiones (Del Campo, 2006). También, se expresa en la identidad de la institución y se ejerce en ámbitos como el diseño de los contenidos y estrategias didácticas y pedagógicas, la administración de la institución; las políticas y el gobierno, la gestión de los recursos humanos, y los servicios

ofrecidos por la institución (Macri, 2006). Cabe señalar que la educación básica es un servicio social y un derecho para los individuos, el ejercicio de autonomía de las organizaciones escolares puede desempeñar un papel fundamental para mejorar la calidad de la educación a través de una eficiente gestión de recursos humanos que laboran en la institución educativa. Para Aguilar (1996) es preciso:

Entender la autonomía como la capacidad de libre autodeterminación de una comunidad política frente a sus varios asuntos públicos. A través de ella, las comunidades inteligentes pueden decidir libremente, asociarse, coordinarse y colaborar con otros órdenes de gobierno para entender de manera más eficaz sus problemas y necesidades (Aguilar, 1996, p.14).

Bajo estas concepciones, las organizaciones educativas y gestión de recursos humanos, debieran estar vinculadas a autoridades o grupos que influyen en la toma de decisiones sobre su actualización y desarrollo profesional, a través la participación de sus autoridades escolares, que les permita tomar decisiones, orientar y ejercer un proceso de comunicación eficaz, tendientes a propiciar técnicas y estrategias para mejorar el desempeño de los docentes de acuerdo a sus contextos escolares.

### **3.2. Estructura organizacional**

La estructura organizacional se refiere a un “sistema formal de relaciones que determina líneas de autoridad y las tareas asignadas a individuos y unidades” (Gómez y Balking, 2002, p.232). También, “es una estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos

de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados” (Mercado, 1998, p.267).

Siguiendo estas concepciones, Stoner, Freeman y Gilbert (1996) mencionan que la estructura organizacional es un marco que preparan las autoridades para dividir y coordinar las actividades de los miembros de una organización. Por ello “las estructuras convencionales generalmente se representan en un diagrama que consiste en cuadros y líneas de conexión. En ellos se muestra quien tiene la responsabilidad de qué y quién tiene la responsabilidad y quién tiene la autoridad sobre quién” (Ackoff, 1996, p.183). En este sentido, la estructura de una organización es la manera en que su trabajo está dividido, como se asignan las responsabilidades y cómo estas actividades separadas se coordinan y se integran.

Dicha estructura organizacional es un medio necesario para asegurar el funcionamiento de una institución y sus determinadas organizaciones, consideradas como un sistema. Así la estructura organizacional educativa constituye el instrumento que determina responsabilidades, funciones y atribuciones de los diferentes puestos ubicados en áreas, dependencias y escuelas, que forman parte de una institución. Asimismo, la estructura organizacional incluye las relaciones de coordinación, ejecución, información e integración entre estos puestos y campos de su ubicación.

### **3.2.1. División funcional del trabajo.**

La división funcional del trabajo tiene que ver con los puestos de trabajo que son el papel que se desempeña en la organización, lo que a su vez determina la jerarquía y sus funciones con otros puestos. La agrupación de puestos en conjuntos de diversos niveles de jerarquía constituye la estructura organización. Por ello, es necesario establecer explícitamente mediante un razonamiento profundo y con una división del trabajo detallada, la estructura jerárquica y formal de una empresa (Stoner et al, 1996).

Por otro lado, Collins y Mellahi (2009) sugieren que para la división funcional del trabajo se realicen las actividades y procesos que implican, la identificación sistemática de los puestos claves que contribuyen diferencialmente a la ventaja competitiva sostenible de la organización, el desarrollo de una reserva de talento de alto potencial así como de los titulares de alto rendimiento que ocupan estos puestos, el desarrollo de una arquitectura de recursos humanos diferenciados para facilitar el llenado de puestos con titulares competentes para garantizar la continuidad de su compromiso con la organización.

### **3.2.2. Ámbitos de competencia laboral.**

Para Lira y Ramírez (2005) la competencia es una característica de una persona que tiene relación de causalidad con determinados criterios que permiten obtener rendimientos eficaces o superiores en un trabajo o situación concreta. Esto indica que las competencias son personales, en este sentido el docente adquiere los conocimientos

y desarrolla las habilidades necesarias para desempeñar su labor dentro del sistema educativo.

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral de México (CONOCER, 2009) define la competencia como:

La capacidad efectiva y demostrada de una persona para desempeñar una función laboral con las características de calidad requeridas por el cliente o empleador. Los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes individuales, es lo que hace competente a las personas; las competencias representan lo aprendido a lo largo de la vida, con base en la formación y educación en el trabajo, o a través de la experiencia personal (CONOCER, 2009, p.42).

De acuerdo con Bazdresch (1998) un docente de cualquier nivel debe adquirir las competencias necesarias, que se contemplan en tres ámbitos:

1. Conocimiento de la materia: el docente debe tener conocimiento sobre la cultura actual, es preciso que tenga dominio de la materia a través de la capacitación y actualización continúa.
2. Competencias pedagógicas: incluye que el docente tenga habilidades didácticas, que domine técnicas de investigación y desarrolle trabajo en equipo para propiciar una buena organización escolar.
3. Competencias comunicativas: que el docente utilicé la comunicación como elemento fundamental en el acto educativo y desarrollé la comunicación como un instrumento importante para la construcción de conocimientos (Bazdresch, 1998, p.45).

Para Delgado (2002) resulta conveniente que los ámbitos de competencia laboral se consideren a través de la gestión por competencias que tiene como principales beneficios la alineación de los recursos humanos a la estrategia de la organizacional, la toma de decisiones de forma objetiva, desarrollo de personas y la organización, aumento de productividad y optimización de resultados, la erradicación de prácticas menos productivas. Una de las áreas en las que se aplica el modelo de gestión por competencias es en la capacitación como una herramienta para el desarrollo integral de las personas y las organizaciones, esto constituye un elemento diferenciador de las organizaciones en las cuales el desarrollo debe ser integral y dotar a la persona de las herramientas necesarias para competir en un ambiente cada día más cambiante (Lira y Ramírez, 2005).

Considerando lo anterior, en el ámbito educativo las competencias son individuales, esto conlleva a que los docentes valoren sus aciertos y fracasos de la práctica educativa, la institución y organización educativa debe promover la adquisición de competencias docentes, de esta manera el docente autoevaluando sus propias competencias es posible que proponga iniciativas que le permitan mejorar su desarrollo profesional y prácticas educativas.

### **3.3. Gestión de recursos humanos**

La gestión de los recursos humanos ha evolucionado de tal manera que en la actualidad el enfoque hacia la persona adquiere una importancia clave para que las instituciones generen trabajadores más competitivos, lejos de ser una área administrativa

se ha convertido en un área de gestión, de desarrollo profesional y formación continua, que puede permitir a los actores de una organización educativa optimizar sus capacidades en su desempeño laboral.

La gestión de los recursos humanos engloba todo un conjunto de funciones y actividades que se desarrollan en la empresa con el objetivo de administrar y dirigir a los empleados, entre ellas la planificación de los recursos humanos, el análisis de los puestos de trabajo, la cobertura de necesidades de gestión recursos humanos en la organización, el aumento del potencial y desarrollo del individuo, la evaluación de la actuación de los empleados y su retribución (Dolan, Shuler y Valle, 1999).

Delery y Doty (1996) realizan una propuesta de clasificación de estrategias para recursos humanos que se agrupan en tres grandes perspectivas, consideradas útiles para el desarrollo teórico de la presente investigación.

1. La perspectiva universalista sostiene que existen un conjunto de prácticas de recursos humanos que, independientemente del tipo de organización o características de la fuerza laboral mejoran el desempeño organizacional. Entre dichas prácticas se pueden mencionar la planificación de carrera, los sistemas de formación o capacitación, los programas de evaluación del desempeño, planes de participación en beneficios, mejoras de seguridad en el trabajo, entre otras.
2. La perspectiva contingente sostiene que el impacto de la estrategia de la gestión de los recursos humanos, sobre el desempeño organizacional, siempre estará en función de cómo se adecue a otros factores que básicamente significan coherencia y compatibilidad entre la estrategia organizacional y la de recursos humanos.

3. La perspectiva configuración trata de identificar configuraciones de factores que maximizan los efectos de las actividades de la gestión de los recursos humanos sobre el desempeño organizacional (Delery y Doty, 1996).

Bajo estas perspectivas la gestión de recursos humanos se caracteriza por enfatizar la importancia del desarrollo de todos y cada uno de los componentes de una organización.

### **3.3.1. Eficiencia laboral.**

En el ámbito educativo los docentes son los recursos humanos que participan directamente en los procesos de enseñanza aprendizaje. En ello estriba la importante tarea de lograr su efectividad en el desempeño laboral. Dunkin (1997) considera que la eficiencia laboral de los docentes es una cuestión referida a la capacidad del mismo para lograr los efectos deseados sobre los estudiantes. Por lo que, considera relevante concebir la competencia docente como el conocimiento y las habilidades necesarias, y el desempeño docente como la forma en que este se conduce durante el proceso de enseñar.

En este sentido, Valle (1995) considera que la eficiencia laboral se debe reflejar en la capacidad que posee el ser humano para hacer las cosas de manera más óptima, en cada una de las acciones que lo involucran y en los procesos siguientes:

- a) El análisis de puestos del que se obtendrán la descripción de los mismos, permitiendo al contar con las personas indicadas para un determinado puesto.
- b) El proceso de planificación de los recursos humanos en donde se determinarán las necesidades cualitativas y cuantitativas del personal. Respondiendo con ello a las necesidades requeridas a corto mediano y largo plazo.
- c) El proceso de afectación de personal que implica el reclutamiento, selección, contratación, socialización del personal. Permitiendo con ello contratar al personal acorde a las necesidades, al crecimiento y cambio de la organización.
- d) El proceso de formación en donde se definirán los planes y programas de formación de los recursos humanos. Generando compromiso, cambio e innovación.
- e) El proceso de gestión de carreras en el cual se establecerán los criterios de promoción y las carreras profesionales de los individuos. Disminuyendo la rotación, ausentismo, y generando flexibilidad y adaptabilidad.
- f) El proceso de compensación que agrupa la valoración de puestos y gestión de remuneraciones. Mejorando con ello la relaciones entre empleados y organización.
- g) El proceso de valoración de la eficacia de los individuos para promover a aquellas personas que se preocupen por mejorar su desempeño y renovar aquellos recursos que no respondan a las necesidades de la empresa.
- h) El proceso de control de la gestión de personal mediante la utilización de indicadores sociales.

- i) El proceso de cambio y desarrollo organizativo para establecer los métodos de cambio (Valle, 1995).

Dado que las instituciones participan en los procesos anteriores, el Estado tiene la responsabilidad de implementar políticas públicas para desarrollar habilidades en el personal laboral, que favorezcan las oportunidades y resultados educativos. Sin embargo, también tiene la obligación de asegurar procesos de participación de los actores educativos en el nivel estatal y local, antes, durante y después de implementar medidas que impliquen su desarrollo profesional. Es decir, que para obtener una mayor eficiencia laboral, es necesario, establecer mecanismos para que el personal laboral enfrente las diferentes realidades educativas de una manera más comprometida en los procedimientos y acciones que los involucra como parte de la institución educativa.

### **3.3.2. Capacitación laboral.**

Si bien, la educación es una de las principales herramientas para el desarrollo de las personas y de la sociedad, la capacitación laboral es la forma de continuar con este desarrollo y una herramienta para acotar la brecha que existe entre lo aprendido en la escuela y lo que el puesto o función de trabajo demanda. En este sentido, Chiavetano (2009) afirma que:

La capacitación representa la necesidad que tiene el ser humano de llevar, de adentro hacia fuera sus potencialidades internos; significa exteriorizar ese lado latente y el talento creador de las personas. Cualquier modelo de formación, capacitación, educación, entrenamiento o

desarrollo debe garantizar la posibilidad de realizar todo aquello del hombre puede ser en razón de sus propios potenciales, ya sean innatos o adquiridos (Chiavetano, 2009, p.89).

Para Rodríguez (1991) la capacitación es el conjunto de actividades encaminadas a proporcionar conocimientos, desarrollar habilidades y modificar actitudes del personal de todos los niveles para que desempeñen mejor su trabajo. Asimismo, Silíceo (2008) confirma lo anterior cuando señala que la capacitación consiste en una actividad planeada y basada en necesidades reales de una organización y orientada hacia un cambio en los conocimientos, habilidades y actitudes del colaborador.

Por otro lado, Ibarra (1997) hace mención que un principal reto de las organizaciones es generar y desarrollar recursos humanos a través de la capacitación para mejorar el desempeño laboral a través de:

1. Desarrollar una base de educación general más amplia, de mayor calidad.
2. Reconvertir los sistemas de capacitación y los servicios de educación, adaptándolos a los nuevos requerimientos de la organización y de sus individuos.
3. Estimular la capacitación y desarrollo de los trabajadores, a partir de una mayor inversión institucional en el capital humano.
4. Pasar de un acreditación estrictamente académico con relativo valor institucional, a una certificación reconocida por ésta, que refleje lo que los individuos saben hacer y facilite la acumulación de su capital intelectual.
5. Vincular la capacitación con las políticas de remuneración, estímulos, recompensas y clima laboral de la institución.

6. Estimular la inversión en el desarrollo de las personas, donde el Estado tenga un papel de promoción y fomento, y con políticas concertación y amplia participación social para el corto, mediano y largo plazos.

Según Grados (2007), para que se pueda proporcionar capacitación se debe partir de una necesidad o carencia, o bien, de una mejora. Lo importante es que exista una razón que le dé vida a la capacitación, pero esta no va a ser detectada fácilmente, puesto que es necesario realizar un estudio o una investigación para conocer a fondo el problema y diseñar el programa para la capacitación. En el ámbito educativo la importancia de la capacitación laboral, es que se diseñen y oferten cursos que potencialicen las habilidades y competencias del docente. Para Cannellotto (2011) los supervisores y directivos cumplen un rol fundamental en las detecciones de necesidades de capacitación de cada uno de los docentes, ya que son los responsables de dirigir y advertir las áreas de insuficiencia susceptibles a ser corregidas mediante la capacitación.

Con base en las aportaciones anteriores, se entiende el concepto de capacitación laboral como una oportunidad de mejora para el personal laboral, la institución y organización escolar para la que se trabaja. En su esencia ofrece un factor de cambio para una transición entre permanecer inmóvil o entrar en una dinámica de actualización, desarrollo y adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes. En este sentido, los actores educativos tienen la capacidad para aprender y desarrollarse, y la educación es la base de esta capacidad, que además es una obligación y una necesidad de todos, tanto del gobierno, como de los actores y autoridades educativas que fungen como empleados

de las organizaciones educativas, ya que los recursos humanos hacen la diferencia de una institución exitosa y una insuficiente.

### **3.3.3. Modelos de Gestión.**

Hay distintas maneras de concebir la gestión según sea el objeto del cual se ocupa y los procesos involucrados. Algunas definiciones por una parte, ponen de relieve el hecho de que la gestión tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de recursos y los objetivos. Por otra parte, se obtienen otras definiciones cuyo énfasis está centrado en la interacción entre personas. En este sentido, Cassasus (2000) afirma que:

Una visión de la gestión focalizada en la movilización de recursos es una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización considerada. La gestión es la capacidad de articular los recursos de que se disponen de manera de lograr lo que se desea (Cassasus, 2000, p.4).

Los principios generales de la gestión pueden ser formalizados en modelos de gestión y se pueden identificar una secuencia de marcos conceptuales, técnicos e instrumentales que han ido orientando el cambio institucional. Estos modelos son: el normativo, el prospectivo, el estratégico, el estratégico situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional (Casassus, 2000). La tabla 3 describe las características principales que distinguen cada modelo de gestión que pueden conciliar los objetivos de una organización. Se presentan secuencialmente, en la medida en que cada uno constituye una forma de respuesta a limitaciones que presenta el modelo anterior o a

situaciones restrictivas del entorno de los modelos anteriores. Cada nuevo marco conceptual no invalida el anterior, pero representa un avance con respecto a él, generando una acumulación teórica e instrumental.

Estos modelos de gestión son formas sistemáticas y racionales para la toma de decisiones propias de una organización, toda institución siempre posee un modelo de gestión, este puede ser más o menos explícito, más o menos racional, sus prioridades pueden ser o no ser transparentes, pero siempre existen. Siempre están aunque no se vean a simple vista y no se expliquen directamente (Tobar, 1998). En el ámbito educativo incorporar nuevos modelos de gestión para favorecer la misión de los recursos humanos implica tomar conciencia de las limitaciones y alcances de los modelos de gestión vigentes, que además involucre la participación de las autoridades institucionales, estatales, educativas y escolares. Ante esta perspectiva, para dar respuestas a las numerosas exigencias de un entorno cambiante, el gobierno federal pone en marcha el diseño políticas de gestión de recursos humanos. Sin embargo, en los contextos educativos comúnmente se identifica una gestión que genera una cultura verticalista de trámite burocrático, que no consolida los objetivos de política pública.

Tabla 3. Modelos de gestión

Modelo	Características
Normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Planificación orientada al crecimiento cuantitativo del sistema</li> <li>* Expresa una visión lineal del futuro</li> <li>*Cultura normativa y verticalista del sistema educativo tradicional</li> </ul>
Prospectivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>*La crisis del aumento del precio del petróleo marco un quiebre en las técnicas de la previsión clásica en el modelo anterior</li> <li>*Metodología en la toma de decisiones y proyectos alternativos predomina el criterio tecnocrático del análisis costo-beneficio</li> <li>*Se conciben múltiples escenarios para el futuro, por lo tanto es incierto (flexibilización del futuro)</li> <li>*Los escenarios se construyen a través de la técnica de matrices de relaciones e impacto entre variables</li> </ul>
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> <li>*El surgimiento se da si se concibe un escenario o futuro deseado, para llegar a él es necesario dotarse de normas para llegar a ese lugar</li> <li>*Consiste en la capacidad de articular los recursos que posee una organización (humanos, técnicos, materiales y financieros)</li> <li>*Tiene su base en un pensamiento de tipo militar</li> <li>*La planificación para hacer emergente la institución es para hacer emerger una identidad institucional</li> </ul>
Estratégico Situacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Emergen nuevos temas de gobernabilidad y factibilidad de planes diseñados para la viabilidad de las políticas</li> <li>*En términos operativos se inicia un triple desplazamiento: escasez de recursos conducción política del proceso y fragmentación del proceso de planificación</li> <li>*Se da en la descentralización educativa</li> <li>*La realidad plantea muchas viabilidades y en los 90 predomina la idea de acuerdos, y tratar de lograr consensos sociales como criterio principal de la gestión</li> <li>*La gestión se presenta como la del proceso de resolución de nudos críticos, de problemas</li> </ul>
Calidad Total	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Surge por la preocupación del proceso educativo y porque los usuarios del sistema educativo exigen un servicio de calidad de acuerdo a sus necesidades</li> <li>*Aparece la necesidad de emitir juicios de los resultados de los temas educativos</li> <li>*La acción de revisión sistemática y continua de los proceso de trabajo para identificar y eliminar los desperdicios</li> <li>*Disminuir la burocracia y los costos, mayor flexibilidad administrativa y operativa aprendizaje continuo, aumento de productividad y creatividad en los procesos</li> <li>*Requiere la participación de los trabajadores hacia el mejoramiento continuo de sus valores como practica laboral, mejorar la calidad de los procesos</li> </ul>
Reingeniería	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Se sitúa en el reconocimiento de contextos cambiantes dentro de un marco de competencia global</li> <li>*Distingue tres aspectos de cambio; las mejoras no bastan (cualitativo), usuarios (apertura al sistema, mayor poder y exigencia acerca del tipo de calidad de educación que esperan) y cambio (arreglo social)</li> </ul>
Comunicacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>*La preocupación por los procesos implica entender su operatoria y en particular la preocupación de lograr entender los elementos que conducen a los compromisos de acción enunciados en la perspectiva de la calidad total</li> <li>*Supone el manejo de destrezas comunicacionales en el entendido que son procesos de comunicación que facilitan o impiden que ocurran las acciones sociales</li> <li>*El lenguaje aparece como la coordinación de la coordinación de las acciones</li> <li>*El gestor es el coordinador de las acciones que resultan de las conversaciones de la acción</li> <li>*Los instrumentos de gestión comunicacional serian actos del habla, es decir el manejo de las afirmaciones, las declaraciones, las peticiones, las ofertas y las promesas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Casassus, (2000).

Como puede reconocerse, habitualmente el Estado no emprende consensos sociales para desarrollar acuerdos y procesos de resolución para los nudos críticos que puedan enfrentar los recursos humanos del sector educativo. Ante esto, no se refleja una preocupación por los procesos que impliquen el desarrollo profesional del personal. Resulta por tanto, necesario descentralizar la toma de decisiones de las autoridades institucionales, para involucrar a las autoridades estatales, locales y escolares, quienes suelen estar más próximos a las prácticas de enseñanza aprendizaje y por tanto, puedan establecer compromisos de acción para favorecer su desarrollo profesional.

## **Capítulo 4. Referentes metodológicos del diseño de la investigación**

La combinación de la educación comparada y metodología con enfoque mixto de datos cuantitativos y cualitativos aparecen conjugados en el presente apartado metodológico. El objeto de estudio, los objetivos de análisis y la hipótesis general, son contrastados para determinar las dimensiones de análisis, categorías e indicadores del estudio, que se abordan con la aplicación de técnicas e instrumentos de investigación que permiten realizar el respectivo análisis del estudio y el uso de la metodología de análisis de redes sociales para caracterizar la red multinivel de actores educativos involucrados en la implementación de políticas públicas de gestión de recursos humanos.

### **4.1. Educación Comparada**

Partiendo de la premisa que la presente investigación plantea un análisis de política pública de las capacidades estatales desde la comparación de la gestión de los recursos humanos de dos sistemas educativos, en este caso el mexicano del Estado de Hidalgo y el estadounidense de la entidad de Clearwater, se abordan algunas determinaciones que se encuentran englobadas en los estudios de educación comparada.

La Educación Comparada trata de estudiar diferentes sistemas educativos, normalmente desde unidades de comparación, poniéndolos en contraste, para detectar sus aspectos similares, aspectos propios diferenciales y sus corrientes educativas emergentes que se extienden por varios países. Su finalidad busca aspectos de mejora en los diferentes sistemas educativos nacionales surgidos de las ideas que puedan aportar otras experiencias nacionales diferentes (Valle, 2012, p.114).

Otra determinación importante que se utiliza para el desarrollo de la presente metodología se fundamenta en que:

La comparación constituye una actividad cognoscitiva que forma parte del razonamiento lógico propio de la investigación científica. La claridad en su elucidación permitirá proceder con rigurosidad en las relaciones que se puedan establecer entre objetos y fenómenos diversos del campo educativo a fin de distinguir semejanzas y diferencias entre ellos y alcanzar niveles de comprensión que hagan posible el desarrollo de explicaciones interpretativas (Navarro, 2010, p.18).

Es evidente que la educación comparada ha ido alimentándose de nuevas perspectivas, ideas y enfoques metodológicos hasta configurarse como una disciplina que “se concibe como el estudio de diferentes sistemas educativos poniéndolos en contraste para detectar convergencias, divergencias, tendencias, y cuya finalidad es buscar aspectos de mejora que surjan de ideas que puedan aportar otras experiencias diferentes” (García, 2013, p.12).

Otro aspecto de importancia de la educación comparada es su “capacidad de producir conocimientos útiles para solucionar problemas, reducir los conflictos sociales, favorecer la implantación de ciertas prácticas educativas mediante la realización de comparaciones” (Inciarte y Villalobos, 2004, p.10).

De estas directrices, se puede entender que el principal objetivo de la educación comparada, no es la comparación entre iguales, sino la de identificar similares con el ánimo de orientar o sugerir nuevas formas educativas, que ayuden a superar determinadas problemáticas. “La idea que impera en los estudios comparados es que no

existe el mejor sistema, sino que todos los sistemas educativos poseen tanto fortalezas como debilidades” (Astiz, 2011, p.64). El presente estudio infiere contribuciones referentes a la gestión de los recursos humanos del sector educativo, a través de las capacidades estatales.

En el marco de la presente investigación con enfoque comparado, se describe en la tabla 4 la dimensión, categorías y factores de comparación, que se utilizan para identificar elementos de análisis, sugerencia y contribución hacia las capacidades estatales y gestión de recursos humanos del sistema educativo de educación secundaria.

Tabla 4. Factores de comparación de Hidalgo, México y Clearwater, Florida

Estructura Organizacional	Gestión de Recursos Humanos	Política
Contexto educativo	Capacidades de gestión institucional, estatal y escolar	Capacidad de intervención política
Jerarquía de cargos	Correspondencia de formación continua y actualización de recursos humanos	Políticas para la gestión de recursos humanos
Sistema relacional de actores	Implicación de actores en los planes de capacitación	Interacción y red interna de actores
Legislación y reglamentación	Capacidad de gestión institucional participativa	Autonomía institucional

Fuente: elaboración propia.

Con base en los referentes anteriores, se analizan las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos y su importancia para el fortalecimiento de la educación secundaria, así como su impacto sobre la organización escolar en estos Estados, su evolución y desarrollo, estructura, objetivos y finalidades. Como objetivo último de la investigación se aporta una propuesta para mejorar, o al menos entender la situación actual y la relevancia de la gestión de los recursos humanos del sector educativo de educación secundaria en ambos países.

## 4.2. Metodología mixta, cuantitativa y cualitativa

Con base en la exigencia metodológica del objeto de estudio, se define la necesidad de recuperar las aportaciones de la perspectiva cualitativa y cuantitativa que adquieren una visión de complementariedad en el trabajo de investigación. En la tabla 5 se describe la matriz de análisis del estudio con la dimensión, categorías e indicadores, que permiten la articulación del enfoque mixto, para favorecer la cualificación de datos cuantitativos y la cuantificación de datos cualitativos. Este enfoque como proceso de recolección, análisis y vinculación de datos en el estudio busca responder a las preguntas de investigación, teniendo en cuenta que el campo de estudio de las capacidades estatales se caracteriza por su complejidad. Es por ello que, se realiza un estudio de casos, para Blaxter, Hughes y Tight (2000) éstos utilizan una combinación de métodos: observaciones personales; el uso de informantes para proporcionar datos actuales o históricos mediante entrevistas directas y encuestas.

Tabla 5. Matriz de análisis de estudio

Dimensión	Categoría	Indicador básico
Capacidad Estatal	Política	Intervención política Red interna de actores Autonomía institucional
	Estructura Organizacional	División funcional del trabajo Ámbitos de competencia laboral Normatividad
	Gestión de Recursos Humanos	Eficiencia laboral Capacitación Laboral Modelos de Gestión

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la investigación cualitativa, Blaxter, et al. (2002) refieren que ésta entraña un interés directo por la experiencia, es abierta y sensible al sujeto, puede

describir y analizar a las personas y acontecimientos. En cambio, la investigación cuantitativa que consiste en aquellos estudios cuyos datos pueden analizarse en términos de números, se basa en planes originales y sus datos se analizan e interpretan con más prontitud. Las dos son útiles y válidas, no se excluyen mutuamente, por ello es posible usar ambos recursos en una misma investigación.

Para determinar el nivel y sector educativo a investigar que toma como referencia las cifras del sistema educativo nacional, se elige la educación secundaria pública, debido a la cantidad sustancial de estudiantes, docentes, escuelas y grupos que se reflejan en la siguiente tabla.

Tabla 6. Estadística de educación secundaria del ciclo escolar 2012- 2013

Nivel/Sector	Total	Hombres	Mujeres	Docentes	Escuelas	Grupos
Secundaria	6 340 232	3 201 483	3 138 749	394 947	37 322	233 430
Pública	5 834 288	2 929 911	2 884 377	338 610	32 653	212 140
Privada	505 944	251 572	254 372	56 337	4569	21 920

Fuente: elaboración propia con datos de IESSA, (2013:37).

Por otra parte, la mayoría de los recursos se gastan en remunerar al personal laboral de las instituciones educativas. La OCDE (2013) afirma:

México destina el 83.1% de su presupuesto para educación a los sueldos del profesorado y el 93.3% a la remuneración del personal en su conjunto; estos son los porcentajes más altos entre los países de la OCDE, alrededor del 78.1% del gasto en educación secundaria se asigna a la remuneración de los maestros, el segundo porcentaje más alto entre los países de la OCDE (OCDE, 2013, p.3).

Por los datos anteriores, se elige el nivel de educación secundaria para el desarrollo de la presente investigación, debido a que la inversión que realiza México en

los docentes es importante y debiera fortalecer la gestión de sus recursos humanos para alcanzar óptimos niveles de calidad educativa.

Otro aspecto importante que determina el desarrollo de la presente investigación es el perfil laboral de los actores educativos de la educación secundaria, en la tabla 7 se destaca el total y el porcentaje de docentes titulados de educación secundaria e incorporados al Programa Carrera Magisterial (PCM) a nivel nacional y estatal.

Tabla 7. Personal titulado e incorporado al PCM de Educación Secundaria

Nivel Estado	Total de docentes	Docentes	Directores con grupo	Docentes académicos	Docentes especiales	Incorporados PCM
Nacional	394 947	69.9%	73.2%	75.6%	50.7%	16.8%
Hidalgo	9249	73.8%	71.1%	82.1%	48.7%	21.9%

Fuente: elaboración propia con datos de INEE, (2013b:12).

Cabe mencionar que el Estado de Hidalgo con el 21.9% ocupa el cuarto lugar de docentes incorporados en el Programa Carrera Magisterial de las 32 entidades federativas.

Para el caso del Estado de Hidalgo, se determina de manera intencional a través del ranking de escuelas secundarias generales públicas del 2013, la Escuela Secundaria General 6 de Pachuca Soto, con total de 526 estudiantes y 46 actores educativos del personal laboral. A nivel estatal en su modalidad educativa el turno matutino obtuvo el cuarto lugar de aprovechamiento de la prueba ENLACE con un puntaje de 608.87, un aspecto interesante es que ocupa el primer lugar en el aumento del aprovechamiento del año 2012 al 2013 del 44.82% (SEP, 2013), además en este mismo periodo más del 50%

de los docentes logran incorporarse o promoverse en el PCM. Lo cual es importante para la presente investigación debido a que su participación en el PCM promueve cierta movilidad académica en los recursos humanos que laboran en la institución. En la figura 8 se especifican los actores claves del proceso de investigación.

Figura 8. Actores informantes del Estado de Hidalgo



Fuente: elaboración propia.

La entrevista (Anexo 1) es dirigida a las autoridades institucionales, escolares y evaluadores, para identificar sus perfiles académicos y su participación en procesos y mecanismos de la gestión de los recursos humanos de la organización escolar. Las preguntas abiertas se plantean para analizar información relevante acerca de las categorías del estudio referentes a la estructura organizacional, gestión de recursos humanos y política pública, éstas permiten abordar a la capacidad estatal como el objeto de análisis de la investigación. Las encuestas (Anexo 2) son aplicadas a los docentes de las instituciones objeto de estudio, proporcionan datos relevantes de su desarrollo

profesional y posibilitan el reconocimiento de las relaciones laborales de la red de actores educativos en la gestión de los recursos humanos.

En México, se elige la modalidad educación secundaria general, debido a que se asemeja con el programa equivalente a la secundaria en los EUA. La tabla 9 recupera la correspondencia de los grados básicos del nivel en ambos países. Ambos sistemas cuentan con escuelas que se encuentran en áreas urbanas que atienden, fundamentalmente, a estudiantes de 13 a 15 años de edad. Se distinguen por contar con talleres y laboratorios, además de que cada asignatura debe ser impartida por un profesor especializado en el tema.

Tabla 9. Correspondencia de grados de Educación Secundaria

México	Estados Unidos de América
Educación Secundaria	Junior Schooll
1	7°
2	8°
3	9°

Fuente: elaboración propia.

La entidad que se elige para realizar trabajo de campo es Clearwater, ubicada en el condado de Pinellas del Estado de Florida de los EUA, en el año 2013 tenía una población de 107.685 habitantes y una densidad poblacional de 1.059,57 personas por km<sup>2</sup> (Gazetteer, 2013). Entre sus aspectos educativos importantes se encuentran las cumbres anuales que reúnen a más de 50 educadores con el propósito mejorar el sistema educativo del estado; se comparten ideas y evalúan las prácticas ya implementadas. La cumbre tiene cuatro prioridades, las evaluaciones de los maestros, los estándares estatales, las calificaciones escolares, y los exámenes de rendimiento

como el FCAT<sup>1</sup>. Otro tema que discuten, es el estándar nacional, o el “Common Core”<sup>2</sup>, que busca que todos los estados tengan un mismo estándar en matemática, artes y lenguaje. Aunque muchos educadores apoyan la idea, otros se oponen, debido a que los maestros y el distrito escolar no podrían decidir sobre su currículo, todo sería controlado por el gobierno federal. Las sugerencias recibidas en este evento son discutidas después de un mes en una reunión con un comité legislativo, después los legisladores trabajarán con el gobernador para determinar cuáles pudieran ser implementadas.

Para el caso de Estados Unidos, se elige la escuela pública de Clearwater High School del Estado de Florida, ubicada en Pinellas County 33764, Ave. South Hercules 540. Con un total de 112 maestros, 19 estudiantes por profesor y 2049 alumnos inscritos. Cabe destacar la educación secundaria en EUA y los logros de este tramo educativo no son tan exitosos, a diferencia de la primaria y el sistema universitario en este país y Estado (Bishop, Mane y Bishop, 2001).

Para la aplicación de la metodología en la Junior High School<sup>3</sup> de la entidad de Clearwater, se desarrolla la recolección de datos a través de entrevistas y encuestas

---

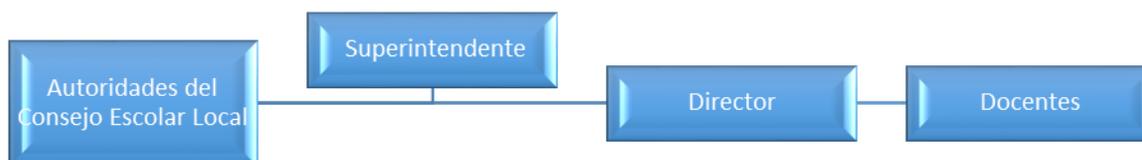
<sup>1</sup> FCAT es Prueba Evaluativa Abarcadora de Florida, que se les aplica a los niños en Florida para ver lo que saben en lectura, matemáticas, ciencias y escritura. Fue creada para identificar si los estudiantes en saben lo que los Estándares para la Próxima Generación esperan que ellos sepan y puedan hacer. Las escuelas que tengan baja puntuación en FCAT reciben ayuda del estado de Florida.

<sup>2</sup> Los Common Core State Standards o CCSS, se crean para brindar un conjunto unificado de estándares investigados que garanticen que todos los estudiantes del EUA tengan acceso a los mismos contenidos académicos precisos. Hasta ahora, 45 de los 50 estados han aprobado los CCSS, que están programados para entrar en vigencia en 2014. Son nuevos Estándares Estatales de Educación debido a que actualmente, cada estado tiene sus propios estándares educativos, y hay poca uniformidad entre un estado y otro.

<sup>3</sup> La Secundaria en los Estados Unidos de América, consiste, por lo general, de dos programas de tres años un "Junior High School" y "Senior High School", que en suma, es el High School y equivale a la educación secundaria, lo que sería la secundaria y una especie de preparatoria general para los mexicanos. Los norteamericanos llaman a estos doce años incluyendo los seis de enseñanza básica y seis de secundaria los doce primeros grados. Un grado es un año académico que empieza en agosto o septiembre y que finaliza en mayo o en junio. La educación pública es gratuita en la Primaria y Secundaria para los ciudadanos y los residentes estadounidenses. Algunas familias matriculan a sus hijos en escuelas particulares, que pueden ser privadas, de orientación religiosa o academias militares.

dirigidas al superintendente<sup>4</sup> y autoridades del consejo escolar local. En la figura 10 se especifican los actores informantes de la investigación.

Figura 10. Actores informantes de la entidad Clearwater, Florida



Fuente: elaboración propia.

El análisis de campo en los casos objeto de estudio se realiza través de visitas programadas, se hace una primera indagación a través de la observación directa, posteriormente se aplica una entrevista semiestructurada abierta, dirigida al personal de los niveles directivos. En cuanto al trabajo de gabinete, se recuperaran datos estadísticos principalmente del Departamento de Información y Estadística de la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo, para el caso de Estados Unidos de América se integran datos del United States Department of Education (Departamento de Educación de los Estados Unidos). La información es procesada cualitativamente para hacer una comparación y triangulación datos e información, que se fundamenta en la investigación de campo y revisión documental, lo cual permite determinar elementos de sugerencia de política pública referentes a la gestión de los recursos humanos a través de las capacidades estatales.

---

<sup>4</sup> Existen en los estados de Estados Unidos de Norteamérica, además de una secretaria o departamento de educación en el nivel estatal, consejos escolares, por lo regular presididos por el secretario o máxima autoridad de educación del distrito o municipio de que se trate y que lleva el nombre de superintendente; éste, dicho sea de paso, es una personalidad en la comunidad. En estos distritos las decisiones trascendentes se toman de manera colegiada. Los consejos están integrados por personajes de prestigio en el estado o la localidad.

### 4.3. Análisis de redes de actores educativos

En los procesos de implementación de políticas educativas están presentes las redes de actores educativos en los niveles federal, estatal y local, conformadas por autoridades institucionales, escolares y locales , entre ellas; la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, las correspondientes de los Estados y ayuntamientos municipales, jefes de sector, supervisores, directores, evaluadores, auxiliares técnicos pedagógicos, y por último los docentes involucrados en los procesos educativos de enseñanza-aprendizaje. Por ello, en esta investigación se fundamenta la importancia de impulsar estudios de política educativa mediante el uso de la metodología de análisis de redes sociales, lo que permite identificar la relación, vínculos y comunicación de los individuos en los contextos y niveles educativos.

El presente estudio aplica la metodología del Análisis de Redes Sociales a través del software denominado UCINET que en términos de Velázquez y Aguilar (2005) “es un programa comprensivo para el análisis de redes sociales y otros atributos” (p.44). Específicamente, permite el análisis de relación de red de actores educativos, a partir de las interacciones y vínculos de los actores que integran la red objeto de análisis.

Para clarificar los aspectos más básicos del UCINET, Velázquez y Aguilar (2005) mencionan los tres elementos siguientes:

- 1) Nodos o actores, son las personas o grupos de personas que se encuentran en torno a un objetivo en común. Usualmente los nodos o actores se representan por círculos. La suma de todos los nodos representa el tamaño de la Red. 2) El vínculo,

son los lazos que existen entre dos o más nodos. Los vínculos o relaciones se representan con líneas. 3) El flujo, indica la dirección del vínculo puede ser dirigido o unidireccional o bien mutuos o bidireccionales. Cuando un actor no tiene ningún tipo de flujo, lo que a su vez implica ningún vínculo, se dice que este nodo está suelto dentro una Red (Velázquez y Aguilar, 2005, p.3).

Con base en las descripciones anteriores, se deduce que una red de actores educativos puede tener muchos o pocos individuos participantes, diferentes o iguales tipos de relaciones o vinculaciones con los demás actores a través de flujos de información y comunicación. Su respectivo análisis, se convierte en una herramienta que permite conocer las interacciones entre los individuos. En la tabla 11 se describen los indicadores que genera el UCINET a través de la incorporación de los datos cuantitativos de la red de actores sociales.

Tabla 11. Tipo de indicadores del UCINET

Tipo de indicador	Nodo	Red Completa	Descripción
Densidad	Sí	Sí	Nos muestra el valor en porcentaje de la Densidad de la Red, es decir, nos muestra la alta o baja conectividad de la Red. La Densidad es una medida expresada en porcentaje del cociente entre el número de relaciones existentes con las posibles.
Centralidad	Sí	No	El Grado de centralidad es el número de actores a los cuales un actor está directamente unido.
Centralización	Sí	Sí	Es una condición especial en la que un actor ejerce un papel claramente central al estar altamente conectado en la Red.
Intermediación	Sí	Sí	Es la posibilidad que tiene un nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. Estos nodos son también conocidos como actores puente.
Cercanía	Sí	Sí	Es la capacidad de un actor para alcanzar a todos los nodos en la red.

Fuente: elaboración propia con datos de Velázquez y Aguilar, (2005:20).

Otra utilidad que se utiliza del UCINET es la visualización de las interacciones de los individuos mediante un grafo o red, como herramienta para representar las vinculaciones entre individuos o grupos de actores de forma ilustrativa. Se genera con la incorporación de una matriz de datos cualitativos que indican las relaciones entre actores, para analizar las estructuras sociales que surgen de esas relaciones, sin embargo, para realizar la interpretación a profundidad de la red de actores educativos se utiliza una metodología mixta que recupera las aportaciones de la perspectiva cualitativa y cuantitativa. En términos de Jordana (2009) un análisis de redes de actores constituye:

Una de las posibles direcciones a seguir para estudiar el papel de los actores en los procesos políticos, tomando sin duda una perspectiva de carácter más estructural, en el sentido de suponer que la configuración de las relaciones entre los actores nos puede ayudar a entender el proceso político, más allá de las características puramente individuales de cada uno de los participantes (Jordana, 2009, p.9).

Desde esta perspectiva, el análisis de red de actores educativos puede posibilitar la interpretación de la relación de actores situados en instituciones y organizaciones educativas con aspectos laborales en común y políticas públicas en particular, lo cual, les permite establecer conexiones de unos con otros mediante procesos de comunicación e intercambio de ideas, que pueden ser interpretados para el análisis de las políticas públicas. En esta misma línea de estudio de análisis metodológico Zurbriggen (2004) considera que:

El enfoque de redes no sólo se presenta como un marco conceptual que pretende describir la complejidad de los procesos decisionales, sino que también se ha desarrollado como una herramienta analítica útil para el estudio de las hechas de las políticas y con poder teórico.

Desde esta perspectiva, se sugiere la necesidad de utilizar una perspectiva analítica integradora que pondere los diferentes factores intervinientes en el proceso de formulación de políticas públicas (Zurbriggen, 2004, p.193).

En el desarrollo del presente estudio es importante la consideración de la participación de actores educativos estatales y locales para la toma de decisiones y diseño de estrategias en la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria. Para dar mayor atención a los niveles meso y micro que es donde se ubican los escenarios de la implementación de políticas para el desarrollo del personal laboral de las organizaciones educativas. Para Oszlak (2011) en los niveles de implementación de políticas públicas se identifica lo siguiente:

En el nivel macro, se observa el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento de la organización social y conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad. En el nivel meso, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. En el nivel micro, se interpreta el rol del estado observando las diversas maneras en que su intervención puede advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes (Oszlak, 2011, p.2).

Con el fundamento anterior, se destaca la importancia del análisis de los vínculos o relaciones de actores educativos que se encuentran en torno a un objetivo en común. En el nivel macro se define la visión de la educación, las políticas y sus estrategias centrales para alcanzar los objetivos que plantean las políticas públicas. En el ámbito de la meso estructura educativa las autoridades desde los planos nacional y estatal, implementan las políticas públicas. En este nivel, debiera ser importante la participación de las autoridades estatales y escolares en el diseño de estrategias y seguimiento de la

implementación de políticas educativas, ya que les corresponde tanto a los tomadores de decisiones como a las meso estructuras educativas, negociar, realizar acuerdos y difundir las políticas, para impulsar la participación de actores educativos en actividades específicas. En este sentido, Zurbriggen (2011) señala que:

El nivel meso constituye el entorno inmediato de definición de la situación problema para el diseño de políticas públicas, para implementarse y por lo tanto, tener consecuencias en el nivel micro. Por lo tanto, el nivel meso también influye en el nivel macro, el cual a su vez impone las reglas de funcionamiento general permitiendo, facilitando o dificultando tal o cual estructura (Zurbriggen, 2011, p.203).

El ámbito de la meso estructura educativa las autoridades desde los planos nacional y estatal, implementan políticas públicas, comúnmente son propuestas de intervención para favorecer la calidad del sistema educativo que aterrizan en los niveles meso y micro. En este último nivel, es posible identificar si la intervención del Estado en los centros escolares impacta favorablemente en los objetivos acordes a los planteamientos de los mecanismos de política pública para mejorar la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria. Al respecto, se considera relevante la interacción y procesos de comunicación del personal docente con autoridades escolares y autoridades locales.

#### **4.4. Reflexiones metodológicas**

A fin de poder analizar en la presente investigación las capacidades estatales referentes a la gestión de los recursos del ámbito educativo en los casos objeto de estudio, se plantea una metodología que permite adquirir conocimientos que favorecen

la comprensión de las tendencias más actuales en educación. A partir del enfoque comparado y el conocimiento de ambos sistemas educativos, se enriquece el análisis del contexto de estudio, de esta forma las variables expuestas y los métodos y técnicas de investigación centrados en el estudio de casos, son el resultado de la operacionalización de preguntas e hipótesis de investigación, para ser analizadas con la metodología preferentemente cualitativa con aplicación de entrevistas, a la que se añade de forma más concreta y específica, métodos de investigación cuantitativos como las encuestas.

A través del enfoque de comparación se abordan en el estudio las características del contexto de los casos objeto de estudio, sus diferencias y similitudes, para analizar dos experiencias educativas desde el ámbito político. “Hoy en día la educación comparada incluye no sólo los ámbitos formales de la enseñanza escolar, sino que se ocupa del análisis de políticas” (Valle, 2012, p.112). Desde esta perspectiva, es posible realizar estudios para determinar no sólo las medidas o respuestas que se han implantado en determinados contextos, sino también entender cómo factores internos al sistema u otros externos pueden determinar su éxito o fracaso en los sistemas educativos (Fernández, 2006).

Vincular los enfoques cualitativo y cuantitativo constituye una exigencia metodológica del objeto de investigación por lo que se definió recuperar aportaciones de ambos enfoques, que combina técnicas de recopilación y análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos, para adquirir una visión de complementariedad en el proceso de investigación y una mirada multinivel que permite una mejor comprensión de

la problemática de estudio. Dada la importancia que adquieren las políticas públicas para coadyuvar en la calidad de la educación y la solución de problemáticas sociales, es posible aplicar la metodología de análisis de redes sociales que permite abordar los niveles: macro, meso y micro, los cuales son los escenarios de interacción de actores educativos involucrados en la implementación de las políticas públicas.

La herramienta metodológica para evidenciar el estudio es de tipo cuali-cuantitativa, consiste en hacer un estudio y reflexión de las capacidades estatales de los gobiernos y autoridades educativas locales del Estado de Hidalgo y Clearwater, referentes a su gestión de los recursos humanos de educación secundaria.

Teniendo descrita la metodología de la investigación, se puntualiza que su principal objetivo de aplicación es identificar estrategias de sugerencia de política pública que proporcionen elementos de análisis para mejorar la gestión de los recursos humanos como política estratégica y su vinculación entre acciones de formación y capacitación docente, con la calidad educativa para México. Con base en lo anterior, se diseña una propuesta de línea de gestión de recursos humanos para favorecer las capacidades estatales y las prácticas educativas, a través una triangulación que permite contrastar las observaciones desde diferentes perspectivas de tiempos, espacios, datos, fuentes y metodologías.

## **Capítulo 5. Organización y estructura de los sistemas educativos de Estados Unidos de América y México**

En el presente capítulo se exponen fundamentalmente las características del sistema educativo mexicano y el estadounidense, se delimitan sus principales características, lineamientos de base, formas de organización e instituciones. En cada caso se hace referencia a los documentos de marco legal que estipulan la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria.

### **5.1. Características y responsabilidades del sistema educativo estadounidense y mexicano**

Estados Unidos de América (EUA) tiene un sistema educativo muy descentralizado, no existe en realidad una política educativa en el sentido en que se plantea en México, esto es, nacional, detallada, centralizada y jerarquizada. El tema educativo al no ser atendido por la constitución federal, se deja a la tutela jurisdiccional de los gobiernos de los estados y sus legislaturas. Los gobiernos estatales deciden sobre los contenidos, los modelos, los recursos y las contrataciones de superintendentes, deciden sobre todos los aspectos importantes de la política educativa, como si cada estado fuera una nación, por tanto, no hay una política educativa, sino muchas políticas educativas y escolares. Esto da origen a una de las administraciones más descentralizadas del mundo (Andere, 2011).

En los EUA los estándares para ingresar a la docencia en secundaria son muy bajos. Muchos estados que usan el test "Examen Nacional para Profesores/Experiencia" han aceptado niveles bajos de calificaciones para obtener la aprobación. A pesar de esto, el fracaso en las pruebas no constituye un impedimento absoluto para ingresar en la profesión, cuando los directores no encuentran candidatos dispuestos a trabajar por los bajos salarios ofrecidos, igualmente contratan docentes sin certificación. Como resultado, es frecuente que los profesores no sean expertos en las materias que enseñan. Por lo general, "los graduados de las mejores universidades de los EUA no ingresan a la profesión docente en la enseñanza secundaria porque las remuneraciones y las condiciones de trabajo no son buenas (Bishop et al., 2001, p.67).

Con base en los argumentos anteriores, se identifica que en EUA los Estados tienen una importante participación en la gestión de sus recursos humanos que atienden el nivel de educación secundaria. En México la situación es diferente, la participación de las entidades federativas tiene un carácter eminentemente administrativo, sin delegación real de participación estatal para la gestión de los recursos humanos y procesos educativos. En este sentido, Fierro, Tapia y Rojo (2010) fundamentan que se centraliza el poder y se descentraliza la administración y esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México.

En ambos países existe una diferencia significativa en las competencias y recursos que asume cada ámbito; federal, estatal, distrital y escolar. Este reparto de funciones es la que determina los grados de responsabilidad y autonomía de los diferentes ámbitos

administrativos y en particular el de las escuelas. En la tabla 12 se muestra la ubicación de las principales responsabilidades de ambos sistemas educativos.

Tabla 12. Responsabilidades de los sistemas educativos

Competencias	Estados Unidos de América	México
Política nacional e internacional	Federación	Federación
Curricular	Estados, Distritos y Escuelas	Federación y Estados
Formación de docentes en servicio	Estados	Federación y Estados
Financiamiento	Estados	Federación y Estados
Administración	Estatal, Distrital y Escolar	Estado

Fuente: Construcción propia.

Como se puede identificar, EUA presenta una organización descentralizada, tiene una alta capacidad de delegar funciones a los ámbitos territoriales. Por su parte, México aparentemente presenta una organización menos descentralizada. El sistema está organizado de tal manera que la federación se hace cargo de los asuntos pedagógicos mientras los Estados de los administrativos.

Sin embargo, México y EUA tienen un aspecto en común, a pesar de que ambos tienen diferente forma de ejercer su capacidad estatal en la gestión de sus recursos humanos, ambos reflejan bajos resultados en la calidad educativa de la educación secundaria, a pesar de que han gastado grandes sumas de dinero y se han diseñado y ejecutado programas para su desarrollo profesional, los resultados de los estudiantes en evaluaciones académicas estandarizadas internacionales son muy pobres comparados con los obtenidos en otros países competidores de EUA, tanto de Asia y el Pacífico como de Europa (Andere, 2011).

### **5.1.1. Contexto de capacidades estatales y gestión de recursos humanos en Estados Unidos de América.**

En este país el órgano federal de Educación es el Departamento de Educación, de los Estados Unidos, es quien se ocupa de establecer la legislación y las políticas para el financiamiento federal de la asistencia en educación a manera de compensación. Tiene como misión asegurar el igual acceso a la educación y promover la excelencia académica a lo largo de la nación. Además, es responsable de la recolección de datos e información acerca de las escuelas con el fin de entregarla tanto a educadores como al público en general; esto con el fin de focalizar la atención en los asuntos y problemas más relevantes respecto a la atención; reforzar las leyes que impidan la discriminación de las minorías en las actividades y programas educativas (U.S. Department of Education, 2004).

En el ámbito estatal, los gobiernos son finalmente los responsables de política y la administración de la educación. Además de los recursos federales, los Estados apropian recursos propios para el financiamiento de la educación. Actualmente existen 50 Estados, cinco territorios y el Distrito de Columbia. Las agencias estatales de educación generalmente dirige las siguientes áreas: desarrollo de las líneas curriculares y diseño de estándares educativos; provisión de asistencia técnica a los distritos escolares y a las escuelas; dar las licencias a las instituciones escolares privadas que operan en su jurisdicción; dar licencias a los directores y docentes; administrar los test de logro escolar en las escuelas; planeas y desarrollar estrategias de rendición de cuentas y reportar a resultados al Departamento de Educación de Estados Unidos;

distribuir los fondos federales y estatales entre los distritos y establecer los días mínimos de escolaridad.

En cuanto al tema de los estándares, “todos los estados tienen desarrollado el sistema de estándares de insumos y logros educativos. Estos determinan lo que deben saber los estudiantes en matemáticas, lenguaje, y ciencias naturales y sociales” (U.S. Department of Education, 2004, p.16). Muchos de los Estados delegan funciones administrativas y pedagógicas a los distritos escolares locales. Éstos adquieren considerable autoridad en cuanto a la determinación de los presupuestos y currículos. Entre las principales y más comunes funciones de los distritos se encuentran las siguientes: determinación de presupuestos escolares; entrega del dinero por escuela y programa; pago de docentes y personal de apoyo de las escuelas; preparar e informar los reportes de los estudiantes; implantación de currículo; planear y administrar el proceso de entrenamiento a docentes en servicio; coordinación del transporte de estudiantes; construcción y mantenimiento de escuelas; comprar y proporcionar equipos a las escuelas.

En cuanto al financiamiento, las escuelas públicas se sustentan con los impuestos, son gratuitas para los estudiantes y sus familias. Estos apoyos proceden de la federación, los estados y los distritos escolares “el 50% proviene de los estados, el 41% de los distritos, el 7% de la federación y el restante 2% de fuentes privadas entre ellas, organizaciones no gubernamentales y empresas” (U.S. Department of Education, 2004, p.32).

Por otra parte, las políticas estatales de gestión de recursos humanos de alcance nacional que se han emprendido para mejorar la calidad de los docentes buscan promover la responsabilidad por los resultados, el desarrollo de estándares y la medición del desempeño, adaptando la formación de los maestros a los parámetros y competencias previamente definidas. Entre las estrategias principalmente promovidas para ello se encuentran la creación del Consejo Nacional para la Acreditación de docentes (NCATE) y la Junta Nacional para la fijación de estándares profesionales de la enseñanza (NBPTS)<sup>5</sup>. El propósito de estos organismos es la elaboración y fijación de estándares para la formación docente en función de los cuales otorgar las habilitaciones profesionales y evaluar el desempeño de los maestros y profesores.

El modelo de fijación de estándares del Consejo Nacional para la Acreditación de docentes (NCATE) en EUA, diferencia tres etapas de la formación y en cada una cuenta con el reconocimiento del Departamento de Educación de Estados Unidos e incluye entre sus miembros a 46 Estados y a más de 30 organizaciones profesionales de docentes. Los estándares elaborados por el NCATE son utilizados para la acreditación de las instituciones de formación docente. Otro procedimiento de regulación sobre la carrera docente es la certificación y el otorgamiento de licencias para ejercer la profesión. La certificación es un proceso mediante el cual una entidad o asociación gubernamental confiere reconocimiento profesional a una persona que ha realizado estudios y obtenido cierta calificación en alguna entidad o asociación. Para ser otorgadas estas certificaciones los candidatos deben cumplir con una serie de requisitos entre los que

---

<sup>5</sup> En inglés: National Council for accreditation of teacher education (NCATE) y National Board for professional teaching standards (NBPTS).

normalmente figuran: la aprobación de un programa de formación docente de nivel universitario de pregrado, un número significativo de horas de práctica supervisadas en el aula y la aprobación de un examen que generalmente hace hincapié sobre el conocimiento que el maestro posee sobre su materia de estudio.

Como se puede identificar, la mayoría de los Estados extienden una certificación inicial o provisoria. Los docentes deben conseguir su licencia o certificación estándar, la que se obtiene entre tres y cinco años de experiencia en el aula, bajo la guía de un docente más experimentado y rendir los exámenes fijados por cada Estado. Además, las autoridades educativas señalan la necesidad de la formación permanente del docente como requisito para renovar la autorización de la certificación. Prácticamente todos los Estados utilizan una prueba escrita para otorgar el título docente y un alto porcentaje de estados implantaron algún tipo de examen durante los primeros años de ejercicio de la docencia para evaluar las competencias básicas para la enseñanza y los contenidos de las disciplinas (Vaillant, 2004).

### **5.1.2. Escenario de reglamentación estatal de recursos humanos de México.**

En este país el órgano federal de educación es la Secretaría de Educación Pública (SEP), quien funge como la rectora del sistema educativo mexicano, el cual tiene como atribuciones principales normar al sistema en todos los niveles de educación inicial, básica, media y superior. Le corresponde a este nivel de gobierno generar el currículo elemental de la educación básica; llevar a cabo la formación inicial de docentes; diseñar toda las estrategias de formación en servicio de los docentes; aprobar los contenidos de los libros de texto gratuitos; procurar la equidad y calidad de la educación; emprender y promover las innovaciones educativas; diseñar las políticas públicas en atención a problemáticas educativas.

Actualmente en el contexto educativo mexicano se realizaron reformas constitucionales en las que se instituyó como Órgano Constitucional Autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se le otorgaron nuevas responsabilidades y atribuciones, entre ellas, “contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes, expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las tareas de evaluación” (DOF, 2013b, p.5). Igualmente, se estableció la obligación del Estado de garantizar la calidad educativa, se determinó que el ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD) y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, sea mediante concursos de oposición públicos, dejando a la Ley del Servicio Profesional Docente

(LGSPD) su reglamentación; asimismo, la reforma constitucional creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Con base en el DOF (2013a) el SNEE es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que tienen por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado. Sus principales fines son los siguientes:

Establecer la efectiva coordinación de las Autoridades Educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa; promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto; analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional (DOF, 2013a, p.2).

Cabe destacar que, los sujetos regulados por la LGSPD son los docentes, personal con funciones de dirección y supervisión, y asesores técnico pedagógicos de la educación básica y media superior que imparta el Estado. Las principales finalidades de esta ley son las siguientes:

1) Reglamentar el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior del Servicio Profesional Docente; 2) Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente; y 3) Regular los derechos y obligaciones del Servicio Profesional Docente; y 4) Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente (DOF, 2013a, pp.1-2).

Asimismo, el propósito fundamental del SPD es que las funciones docentes, de dirección o de supervisión dentro de la educación básica y media superior coadyuven a una educación de calidad. En el artículo 12 de la LGSPD se estipula que quienes desempeñen dichas tareas directivas y participativas en los procesos de enseñanza aprendizaje deberán:

Reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que corresponda (DOF, 2013a, p.10).

En consecuencia, el SPD tiene como objetivos:

1) mejorar la calidad de la educación; 2) mejorar la práctica profesional; 3) asegurar, la idoneidad de conocimientos, capacidades y un nivel de desempeño suficiente del personal docente y con funciones de dirección y supervisión; 4) estimular el reconocimiento de la labor docente; 5) otorgar los apoyos necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades; 6) garantizar la formación, capacitación y actualización continua de los miembros del Servicio Profesional Docente; y 7) desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezcan el desempeño eficiente del servicio educativo (DOF, 2013a, p.10).

Actualmente existen 31 estados con sus respectivas Secretarías Estatales de Educación, las cuales tienen como mayor responsabilidad la administración del sistema. Los Estados fungen básicamente como delegados de la federación en materia educativa, están organizados en distritos escolares, los cuales tienen la función primordial de supervisión y asesoría técnico pedagógica. Esto se puede apreciar en que el financiamiento de la educación es concurrencia del ejecutivo federal y las entidades federativas.

## **Capítulo 6. Análisis de política pública de las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos**

El presente capítulo describe los hallazgos de la investigación de trabajo de campo. Se desarrolla el análisis de la evidencia empírica y los resultados más significativos que se enriquecen con los productos de entrevistas y encuestas realizadas a autoridades educativas y personal laboral docente. Por último, se fundamenta la una interesante interpretación del análisis de la red de actores educativos que se involucran en los procesos de gestión de recursos humanos.

### **6.1. Análisis de la estructura organizacional de los contextos escolares**

Para identificar la estructura organizacional de los contextos escolares objeto de estudio se aplicaron 7 entrevistas dirigidas a autoridades educativas de la Escuela Secundaria General 6 de Pachuca Soto del Estado de Hidalgo y 4 entrevistas a las autoridades de la escuela pública High School de Clearwater del Estado de Florida. Con base en la dimensión de estudio referente a las Capacidades Estatales se indagó sobre quiénes son los actores en los que recae la participación de la división funcional del trabajo escolar, los ámbitos de competencia laboral que consideran los directivos importantes de desarrollar en los docentes para mejorar el desempeño laboral de la organización escolar, y la normatividad que permite identificar en que nivel se determinan los indicadores de rendimiento para evaluar al personal laboral, así como la reglamentación que rige a los sistemas educativos y contextos escolares objeto del presente estudio. La tabla 13 muestra el análisis ante los cuestionamientos planteados.

Tabla 13. Análisis de indicadores de la estructura organizacional

Hidalgo México	Clearwater EUA
<b>División funcional del trabajo</b>	
Autoridades estatales, sindicales y federales participan en los procesos de asignación de plazas y contratos con funciones educativas	El gobierno estatal elige al superintendente y las autoridades escolares a través de un procedimiento de selección abierta realizan las contrataciones del personal laboral
La participación de autoridades escolares en la gestión de recursos humanos recae en el ámbito administrativo, actualmente se encuentra en una transición hacia acciones de formación, asesoría y acompañamiento docente	La participación de autoridades estatales y locales en la gestión de recursos humanos pertenece a los ámbitos: formativo, administrativo y técnico
Imperan decisiones federales sobre la gestión de los recursos humanos	Imperan decisiones estatales y escolares sobre la administración y gestión de recursos humanos
<b>Ámbitos de competencia laboral</b>	
Conocimientos y competencias didácticas que favorezcan el aprendizaje de los alumnos	Capacidades básicas y generales de contenidos disciplinares
Planeación didáctica argumentada	Conocimiento pedagógico general
Competencias comunicativas	Conocimientos y destrezas sobre cómo aplicar la tecnología al currículo
Capacidad de resolución de situaciones de la práctica educativa	Capacidad para eliminar y seleccionar los contenidos y pedagogías
<b>Normatividad</b>	
El Órgano federal de educación es la Secretaría de Educación Pública (SEP), quien funge como la rectora del sistema educativo mexicano	Departamento de Educación (DOE) funciona como una entidad de información y estímulos. Sus tareas de mayor importancia pertenecen al ámbito de las estadísticas, los incentivos y las evaluaciones del sistema
La administración del sistema educativo se articula a nivel estatal en la Secretaría de Educación pública del Estado de Hidalgo (SEPH)	La organización de la educación es descentralizada, articulada a nivel estatal, en el Florida Department of Education (FDE) y en el distrito del condado
Los contenidos, planes y programas de estudio son emitidos por autoridades federales	El control de la enseñanza depende del Estado y la comunidad local, principalmente retienen el mando del contenido de los programas de estudio y de los métodos educativos
Los indicadores de rendimiento para evaluar al personal laboral están determinados a nivel federal por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LSPD)	Los indicadores de rendimiento para evaluar al personal laboral están determinados en el nivel estatal por autoridades distritales y escolares
Las normas más usuales que se aplican en los centros de trabajo son de carácter técnico- administrativo	El condado tiene su propio sistema de educación, con sus vertientes y normatividad adaptadas a las necesidades de cada lugar

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de entrevista.

Como puede identificarse las autoridades locales de la High School de Clearwater, reflejan una preponderante autonomía en las contrataciones de los docentes y en la división funcional del trabajo, así como una libre elección de las autoridades educativas que participan en la estructura organizacional del Estado y centro laboral.

Los actores educativos fundamentan que las destrezas y competencias más importantes para realizar tareas específicas de la educación con mejor desempeño laboral tienen que ver con la responsabilidad y el compromiso de las autoridades escolares y personal laboral docente para desarrollar capacidades básicas y generales de comunicación, contenidos disciplinares, conocimientos pedagógicos y aplicación de tecnologías al currículo. También consideran relevante el trabajo en equipo para el desarrollo de la estructura organizacional, de tal forma los integrantes trabajen de manera cohesionada y coherente, en las tareas encomendadas, de las que se espera un rendimiento superior. En cuanto a la coordinación las funciones de la organización educativa se dotan de sistemas de información, configurados en forma de mando que permiten vincular a las autoridades escolares, docentes y los procesos de desempeño educativo, esto facilita el conocimiento del impacto de sus decisiones y actuaciones, además de una mayor alineación de los objetivos estratégicos de la escuela, con los procesos internos, los equipos de trabajo y los resultados académicos esperados.

Los principios normativos de la escuela secundaria dependen del Estado y la comunidad local, existe una mayor autonomía en los aspectos curriculares, de capacitación y evaluación del personal educativo. En este sentido, la reglamentación es

vista como un medio que permite ajustar factores y atender elementos que obstaculizan o favorecen el desarrollo profesional.

En el caso del Estado de Hidalgo las autoridades educativas de la escuela Secundaria General 6 de Pachuca Soto señalan que las autoridades federales, estatales y sindicales tienen una preponderante participación en la asignación de plazas y distribución de funciones educativas. En cambio, la intervención de las autoridades escolares en los recursos humanos tiene un carácter administrativo que deja de lado el escenario de la estructura escolar que es donde verdaderamente se generan las demandas y necesidades laborales que debieran orientar las decisiones que imperan en la coordinación y función del personal laboral para incidir en una mejor organización, unidad y desarrollo educativo, por ello los directivos escolares consideran importante tener las herramientas y oportunidades necesarias para incidir en el desarrollo profesional del personal laboral que permita el desarrollo competencias y habilidades didácticas para realizar planeaciones acordes a las necesidades y características del grupos escolares, lo anterior puede favorecer el aprendizaje de los estudiantes y por lo tanto, que las prácticas laborales de enseñanza aprendizaje apunten a una mayor efectividad en el desempeño docente.

En cuanto a la reglamentación la escuela secundaria refleja un carácter autoritario, técnico y administrativo, prevalece una emisión de normas y programas que acata el personal docente y recibe pasivamente de acuerdo a las indicaciones de las autoridades educativas que marcan las directrices que debe seguir el personal laboral

para no ser perjudicado en caso no atender las leyes y normatividad que emite gobierno federal con repercusiones en el contexto estatal y local.

## **6.2. Análisis de política educativa**

Para realizar el análisis de política pública que incide en las capacidades estatales y su gestión en los recursos humanos del ámbito educativo, se indagó acerca la intervención de las autoridades locales en la toma de decisiones sobre la administración y actualización del personal educativo, también se identificó el tipo de actores que interfieren en procesos de decisión y planteamiento de estrategias para la formación continua de los docentes. Por último, se investigó la relación entre autoridades educativas, locales e institucionales para establecer criterios de orientación en la gestión del personal laboral y planificación de la evaluación del desempeño docente. Los resultados se reflejan en la tabla 14, la cual permite identificar que los actores educativos estadounidenses señalan que existe una importante intervención de autoridades directivas y escolares que orienta las decisiones de la actualización del personal de acuerdo a las necesidades que éstos reflejen con base en los resultados académicos de los estudiantes y en los indicadores de evaluación que diseña la escuela en colaboración con el personal educativo. Cabe señalar que la plantilla del personal laboral también se involucra en el diseño de convocatorias para su actualización profesional a través de la búsqueda de temáticas educativas de interés que emiten diferentes universidades afines al ámbito de la educación.

Tabla 14. Análisis de indicadores de política

Hidalgo México	Clearwater EUA
Intervención política	
Impera la intervención política de autoridades educativas en el nivel federal a través del diseño de políticas públicas de desarrollo profesional	Impera la intervención política en los niveles: distrital, local y escolar, sobre la administración y la actualización del personal educativo
Las autoridades escolares participan en la difusión de la oferta estatal de cursos de actualización que se imparten por docentes de la misma estructura laboral	Las autoridades escolares promueven la actualización de los docentes a través de cursos que emiten las universidades con carreras afines a la educación
El INEE tiene la atribución de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional	La intervención política del FDE tiene competencias de evaluación de la calidad y parámetros educativos, inspección de estándares en la dotación y organización de las escuelas y en el rendimiento de los alumnos, gestión de los fondos estatales para educación y certificación de docentes
Escasa intervención de autoridades estatales en el diseño de mecanismos de actualización para mejorar las prácticas de enseñanza y desarrollo profesional de los actores educativos	Intervención y vinculación de actores e instituciones para promover el desarrollo profesional
Red interna de actores	
La autoridad directiva integra el consejo técnico escolar para tomar decisiones colegiadas que establecen una sola política de escuela en atención a los alumnos	En el distrito las decisiones trascendentes de política se toman de manera colegiada. Los consejos están integrados por personajes de prestigio en el estado o la localidad
Existen mayores flujos de comunicación con autoridades estatales y locales	Las prácticas educativas y escolares son muy variadas, así como la comunicación de actores: federales, estatales, distritales y escolares
Autonomía institucional	
Participación institucional administrativa en los procesos de implementación de políticas públicas de gestión de recursos humanos. Existe la intervención estatal y local en los procesos de implementación y acuerdos políticos	Participación autónoma en la política educativa, las autoridades estatales y escolares tienen la facultad para diseñar y elegir estrategias y mecanismos para favorecer el desempeño docente de acuerdo a las necesidades de su contexto escolar

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de entrevista.

De esta forma, las decisiones trascendentes de política educativa del contexto escolar de la educación secundaria de Clearwater, Florida, se toman de manera colegiada con la participación del personal laboral, autoridades estatales y locales, éstos tienen la facultad para diseñar y elegir estrategias, y mecanismos para favorecer el desempeño docente de acuerdo a las necesidades de su contexto escolar.

En cuanto a las autoridades de la escuela secundaria del Estado de Hidalgo señalan que su intervención en los procesos de desarrollo profesional de la plantilla laboral a su cargo ha generado tensiones y conflictos administrativos debido a los recientes cambios reglamentarios que implican la capacitación de los docentes y la evaluación profesional. Entre las menciones más desatadas puntualizan que el personal laboral manifiesta su inconformidad ante la oferta estatal de cursos de actualización, que se imparten por docentes de la misma estructura laboral, debido a que, éstos consideran que es difícil aprender de un profesor que pertenece al mismo sector educativo e incluso que tiene la misma formación académica, por lo tanto, puede tener las mismas dificultades que presentan los demás docentes en las prácticas de enseñanza aprendizaje. Asimismo las autoridades educativas señalan una carente participación en el diseño y elección de la oferta de cursos para el desarrollo profesional, afirman que las autoridades estatales les delegan como directivos escolares la coordinación de temáticas que se deben impartir al personal educativo en los tiempos y momentos que especifican los programas y autoridades institucionales. Por lo que, la intervención en el desarrollo profesional de los docentes tiene un carácter más administrativo que de acompañamiento formativo y educativo.

### **6.3. Análisis de gestión de recursos humanos**

Para analizar la gestión de los recursos humanos de ambas escuelas de nivel de secundaria de los Estados objeto de estudio se sondeó acerca de influencia de las autoridades educativas en la trayectoria de desarrollo profesional de los docentes, así como también, las iniciativas que desde su función directiva consideran pertinentes para desarrollar habilidades de desempeño laboral. Con base en lo anterior, se identificó el tipo de gestión que desarrollan los actores educativos, a través de su vinculación y coordinación con los individuos pertenecientes a la estructura educativa. La tabla 15 da cuenta de los resultados obtenidos.

En el contexto estadounidense se puede identificar que la trayectoria de formación continua depende del Estado, distrito y escuelas, éstos en acción conjunta determinan las líneas de acción de la actualización del personal laboral. Las formas en que las autoridades educativas influyen en los directivos y personal docente es abierta al diálogo para hacer una revisión de indicadores de desempeño laboral que son diseñados por las autoridades escolares, con base en esa verificación se determinan las habilidades y metodologías de enseñanza prioritarias para ser atendidas por los docentes a través de organizaciones profesionales públicas y privadas que ofrecen financiamiento para actividades de desarrollo profesional de los docentes. De esta forma, se considera a la capacitación como el requisito necesario para el seguimiento de la preparación para la tarea de enseñar.

Tabla 15. Análisis de indicadores de gestión de recursos

Hidalgo México	Clearwater EUA
<b>Capacitación laboral</b>	
Los procesos de actualización y capacitación están a cargo de las autoridades educativas estatales, mediante la impartición de cursos en los centros de maestros o en escuelas públicas	La trayectoria de formación continua depende del Estado, distrito y escuelas, estos determinan de acuerdo a las evaluaciones cuando el personal laboral requiere atención de actualización a través cursos educativos que emiten las universidades
Las autoridades directivas consideran que los docentes deben adquirir y desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes sobre: los procesos de desarrollo y aprendizaje de los alumnos, los contenidos de estudio, los propósitos educativos y enfoque didáctico de las asignaturas	Las iniciativas directivas pertinentes para impulsar destrezas en el personal laboral requieren el desarrollo de habilidades clave como: la gestión del aula, las metodologías de enseñanza, la valoración aditiva y formativa, la evaluación y la investigación realizada por los docentes
La entidad se aboca al sistema y programa de formación continua propuesto por la federación	Capacitación escolar se da en asociación con las instituciones de formación y con universidades que poseen carreras vinculadas con la educación
Los profesores eligen libremente cursos presenciales y las actividades de superación profesional, pueden o no tomar curso que realmente necesiten para fortalecer su práctica educativa o cursar el que más se les facilite o les agrade de acuerdo a sus intereses	Se fomenta con los docentes y directivos la invitación a cursos presenciales y virtuales, participación en proyectos de investigación, asistencia y presentación de trabajos en congresos
El financiamiento federal y estatal destinado para la formación continua es desfavorable en las condiciones materiales, de infraestructura, servicios y recursos humanos	Organizaciones profesionales públicas y privadas ofrecen financiamiento para actividades de desarrollo profesional de los docentes
Se considera a la capacitación como el medio por el cual el docente puede adquirir aprendizajes y nuevas habilidades que posteriormente con la práctica se convertirán en competencias que transmitirá a sus alumnos	Se considera a la capacitación docente como el requisito necesario para el seguimiento de la preparación para la tarea de enseñar
Existe la certificación de Evaluadores del Desempeño Docente en Educación Básica a través de procesos de selección y acreditación del Programa de Capacitación de Evaluadores de Desempeño	Se aplican políticas de certificación alternativa para atraer e incluir en la profesión docente a personas talentosas e interesadas en enseñar que no cuentan con la formación para hacerlo
El INEE pretende contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes	El NCATE acredita programas de formación docente de educación inicial, educación tecnológica, educación ambiental, docencia de lenguas extranjeras, ciencias básicas, ciencias sociales y educación física

---

### Modelos de gestión

---

Modelo normativo: organización y supervisión del trabajo de los docentes, difusión de información para su desarrollo profesional con base a la normatividad establecida

Modelo comunicacional: se involucra activamente al equipo docente de la escuela para la toma de decisiones de su desarrollo profesional

Modelo estratégico: militarización hacia los procesos de evaluación al desempeño docente

Modelo estratégico: se crean alianzas estables entre los programas de capacitación y los centros escolares para articular los recursos técnicos, humanos, materiales y financieros

Modelo de calidad total: se pretende lograr una mayor participación de los docentes hacia su formación continua el mejoramiento de su práctica laboral

Modelo estratégico situacional: establecen acuerdos para la toma de decisiones, con autoridades locales, docentes, familias y comunidad

---

### Eficiencia laboral

---

La falta de capacitación y actualización docente, en relación con la práctica profesional cotidiana, es un factor que incide desfavorablemente en el desempeño docente

La efectividad del desempeño docente está vinculada con la preparación de los profesores pero también con la valoración social hacia su tarea y con las condiciones laborales y los factores que afectan su trabajo

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de entrevista.

Por otra parte, las autoridades escolares de la High School tienen la facultad de proponer a determinados candidatos docentes para la certificación alternativa, lo cual les permite emplear en su centro de trabajo a individuos que no cuentan con la formación para desempeñar labores en los procesos de enseñanza aprendizaje, pero que, sin embargo obtienen buenos logros académicos en las prácticas educativas.

En cuanto al tipo de gestión que reflejan los actores educativos estadounidenses apunta al modelo comunicacional, debido a la integración del equipo de docentes para la toma de decisiones de su desarrollo profesional, también es posible identificar el modelo estratégico por las alianzas estables entre los programas de capacitación y los centros escolares, las cuales permiten articular los recursos técnicos, humanos,

materiales y financieros. Asimismo, hace presencia modelo estratégico situacional por los acuerdos de académicos que involucran a las autoridades locales, docentes, familias y comunidad, para favorecer el contexto escolar de acuerdo a las necesidades y requerimientos sociales.

En el contexto hidalguense se identifica la presencia de cursos de formación y actualización docente propuestos a nivel federal, para su ejecución y desarrollo influyen preponderantemente las autoridades educativas estatales, debido a que éstos reproducen la capacitación hacia las autoridades escolares, para que éstos a su vez puedan propagar los cursos al personal laboral docente en centros de maestros o en escuelas públicas desfavorables en condiciones materiales, de infraestructura, servicios y recursos humanos, estos factores impiden acrecentar de manera provechosa el curso o taller educativo.

Por otra parte, las autoridades educativas señalan que es prioritario proporcionar los cursos adecuados y materiales necesarios que requieren los docentes de acuerdo a sus necesidades profesionales, para así poder adquirir y desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes sobre su práctica profesional. Debido a que, por lo regular los profesores eligen libremente los cursos presenciales y las actividades de superación profesional, por ello, pueden decidir tomar cursos que no sean los que realmente necesiten para fortalecer su práctica educativa y optar por asistir a los que más les agradan o facilitan de acuerdo a sus intereses particulares.

Según las autoridades escolares los docentes señalan incertidumbre ante la participación de los evaluadores en la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional, consideran que los medios para asignar una ponderación respecto a sus prácticas profesionales tiene que ser a través de medios confiables que les faciliten una retroalimentación presencial de sugerencias y directrices para favorecer sus resultados educativos.

En cuanto a los tipos de gestión que se desarrollan en el contexto de la gestión de recursos humanos del caso mexicano, se identifica el modelo normativo, debido a la constante supervisión del trabajo de los docentes y difusión de información para la su desarrollo profesional con base a la normatividad establecida. También se identifica el modelo estratégico por la reciente militarización hacia los procesos de evaluación al desempeño docente. Sin embargo, es considerable mencionar que los directivos a cargo de la escuela secundaria objeto de estudio del Estado de Hidalgo fomentan un modelo de calidad total, debido a que pretenden lograr una mayor la participación del personal laboral en el servicio profesional docente para favorecer la formación continua y prácticas laborales, ya que consideran que la falta de capacitación y actualización docente, en relación con la práctica profesional cotidiana, es un factor que incide desfavorablemente en el desempeño docente.

#### **6.4. Posicionamiento de la red de actores educativos**

Para identificar la capacidad de conducción de las autoridades estatales y locales en la gestión de los recursos humanos de la educación secundaria y su posicionamiento

para ejercer determinada capacidad estatal se realizó una matriz de análisis de relación de actores educativos con la herramienta del software UCINET. La cual permitió calcular los indicadores de densidad, centralidad, centralización, intermediación y cercanía de la red de actores educativos, se aplicó la información empírica del trabajo de campo a la matriz de datos de relación de actores, como se observa en la tabla 16, en la que el número 0 indica que no puede existir ninguna relación con el mismo actor o con otros actores, el número 1 representa un tipo de relación:

Tabla 16. Matriz de análisis de relación de actores educativos

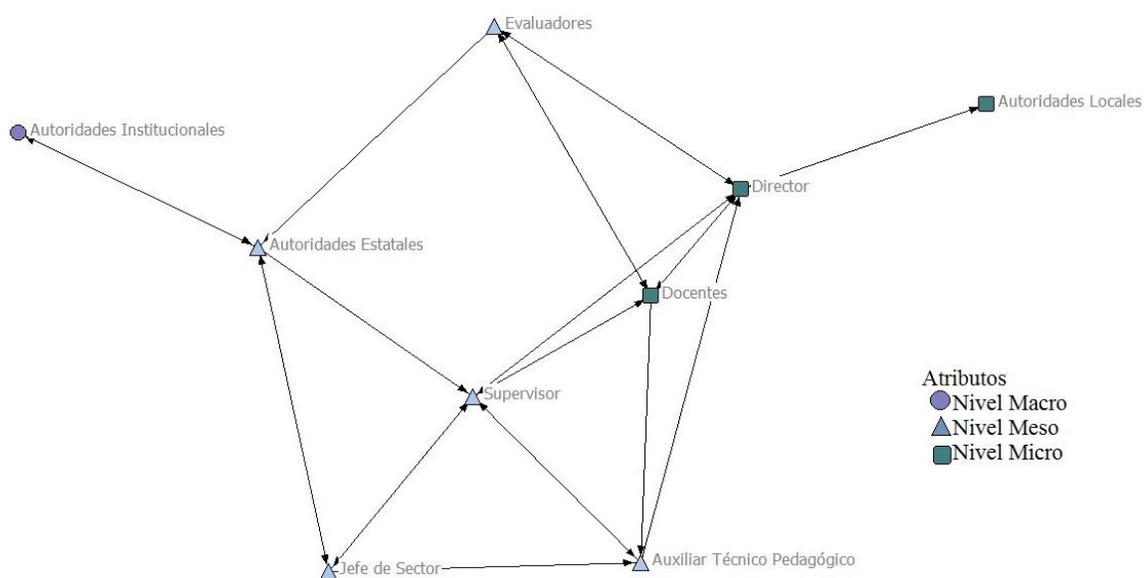
Actores Educativos	Autoridades Institucionales	Autoridades Locales	Jefe de Sector	Supervisor	Auxiliar Técnico Pedagógico	Director	Evaluadores	Docentes
Autoridades Institucionales	0	0	0	0	0	0	0	0
Autoridades Estatales	1	0	1	1	0	0	0	0
Autoridades Locales	0	0	0	0	0	1	0	0
Jefe de Sector	0	1	0	1	1	0	0	0
Supervisor	0	0	1	0	1	1	0	1
Auxiliar Técnico Pedagógico	0	0	1	1	0	1	0	0
Director	0	0	1	1	0	0	1	1
Evaluadores	0	1	0	0	0	1	0	1
Docentes	0	0	0	1	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia con software UCINET.

Con base en la matriz anterior se obtuvo la gráfica de red de actores educativos que permite identificar en la figura 17 los vínculos entre los nodos o actores, los diferentes flujos unidireccionales de director hacia autoridades locales, los flujos bidireccionales

entre autoridades institucionales y autoridades estatales, jefe de sector y supervisor, auxiliar técnico pedagógico y supervisor, docentes y director, evaluador y docentes. Además, se identifica la característica atributiva del nivel de implementación de políticas públicas que le corresponde a cada actor de acuerdo a su respectiva ubicación en el grupo de actores dentro de la red.

Figura 17. Representación gráfica de la red de actores educativos en México



Fuente: elaboración propia con software UCINET.

En el ejemplo de red de actores educativos se arrojan datos que nos permiten identificar que la centralización de la red está condicionada por un mayor flujo de relaciones de los actores de los niveles meso y micro, en lo que compete a las autoridades institucionales del nivel macro son los actores que centralizan la toma de decisiones para el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, se deduce que esta red no refleja una total centralización, debido a que se presentan vínculos entre los diferentes

actores, sin embargo es probable que adquiera mayor funcionalidad a través de la mejora de los procesos de comunicación e interacción entre todos los integrantes de la red de actores educativos de los diferentes niveles de implementación.

Aplicar el análisis de redes de actores sociales a partir de la interacción y comunicación de los recursos humanos en los procesos de gestión laboral permite identificar que una red de actores educativos que no esté completamente conectada tiene que ver con cuestiones de poder, autoridad y accesibilidad. En este caso, existen grupos desconectados en la red de actores educativos, entre ellos: docentes, autoridades institucionales, estatales, locales y escolares. Al no ser posible que todos estos actores puedan vincularse al resto de los actores, la población de la red está formada por más de un grupo. Éstos ocupan el mismo espacio o tienen el mismo nombre pero no todos los miembros están conectados. Tales divisiones en la población de actores educativos son obstáculos para cumplir los objetivos de las políticas de recursos humanos.

Desde el momento que la red no está conectada se dan las condiciones para estratificación y conflicto. Debido a que cuando los actores no tienen conexiones de comunicación no existe la ayuda o influencia entre ambos individuos o grupos. Al nivel individual, el grado al cuál un actor puede alcanzar otros indica hasta qué punto los individuos están separados del conjunto, o hasta qué punto están aislados. Tal aislamiento tiene una significación de poder por parte de autoridades institucionales, de

administración por las autoridades estatales y escolares, de desinterés por autoridades locales y de subordinación por parte de los docentes.

Las diferencias en el grado de conexión de los actores educativos tiene importantes consecuencias. Una parte de la población de la red está compuesta de docentes que son bastantes similares en la forma en la que están conectados. La otra parte ostenta claras diferencias, con una pequeña elite de autoridades centrales y una masa de actores educativos con pocas conexiones.

En la medida que las instituciones y organizaciones educativas y en red no actúen de manera institucional y en aras del bien común, son proclives a utilizarse para la implementación vertical de políticas públicas, que restringe la capacidad estatal, local y escolar en el diseño de mecanismos y estrategias para favorecer la gestión de recursos humanos.

Una red de actores bien conectada puede generar mejores resultados en la gestión de recursos humanos y reflejar una asertiva capacidad estatal, debido a que los individuos bien conectados son más influyentes por tener una mejor conexión en los procesos de comunicación. Estas poblaciones de actores educativos con mayor conectividad pueden ser más efectivos en la movilización de sus recursos y también disponer de diversas perspectivas para resolver problemas.

Para calcular los indicadores de densidad, centralidad, centralización, intermediación y cercanía de la red de actores educativos, se aplicó la información empírica del trabajo de campo a la matriz de datos de relación de actores

Con base en la red de actores educativos se identifican las 26 relaciones de 72 que pudieran existir, es decir, una densidad de  $26/72 \times 100 = 36.11\%$  de toda la red. Dato que indica la baja conectividad de la red de actores involucrados en la implementación de políticas educativas entre lo macro (nacional) y lo meso (estatal), aunque se destaca que la mayor conectividad se da en el nivel meso-micro (estatal-escolar).

Los resultados de la tabla 18 muestran el grado de entrada y de salida de la vinculación de todos los nodos y el grado de centralización de la red de actores educativos, en las últimas dos columnas, el grado de salida y entrada normalizados son la representación porcentual de dichos grados, de esta manera podemos afirmar que los actores centrales de la red de actores educativos en cuanto a menciones recibidas son el Director y Supervisor, ya que tienen un grado de entrada de 5, y el grado de entrada normalizado de 62.500%.

Tabla 18. Medidas de centralización de la red de actores educativos

Actores	Grado de salida	Grado de entrada	Grado de salida normalizado	Grado de entrada normalizado
Supervisor	4.000	5.000	50.000	62.500
Director	4.000	5.000	50.000	62.500
Docentes	4.000	3.000	50.000	37.500
Autoridades Estatales	3.000	3.000	37.500	37.500
Jefe de Sector	3.000	3.000	37.500	37.500
Auxiliar Técnico Pedagógico	3.000	3.000	37.500	37.500
Evaluadores	3.000	2.000	37.500	25.000
Autoridades Locales	1.000	1.000	12.500	12.500
Autoridades Institucionales	1.000	1.000	12.500	12.500

Centralización total de la red (grado de salida) = 15.625%

Centralización total de la red ( grado de entrada ) = 29.688%

Fuente: elaboración propia con software UCINET.

Se puede observar en la tabla 19, que los resultados de intermediación arrojan al director como el actor de mayor intermediación con 18.000, el supervisor con una intermediación del 15.667, las autoridades estatales con una intermediación del 15.333 y los evaluadores, jefe de sector, docentes y auxiliar técnico pedagógico, con grados menores; también se observan actores que tienen una intermediación de 0 (autoridades locales e institucionales) esto se debe a que, no hay una dependencia de vinculación con otros nodos.

Tabla 19. Medidas de Intermediación de red de actores educativos

Actores de red	Grado de intermediación totales	Grado de intermediación normalizado
Director	18.000	32.143
Supervisor	15.667	27.976
Autoridades Estatales	15.333	27.381
Evaluadores	6.000	10.714
Jefe de Sector	5.000	8.929
Docentes	4.167	7.440
Auxiliar Técnico Pedagógico	1.833	3.274
Autoridades Locales	0.000	0.000
Autoridades Institucionales	0.000	0.000

Fuente: elaboración propia con software UCINET.

Por último, los resultados obtenidos en la tabla 20 muestran que el supervisor en la red de actores educativos es quien posee el mayor grado de cercanía de relación con los demás actores, con un valor 72.727, los nodos sueltos que son las autoridades institucionales y estatales poseen el grado de cercanía más bajo al reportar un grado de 42.105 y 38.095, se deduce que no tienen compromisos y menor comunicación.

Tabla 20. Medidas de cercanía de red de actores educativos

Actores de red	Grado de cercanía de entrada	Grado de cercanía de salida
Supervisor	72.727	61.538
Director	66.667	61.538
Autoridades Estatales	51.143	53.333
Jefe de Sector	57.143	53.333
Docentes	57.143	61.538
Auxiliar Técnico Pedagógico	53.333	57.143
Evaluadores	44.444	61.538
Autoridades Locales	42.105	40.000
Autoridades Institucionales	38.095	36.364

Fuente: elaboración propia con software UCINET.

Con base en el análisis de las redes sociales, se identifican grupos de individuos, en este caso específicamente actores educativos que participan en la implementación de políticas públicas en los niveles macro, meso y micro, que en forma agrupada e individual son los encargados de cumplir los fines específicos que enuncian las políticas educativas, por medio de los flujos de información, vínculos y relaciones.

Dentro de este análisis, se presenta una multiplicidad de actores con relaciones y vinculaciones que pueden o no permitir una mejora en los procesos de comunicación.

Lo anterior, fundamenta la importancia de la intermediación de actores para fortalecer diálogos entre pares de actores.

Respecto a los indicadores de conectividad, intermediación y cercanía de los actores educativos, permiten analizar la red tanto en su conjunto como individualmente, además de las relaciones políticas que probablemente garantizan la gobernabilidad de un sistema educativo que cada vez se vuelve más complejo. En este caso, se interpreta que la alta concentración de la fuerza política radica en el predominio gubernamental que tiende a negociar arreglos institucionales entre la secretaría de educación pública federal y las autoridades estatales.

Por otra parte, la compleja interacción entre los actores de la red educativa puede estar condicionada por diferentes intereses políticos, que generan tensiones y dificultades en el nivel local. Bajo esas condiciones, es difícil suponer una red de actores educativos bien conectada que pueda fomentar una redistribución lógica y efectiva de procesos de comunicación entre pares de actores para la efectividad de las políticas educativas.

## Conclusiones

Idealmente, las capacidades estatales deberían ser sostenibles en el tiempo, responder a las cambiantes condiciones externas del contexto social, ser ejecutadas efectivamente, promover el bienestar general y producir resultados eficientes.

La presente investigación estudió las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos y su importancia para fortalecer las políticas públicas de la educación secundaria del Estado de Hidalgo. Dentro de las principales aportaciones se identifica que la capacidad estatal tiene una importancia estratégica para la obtención de mejores resultados en la gestión de los recursos humanos en el actual contexto educativo que requiere de personal laboral eficiente para coadyuvar a elevar la calidad de la educación secundaria.

Identificar a los protagonistas del proceso político de gestión de recursos humanos, las relaciones que establecen los actores educativos en su capacidad de decisión y las limitaciones de carácter interno de las estructuras educativas que afrontan para desarrollar estrategias y conseguir objetivos del desarrollo profesional, son algunos de los aspectos que permiten reconocer hallazgos orientadores para la concentración de esfuerzos de gestión de recursos humanos en criterios de autonomía institucional y capacidad estatal. Estos factores son indispensables para el direccionamiento estratégico del personal laboral, lo cual puede beneficiar la calidad de la gestión para conducir a las organizaciones educativas a convertirse en organizaciones escolares exitosas.

El análisis del posicionamiento de los actores que participan en la división funcional del trabajo y en la toma de decisiones sobre la capacitación y actualización del personal educativo permitió identificar que las autoridades institucionales intervienen preponderantemente en procesos de decisión y planteamiento de estrategias para el desarrollo del personal laboral. Lo cual refleja una capacidad estatal de carácter administrativo que deja de lado el escenario de las estructuras escolares que es donde verdaderamente se generan las demandas y necesidades laborales que debieran orientar las decisiones que imperan en la coordinación y función del personal laboral para incidir en una mejor organización, unidad y desarrollo educativo. Lo anterior radica en el conocimiento limitado de las autoridades institucionales, hacia las demandas y necesidades del contexto educativo local, esto obstaculiza que la capacidad estatal refleje una gestión de recursos humanos idónea que se adapte a requerimientos necesarios para favorecer el desempeño laboral de los actores educativos.

Aunado a lo anterior, existe un conjunto de reglas que las autoridades institucionales emiten a las entidades federativas, y éstas a las instituciones educativas. Esta normatividad establece las obligaciones, responsabilidades, ámbitos de competencia laboral y procesos de desarrollo profesional para los actores educativos. Sin embargo, también debe ser labor y obligación del Estado identificar y manejar de manera adecuada y oportuna las necesidades de formación y capacitación del personal laboral, que le permita impulsar un desarrollo en la gestión de recursos humanos que sea funcional para las tareas y objetivos de la organización escolar.

El análisis de la reglamentación que opera en la intervención de las capacidades estatales en la gestión de los recursos humanos de educación secundaria en los países objeto de estudio, refleja para el caso del Estado de Hidalgo un carácter autoritario, técnico y administrativo, prevalecen formas de organización regidas por normas que buscan garantizar de forma inducida y manipulada escenarios de formalidad en la capacitación y desarrollo profesional, para evitar desviaciones en los procesos habituales que implican el desarrollo profesional docente.

En el caso de la entidad de Clearwater se identificó que los principios normativos de la escuela secundaria dependen del Estado y la comunidad local, existe una mayor autonomía en los aspectos curriculares, de capacitación y evaluación del personal educativo. Asimismo, la reglamentación es vista como un medio que permite ajustar factores y atender elementos que obstaculizan o favorecen el desarrollo profesional.

En definitiva, a lo largo del trabajo se planteó al personal laboral como el recurso más importante dentro de una organización educativa, por consiguiente, las capacidades estatales deben reflejarse en las necesidades laborales de dicho recurso, ya que se requiere de procesos efectivos que respondan a los requerimientos de cambio de la organización educativa que se originan al interior de la misma. Una forma de hacerlo es a través de la mayor participación de las autoridades estatales, locales y escolares en el diseño de estrategias para la gestión de recursos humanos que implican actividades y mecanismos para la capacitación y formación continua, éstas se presentan como una alternativa para afrontar los cambios cada vez más frecuentes que afectan a las

organizaciones educativas. En este sentido, son los recursos humanos quienes con sus competencias y características particulares, dan vida y movimiento a la organización educativa, por lo que la gestión del personal laboral no puede verse como una actividad aislada y desvinculada del contexto educativo local, sus objetivos, visión y valores de la organización deben alinearse con los de las personas que laboran en ella, todo esto constituye un proceso esencial para la transformación educativa.

Por consiguiente, es necesaria la creación de condiciones laborales para que los actores educativos articulen sus competencias para enfrentar las problemáticas y las situaciones inesperadas en su trabajo actuando con una visión de conjunto, de modo innovador y responsable. Es preciso que el Estado y organizaciones escolares puedan crear su propio proceso de capacitación y desarrollo profesional de acuerdo a sus necesidades y características particulares. Debido a que, los mecanismos de capacitación deben ser específicos y útiles a los objetivos de la organización escolar y la realidad social en la que se desarrolla, de igual manera, las habilidades deben mantenerse en permanente revisión y actualizar cada que sea necesario, con el fin de que se mantengan pertinentes al trabajo realizado y a la realidad interna y externa de la organización. Por consiguiente, el desarrollo profesional debe ser visto como una necesidad y oportunidad del Estado para aumentar la efectividad en el desempeño laboral en las organizaciones educativas.

El análisis de la red de actores educativos permite corroborar que las capacidades estatales tienen que ver con la gobernabilidad, es decir la capacidad que

tiene el Estado para construir consensos y articular respuestas que produzcan el impacto esperado. Idealmente las tareas del gobierno estatal tienen que ubicarse en el plano de relaciones de cooperación, de consulta pública, de liberación entre los actores que alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social, como a las regulaciones no jerárquicas y a todas las formas de regulación social de asuntos colectivos en las que el interés tiene prioridad. Por ello, en el ámbito educativo es importante asegurar la interacción de los actores educativos, que implique la práctica del discurso dialógico para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y establecer líneas de acción que se desarrollen con base en los acuerdos políticos de gestión de los recursos humanos.

El posicionamiento de redes de actores educativos a partir de la interacción y comunicación de las autoridades institucionales, estatales, locales y escolares en los procesos de gestión laboral permite identificar que una cadena de mando que no esté completamente conectada tiene que ver con cuestiones de poder, autoridad y accesibilidad. Al no ser posible que todos estos actores puedan vincularse al resto de los demás se obstaculiza el involucramiento de todos los individuos y autoridades educativas para se identifiquen y consideren diferentes puntos de vista ante sus problemáticas laborales.

Por otra parte, una red de actores bien conectada puede generar mejores resultados en la gestión de recursos humanos y reflejar una asertiva capacidad estatal, debido a que los individuos bien conectados son más influyentes por tener una mejor

conexión en los procesos de comunicación. Por ello, resulta elemental establecer diálogos entre las diferentes autoridades para desarrollar procesos de comunicación que permitan superar las crisis laborales a través de la construcción de acuerdos que se sustenten en la manifestación de los intereses y confrontación de razones por medio del debate, en este sentido la deliberación de las decisiones puede constituir una de las bases de participación grupal que ajuste una visión laboral, ya que el consenso alcanzado a través de la discusión puede servir como orientación para el diseño de las políticas de gestión de recursos humanos del ámbito educativo.

Así se expone la gestión de recursos humanos como una herramienta para el desarrollo integral de las organizaciones educativas. Por lo anterior, la capacidad estatal debe ejecutarse a lo largo de la cadena de comunicación más eficiente con las organizaciones educativas, por lo que resulta importante la coordinación y capacidad de conducción entre los directivos responsables de dicha gestión.

Finalmente, es una prioridad continuar con la realización de procesos investigativos que se dirijan a la transformación de las capacidades estatales, de tal manera que se puedan favorecer los contextos escolares a través de la gestión de los recursos humanos, que sean congruentes con sus propias necesidades, intereses, capacidades y perspectivas. Las propuestas que se presentan en este trabajo pueden ser base para futuras investigaciones en el campo del análisis de las políticas públicas que requieren de una mayor capacidad estatal que refleje autonomía, compromiso, esfuerzo, disciplina y constancia por parte de todos los actores implicados.

## **Recomendaciones de política pública de capacidades estatales en la gestión de recursos humanos de la educación secundaria**

A partir de esta investigación y el análisis de las capacidades estatales en la gestión de recursos humanos, se construyó un planteamiento de sugerencias de política pública, el cual proporciona información relevante para la planificación estratégica del personal laboral de educación secundaria en el Estado de Hidalgo. Es posible identificar diversas estrategias para establecer acciones viables que orienten las decisiones políticas en el diseño e implementación de mecanismos de gestión de personal educativo. Esto con el fin de desarrollar una capacidad estatal que coadyuve en la mejora de la gestión de recursos humanos como política estratégica. Las sugerencias centrales son las siguientes:

a) En el marco de la capacidad estatal se recomienda:

- 1) Incrementar el grado de autonomía de los gobiernos estatales frente a las autoridades institucionales para administrar y gestionar estratégicamente los recursos humanos del ámbito educativo.
- 2) Ejecutar la capacidad estatal a lo largo de la cadena de comunicación eficiente con las organizaciones educativas a través de la coordinación y conducción de los directivos responsables de la gestión de recursos humanos.

- 3) Establecer constitucionalmente espacios de gobernanza educativa con la participación de autoridades estatales, locales y escolares, que permitan atender los requerimientos y necesidades de la gestión del personal laboral de los centros escolares.
- 4) Acrecentar la intervención política de las autoridades estatales, escolares y locales en el diseño de mecanismos de gestión del personal educativo.
- 5) Identificar en el diseño de las políticas públicas de recursos humanos las tendencias en materia de compensaciones para adaptarlas a los diferentes contextos de las organizaciones educativas.
- 6) Establecer un sistema retributivo monetario y no monetario con el fin de motivar, satisfacer y desarrollar profesionalmente al personal educativo.
- 7) Implementar políticas públicas estatales que reflejen una preponderante capacidad de conducción para dar respuesta a las demandas actuales de la gestión del personal laboral educativo.
- 8) Considerar en el diseño e implementación de políticas de gestión de recursos humanos la participación de los diversos actores que se verán involucrados en ésta, además del contexto social donde se desarrollará.

9) Desarrollar una capacidad estatal que pueda centrarse en el compromiso de involucrar a todos los actores e instancias que confluyen en la educación.

b) En el ámbito de la estructura organizacional se sugiere:

1) Involucrar a la comunidad educativa en los objetivos de las organizaciones escolares para establecer estrategias locales que procuren que los actores educativos y sociales realicen lo que este de su parte para alcanzar los objetivos académicos de las escuelas.

2) Establecer mecanismos de autoevaluación que permitan al personal educativo valorar aciertos y fracasos de su práctica educativa, además de proponer iniciativas para mejorar su desarrollo profesional y participación en los procesos de enseñanza aprendizaje.

3) Considerar la participación de las autoridades escolares para identificar y manejar de manera adecuada y oportuna aspectos para lograr un desarrollo en la gestión de recursos humanos que sea funcional para las tareas y objetivos de la organización educativa.

4) Establecer mecanismos de comunicación entre las autoridades escolares y el personal docente para crear relaciones de calidad con el equipo de trabajo.

5) Establecer un sistema de medición de actuación del personal educativo, con un cuadro de mando integral e Indicadores rendimiento.

c) Con relación a la gestión de recursos humanos se propone:

1) Implementar en las escuelas un consejo de gestión de recursos humanos que desarrolle oportunidades para la planeación de estratégica gestión del personal laboral.

2) Crear comunidades virtuales permanentes para desarrollar actividades de capacitación laboral.

3) Canalizar la visión que el personal docente busca en su trabajo para establecer vínculos entre los objetivos de las personas y las instituciones, procurando la satisfacción laboral.

4) Establecer medios presenciales y virtuales de capacitación docente que proporcione una retroalimentación periódica del desempeño laboral.

5) Establecer mecanismos de capacitación permanentes acordes a las necesidades de la organización educativa y del personal docente.

6) Gestionar seminarios, cursos o talleres en el nivel medio superior para el personal laboral de los planteles educación secundaria.

Con base en las estrategias anteriores, se identifica que la agenda educativa de las políticas de gestión de recursos humanos requiere del desarrollo de capacidades estatales en todos los niveles del sistema de implementación. Esto significa la necesidad de mejorar las habilidades de quienes implementan y apoyan reformas, y de aquellos que trabajan en el sistema educativo, tales como autoridades institucionales, estatales y escolares. Asimismo, el establecimiento de unidades operativas de gestión de personal laboral más cercanas a las regiones y escuelas, para tomar decisiones, establecer y desarrollar estrategias locales para el desarrollo profesional.

La interpretación de las sugerencias que se desarrollan en este apartado permitieron reflexionar la importancia de garantizar el progreso de la capacidad estatal, para lo cual es necesario establecer y proporcionar espacios para el diálogo y la comunicación entre todos los actores relevantes de la gestión de los recursos humanos que asegure que los actores de política pública logren establecer una concordancia entre la atención puesta en la educación, la capacitación y el desarrollo profesional, además de incentivar el desarrollo a la creación de la capacidad nacional, regional y local, que permita tanto una mejor gestión del personal laboral de las escuelas, como coadyuvar a la mejora de la calidad de la educación.

## Bibliografía

Abrile de Vollmer, M. (1994). Nuevas demandas a la educación ya la institución escolar, y la profesionalización de los docentes. *Revista Iberoamericana de educación*, (5)2,11-44.

Ackoff, R. (1996). *Planificación de la Empresa del Futuro*. México: Limusa.

Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.

\_\_\_\_\_. (1996). Hacia un nuevo Federalismo. En R. Arellano (Ed.), *Hacia un nuevo federalismo, Gobierno Del Estado de Puebla* (pp.13-23). México: FCE.

\_\_\_\_\_. (2003). *Estudio Introductorio. La hechura de políticas*. México: Porrúa.

Alonso G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Andere, E. (2011). *¿Cómo es la mejor educación en el mundo? Políticas educativas y escuelas en 19 países*. México: Santillana.

Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. España: Ariel.

Apablaza, R. (2000). *Modelo motivacional para el desarrollo organizacional a través del rediseño del trabajo* (tesis de doctoral). Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Astiz, M. (2011). Los desafíos de la educación comparada contemporánea para informar el debate político educativo: Una perspectiva teórico metodológica. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2(2), 63-72.

Balan, P. (2012). *Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política* (tesis doctoral). Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://repositorio.udesu.edu.ar/jspui/bitstream/10908/943/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.%20L.%20C.%20Pol.%20Pablo%20Ezequiel%20Balan.pdf>

- Bazdresch, M. (1998). *Las competencias en la formación docentes*. Recuperado de <http://www.educacion.jalisco.gob.mx/consulta/educar/05/basdresc.html>
- Blaxer, L., Hughes, C., y Tight, M. (2002). *Cómo se hace una investigación*. Barcelona: Gedisa.
- Brachet, V. (2002). Elementos para investigar la capacidad estatal político-administrativa en materia de salud pública. Los casos de Guanajuato, Oaxaca y Sonora. *Estudios Sociológicos*, 6(20), 239-252.
- Bedodo, E. y Giglio G. (2006). *Motivación laboral y compensaciones: una investigación de orientación teórica*. Recuperado de [http://www.archivochile.com/tesis/05\\_te/05te0012.pdf](http://www.archivochile.com/tesis/05_te/05te0012.pdf)
- Berg, H. (2002). Trabajadores y empresarios: socios de un mismo proyecto. *Management en Recursos Humanos*, 11(2),14-20.
- Bernazza C. y Longo G. *Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte*. Recuperado de [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548\\_articulo-1.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf)
- Bertranou, J. (2013). *Capacidad estatal: aportes al debate conceptual*. Recuperado de [http://www.asapbiblioteca.com.ar/images/documentos/capacidad\\_estatal\\_bertranou.pdf](http://www.asapbiblioteca.com.ar/images/documentos/capacidad_estatal_bertranou.pdf)
- Bishop, J., Mane., F. y Bishop, M. (2001). *La educación secundaria en los Estados Unidos: ¿Qué pueden aprender otros de nuestros errores?* Recuperado de <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/63>
- Bonifacio, J. (2009). Función pública y capacidades estatales. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, 2(2), 67-94.
- Cannellotto, A. (2011). *Cuadernos de discusión 2. ¿Cómo se forma un buen docente?* Recuperado de [http://bibliotecadigital.edu.ar/uploads/contents/cuaderno\\_Discusión\\_21.pdf](http://bibliotecadigital.edu.ar/uploads/contents/cuaderno_Discusión_21.pdf).

Cassasus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina. La tensión entre los paradigmas de tipo A y de tipo B*. París: UNESCO.

Celis, M. (s, f). *Gestión de Recursos Humanos en la Escuela: un desafío permanente*. Gobierno de Chile. Ministerio de Educación. Recuperado de [http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia\\_escolar/doc/201103071604370.Mineduc%20Fundacion%20Chile%20Gestion\\_de\\_Recursos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Escuela\\_Un\\_desafio\\_Permanente.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103071604370.Mineduc%20Fundacion%20Chile%20Gestion_de_Recursos_Humanos_en_la_Escuela_Un_desafio_Permanente.pdf).

Celma, M. 2010. *Impacto sobre los trabajadores de una gestión de recursos humanos socialmente responsable: Un análisis para Catalunya* (tesis doctoral). Universidad de Girona, Barcelona, España.

CEPP. (2006). *Evaluación de sistemas Educativos México*. Recuperado de <http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/CEPP-Evaluaci%C3%B3n-de-Sistemas-Educativos-Mexico.pdf>

Chiavetano, I. (2000). *Administración de los Recursos Humanos*. Bogotá, Colombia: Mc Graw- Hill

\_\_\_\_\_. (2009). *Gestión del Talento Humano*. México: McGraw-Hill.

Collings, D. y Mellahi, K. (2009). Strategic Talent Management: A Review and Research Agenda. *Human Resource Management Review*, 19(4), 304-313.

CONOCER. (2009). *Un nuevo conocer*. México: SEP.

Corporate Leadership Council. (2004). *Driving performance and retention through employee engagement*. Washington, DC: Corporate Executive Board.

Cuevas, T. (2010). *Gestión del logro educativo en el Jardín de Niños Rosaura Zapata*. En *Gestión y calidad de la Educación Básica. Casos ejemplares de Escuelas públicas mexicanas*. Recuperado de <http://www.benv.edu.mx/pdf/librorgce.pdf>

- Del Campo, E. (2006). *Gobernabilidad y descentralización político- administrativa en los países andinos: el caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa*. Recuperado de file:///C:/Users/sony/Downloads/doc\_americalatina\_11%20(5).pdf
- Delery, J., y Doty, D. (1996). Modes of Theorizing in Strategic Human Resources Management: Test of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. *The Academy of Management Journal*, 39(4), 802-823.
- Delgado, D. (2002). *Modelos de gestión por competencias*. Recuperado de <http://gestiondelconocimiento.com/pdf-art-gc/00240dode1.pdf>
- Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Recuperado de [www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/Alianzas\\_pub\\_privadas\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/Alianzas_pub_privadas_s.pdf)
- DOF. (2013a). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Publicado en el diario oficial de la Federación el 11 de setiembre de 2013. Recuperado de: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley\\_general\\_educacion.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_general_educacion.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de setiembre de 2013. Recuperado de: [http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/reforma\\_educativa/Ley\\_del\\_Instituto\\_Nacional\\_para\\_la\\_Evaluacion\\_de\\_la\\_Educacion.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/reforma_educativa/Ley_del_Instituto_Nacional_para_la_Evaluacion_de_la_Educacion.pdf)
- Dolan, S., Shuler, S., y Valle, J. (1999). *La gestión de Recursos Humanos. El capital humano en las organizaciones*. Madrid: McGraw- Hill.
- Dunkin, M. (1997). *Assessing Teachers Effectiveness. Issues in Educational Research*. Recuperado de <http://www.iier.org.au/iier7.dunkin.html>
- Elvira, M. y A. Davila (2005). *Managing Human Resources in Latin America*. New York: Routledge, Matter and Selection.

- Fernández, I. (2002). *La gestión de compensaciones como posibilidad valórica*. Recuperado de <http://www.ignaciofernandez.com>
- \_\_\_\_\_, C. (2006). La Educación Comparada y sus potencialidades para afrontar el estudio del Espacio Europeo de la Educación Superior. *Revista Española de Educación Comparada*, 12(4), 389-405.
- Fierro C., Tapia, G. y Rojo, F. (2010). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. París: OCDE.
- Franco, R. y Sandoval, R. (2010). Ambientes democráticos en la gestión escolar: Escuela Primaria Lázaro Cárdenas del Río. En *Gestión y calidad de la Educación Básica. Casos ejemplares de Escuelas públicas mexicanas*. Recuperado de <http://www.benv.edu.mx/pdf/librorgce.pdf>
- Flores, P. (2011). Análisis de Política Educativa. Un nuevo impulso. *Revista mexicana de investigación educativa*, 16(50), 687-698. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14019000002>.
- García, C. (2013). *Luces y Sombras en la Educación: Estudio Comparativo de los Sistemas Educativos de Japó y España*. Recuperado de [http://www.academia.edu/4120254/Luces\\_y\\_sombras\\_en\\_la\\_Educaci%C3%B3n\\_Estudio\\_comparativo\\_de\\_los\\_sistemas\\_educativos\\_de\\_Jap%C3%B3n\\_y\\_Espa%C3%B1a](http://www.academia.edu/4120254/Luces_y_sombras_en_la_Educaci%C3%B3n_Estudio_comparativo_de_los_sistemas_educativos_de_Jap%C3%B3n_y_Espa%C3%B1a)
- García, M. (2008). Capacidades estatales y desarrollo regional: Realidades y desafíos para América Latina. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 4(10), 177-182.
- Gazetter, U. (2013). *Censo de los Estados Unidos*. Recuperado el 21 de marzo, de <http://www.census.gov/geo/www/gazetteer/gazetteer2014.html>
- Grados, E. (2007). *Capacitación y desarrollo del personal*. México: Trillas.
- Goldhaber, G. (1986). *Comunicación Organizacional*. México: Diana.

Gómez, L. y Balkin, D. (2002). *Management*. Estados Unidos de América: Mc Graw Hill Irwin.

Ibarra, A. (1997). *Formación de los Recursos Humanos y Competencia Laboral*. Recuperado de [www.yturalde.comyturalde.com](http://www.yturalde.comyturalde.com)

IESSA (2013). *Diagnóstico estadístico nacional de la matrícula escolar, escuelas y de maestros por municipio, grado promedio escolar de la población, rezago educativo, analfabetismo y resultados de enlace por entidad federativa*. Recuperado de [http://www.ieesa.org.mx/Datos/Diagnostico\\_Estadistico\\_Nacional.pdf](http://www.ieesa.org.mx/Datos/Diagnostico_Estadistico_Nacional.pdf).

INEE. (2013a). *México en PISA 2012*. México: INEE.

\_\_\_\_\_. (2013b). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2012. Educación Básica y Media Superior*. México: INEE.

Inciarte, M. y Villalobos, F. (2005). *Consideraciones teórico metodológicas para el entendimiento de la educación comparada*. Recuperado de [http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/ed/v11n2/art\\_07.pdf](http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/ed/v11n2/art_07.pdf).

Jordana, J. (2009). Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, 1, 9-15. Recuperado, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521694001>

Lattuada y Nogueira, (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de la Argentina Rural*, 1(1), 30-54.

Lira, Z. y Ramírez, G. (2005). *Gestión por competencias fundamentos y bases para su implantación*. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos-pdf/gestión-por-competencias/gestion-por-competencias.pdf>.

López, N. (2009). *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. Recuperado de

file:///C:/Users/sony/Downloads/http\_\_\_unesdoc.unesco.org\_images\_0018\_001895\_189502s.pdfxmlhttp\_\_\_www.unesco.org\_ulis\_cgi-bin\_ulis.pdf

Macri, M. (2000). Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires? *Revista Iberoamericana de Educación*. Recuperado de <http://www.rieoei.org/deloslectores/242Macri.PDF>

Mercado, H. (1998). *Administración Aplicada, Teoría y Práctica*. México: Limusa.

Mobarec, E. (2002). Comentario de sistemas de remuneración eficaces. *Management en Recursos Humanos*, 5(2), 6-7.

Muro, P. (2002). ¿Qué demanda el talento para lograr se retención y gestión adecuada? *Harvard Deusto Business*, 109(8), 62-69.

Navarro, M. (2010). *Educación Comparada: Perspectivas y casos*. Recuperado de <http://www.somec.mx/wp-content/uploads/2012/11/Libro-EC-perspectivas.pdf>

Nie, N., Verba, S. y Kim, J. (1974). Political participation and the life cycle. *Comparativo Político*, 6(3), 319-340.

Osyana, F. (2007). Política educativa en México. En Carmona F., Lozano, A. y Pedraza, C. *Las políticas educativas en México*. México: UPN-SEP.

OCDE. (2012). *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*. Recuperado de <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>

\_\_\_\_\_. (2013). *Panorama de la Educación 2013. Indicadores de la OCDE*. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/Panorama%20de%20la%20educacion%202013.pdf>

\_\_\_\_\_. (2013). *Resultados de PISA 2012*. Recuperado de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain-ESP.pdf>

Ostrom, E. (1991). *A Framework for Institutional Analysis*. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Bloomington IN.

\_\_\_\_\_. (2007). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Oszlak, O. (2011). *El rol del estado: micro, meso, macro*. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos espanol/EI%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>

Painter, M. y Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. En Martin Painter y Jon Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity. Global trends and comparative perspectives*, Houndmills. Basingstroke, UK: Palgrave MacMillan.

Perdomo, J., Heredia, O., Valencia, C., González, J., y Galende, J. (2011). *La gestión de recursos humanos enfocada en la calidad total y la innovación*. Recuperado de [http://cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.11\\_4\\_2011.pdf/22205f4e-9d9e-49ce-8a97-49d1978bc484](http://cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.11_4_2011.pdf/22205f4e-9d9e-49ce-8a97-49d1978bc484)

Perea, J. (2006). Gestión de recursos humanos: enfoque sistémico en una perspectiva global. *Revista IIPSI. Facultad de Psicología. UNMSM*, 9(1),109-122.

Pía, M. (2007). *Las Buenas Prácticas en la Gestión de Recursos Humanos en las Organizaciones de Mar de Plata (tesis doctoral)*. Universidad Nacional del Mar de Plata. Argentina. Recuperado de <file:///C:/Users/sony/Documents/MARCO.%20TEORICO/BUENAS%20PRACTICAS.pdf>

Puchol, L. (2000). *Dirección y gestión de recursos humanos*. Madrid, España: Días de Santos.

Reichheld, F. y Rogers, P. (2005). Motivar mediante métricas. *Harvard business review*, 83(9), 10-13.

- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220291>
- Rodríguez, M. (1991). *Administración de la Capacitación serie: capacitación efectiva*. México: McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_, P. (2007) Capacidades estatales: reflexiones entorno aun programa de investigación. *En Capacidades Estatales, instituciones y políticas social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Saldarriaga, J. (2008). Gestión Humana: Tendencias y Perspectivas. *Estudios Gerenciales*, 24(107), 137-159.
- Sánchez, M. (2012). *Política de posgrado. Procesos, coaliciones y efectos de su aplicación en México* (tesis doctoral). Universidad Iberoamericana, México.
- SEP. (2013). *Resultados Históricos de Enlace 2006-2013*. Recuperado de [http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/13\\_EB\\_2013.pdf](http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/13_EB_2013.pdf)
- Siliceo, A. (2008). *Capacitación y Desarrollo del personal*. México: Limusa.
- Stoner, J. Freeman, R. y Gilbert D. (1996). *Administración*. México: Pearson Educación.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Ariel.
- Tapia, M. (2004). Federalización y gestión educativa estatal. El caso de Morelos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), 361-402.
- Tobar, F. (1998). *Desafíos en la gestión institucional. Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Institucional*. Buenos Aires: Mimeo.
- U.S. Department of Education. (2004). *Education in the United States. A Brief Overview*. Washington DC: Mimeo.

- UNESCO. (1999). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina. Informe del foro realizado en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.* Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001185/118516So.pdf>
- Vaillant, D. (2004). Iniciativas mundiales para mejorar la formación de profesores. *Revista brasileña de Estudios Pedagógicos*, 91(229), 543-56.
- Valle, C. (1995). *La gestión estratégica de los recursos humanos.* USA: Addison- Wesley Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_, M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 3(20), 19-144.
- Vázquez, A. (2012). Gestión de recursos humanos en una institución pública. Un modelo conjunto de los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7(1), 11-49.
- Velázquez, A. y Aguilar N. (2005). *Manual introductorio al análisis de redes sociales.* Medidas de centralidad. Recuperado de [http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual\\_ARIS.pdf](http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARIS.pdf)
- Wilson, T. (2002). Sistemas de remuneración eficaces. *Management en Recursos Humanos*, 5(2), 1-6.
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 9(30), 1-13. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59520783008>
- \_\_\_\_\_. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-209.

# **ANEXOS**

## ANEXO 1. MATRIZ DE ANÁLISIS DE POLÍTICA Y ENTREVISTA DE INVESTIGACIÓN

Objeto de análisis	Categoría	Indicador básico	Preguntas de entrevista Autoridades Institucionales y Educativas	
Capacidad estatal	Estructura organizacional	División funcional del trabajo	1. ¿De acuerdo a su cargo en la organización institucional o escolar, cuál es su participación en la división funcional del trabajo de los actores educativos?	
		Ámbitos de competencia	2. ¿Qué destrezas y competencias considera importantes desarrollar en las autoridades escolares y docentes, para realizar tareas específicas educativas, con mejor desempeño laboral?	
		Entorno y ambiente laboral	3. ¿Cómo influye el ambiente laboral en la coordinación de acciones y funciones educativas de la organización escolar o institucional?	
		Normatividad	4. ¿El área administrativa de recursos humanos correspondiente a su centro adscripción de trabajo, cuenta con indicadores de rendimiento para evaluar al personal laboral? ¿Cómo se diseñan y con base en que fundamentos se determinan los indicadores de desempeño? 5. ¿Cuáles son las normas más usuales que aplica en su centro de trabajo para dirigir las labores y funciones que las normas prevén del personal educativo? ¿Adapta alguna norma de acuerdo los intereses particulares de la organización?	
	Gestión de recursos humanos	Eficiencia		6. ¿En su cargo directivo, cómo influyen las autoridades educativas en su trayectoria formativa y profesional? 7. ¿Qué iniciativas directivas considera pueden ser pertinentes para impulsar el desarrollo de habilidades y destrezas en el personal laboral ¿Bajo qué estrategias, técnicas o herramientas?
			Planes de desarrollo de personal	8. ¿Realiza alguna intervención en el diseño de seminarios, cursos o talleres, en colaboración con las autoridades educativas para atender las necesidades de actualización del personal laboral a su cargo? 9. ¿En su contexto laboral, qué opciones de actualización son consideradas para tratar de cubrir las necesidades profesionales de la capacitación del personal educativo?
		Participación interna hacia la gestión de calidad	10. ¿A través de la interacción grupal de los actores de la organización laboral que representa, se han llevado a cabo propuestas que aterricen técnicas y estrategias, planteadas para favorecer el desempeño laboral en su contexto educativo local?	

		Innovación	11. ¿Qué importancia considera podría adquirir la investigación educativa, en su organización laboral para diseñar estrategias en atención a la formación continua y actualización docente, con base en las necesidades académicas que se requieran fortalecer del personal educativo?
<b>Capacidad estatal</b>	Política	Intervención política	13. ¿Cómo autoridad local, qué procesos y acuerdos lleva a cabo con las autoridades educativas en la toma de decisiones de la administración y actualización del personal educativo? 14. ¿Existe la participación de actores, internos o externos a la administración del sector educativo que interfieran en procesos de decisión y planteamiento de estrategias para la formación y actualización docente?
		Interacción	15. ¿En su ámbito laboral, se desarrolla, una coordinación entre y autoridades educativas y locales, para establecer criterios de contextualización que orienten la formación continua del personal educativo?
		Red interna de actores	16. ¿En el cargo que representa realiza actividades de vinculación con autoridades educativas, locales y de organizaciones públicas, para orientar y retroalimentar la planificación de la evaluación local del desempeño docente?
		Autonomía y sostenibilidad	17. ¿Considera que las autoridades educativas y escolares de la educación secundaria tienen la facultad para diseñar y elegir estrategias y mecanismos para favorecer el desempeño docente de acuerdo a las necesidades de su contexto escolar?

## ANEXO 2. ENCUESTA



### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**Objetivo:** La presente encuesta es un instrumento de investigación que servirá para analizar la percepción actual de diferentes actores educativos, referente al desarrollo, planteamiento estratégico y medición del sistema de gestión de recursos humanos. A través de la interpretación de los cuestionamientos se fundamentará la tesis doctoral “Análisis de Política Pública de las Capacidades Estatales en la Gestión de Recursos Humanos de Educación Secundaria. Estudio comparado de Casos del Sistema Educativo de Hidalgo y Clearwater, Florida”.

**Institución:**

**Cargo/ función:**

**Años en el Sistema Educativo:** \_\_\_\_\_

**Sexo:**  F  M

**Instrucciones:** Lea atentamente las preguntas, revise las opciones y marque con una **x** dentro de la casilla donde ubique la respuesta o respuestas que considere pertinentes, puede marcar varias opciones. En caso de seleccionar la opción de otro, haga un breve desarrollo para aclarar su respuesta.

### 1. Desarrollo de Recursos Humanos

1.1. ¿Quién realiza las acciones de selección de personal del sector educativo donde labora?

a. Autoridades institucionales

b. Autoridades escolares

c. Autoridades sindicales

d. Otro ¿Cuál? \_\_\_\_\_


1.2. En el área de gestión de recursos humanos del sector educativo en que labora, cuáles de las siguientes acciones desarrollan:

a. Actividades de selección del personal

b. Determinación de perfiles del personal requerido

c. Actividades de inducción

d. Actividades de capacitación

e. Evaluaciones de desempeño


1.3. ¿Qué medios de reclutamiento utiliza el área de gestión de recursos humanos?

a. Recomendaciones

b. Medios de comunicación (diarios, radio, internet, televisión.)


- c. Presentación espontánea
- d. Agencias de empleos
- e. Instituciones técnicas o educativas
- f. Asociaciones o colegios profesionales
- g. Otros ¿cuáles? \_\_\_\_\_


1.4. ¿Qué tipo de evaluaciones realizan las autoridades educativas para la selección del personal?

- a. De conocimientos
- b. Técnicas
- c. Físicas
- d. Entrevistas
- h. Otras ¿cuáles? \_\_\_\_\_


1.5. ¿Quién realiza las evaluaciones de desempeño académico?

- a. Autoridades educativas
- b. Autoridades escolares
- c. Superior inmediato
- d. Área de gestión de recursos humanos
- e. Otras ¿cuáles? \_\_\_\_\_


1.6. ¿Qué evalúan las autoridades educativas en los recursos humanos referentes a su desempeño?

- a. Competencias
- b. Habilidades
- c. Actitudes
- d. Conocimientos
- e. Otros ¿cuáles? \_\_\_\_\_


## 2. Planteamiento Estratégico de la Gestión de Recursos Humanos

2.1. El área de gestión de recursos humanos del sector educativo realiza lo siguiente:

- a. Planeación de estratégica gestión de recursos humanos
- b. Establecimiento de objetivos
- c. Establecimiento de políticas de gestión educativa
- d. Establecimiento de políticas de liderazgo
- e. Establecimiento de políticas de participación social


### 3. Medición de la Gestión de Recursos Humanos

3.1. El área gestión de recursos humanos cuenta con:

- a. Un sistema de medición de actuación
- b. Cuadro de mando integral
- c. Indicadores rendimiento
- d. Ninguno
- e. Otro ¿cuál? \_\_\_\_\_


### 4. Sistema de Información de Recursos Humanos

4.1. ¿Las autoridades estatales cuentan con un sistema informático específico sobre la administración y gestión de los recursos humanos?

- a. Si
- b. No


4.2. El sistema informático de recursos humanos brinda información sobre:

- a. Datos empleados
- b. Historial
- c. Estadísticas
- d. Planes de carrera
- e. Formación
- f. Remuneración
- g. Otros ¿cuáles? \_\_\_\_\_


## 5. Opiniones para fortalecer la Gestión de los Recursos Humanos

5.1. En el caso que no se utilicen algunas de las herramientas descritas en el siguiente cuadro, referentes a la administración y la gestión de recursos humanos del sector educativo, de acuerdo a su contexto laboral ¿Cuáles cree que serían las causas?

**Indicación:** Marque con una **X** la respuesta o respuestas que considere, puede marcar más de una opción.

HERRAMIENTAS Y/O TÉCNICAS \ CAUSAS	COSTOS ELEVADOS	POCO ÚTIL	NO ES PRIORITARIO PARA INSTITUCIÓN	FALTA DE CAPACITACIÓN PARA UTILIZARLO	OTROS (DESCRIBIR)
Descripción de perfiles y funciones laborales					
Selección de personal					
Inducción					
Capacitación					
Desarrollo de habilidades					
Evaluación de desempeño					
Política de remuneración					
Planeación Estratégica					
Medición de gestión institucional					
Políticas de gestión para la capacitación docente					
Sistemas informáticos de información					
Otro _____					

5.2. ¿En qué medida considera que puede mejorar la gestión de los recursos humanos de la organización educativa si se implementara alguna de estas herramientas?

**Indicación:** Marque con una **X** las opción que considere, puede seleccionar más de una herramienta.

HERRAMIENTAS Y/O TÉCNICAS	Bastante	Mucho	Poco	Nada	Desconoce
Descripción de perfiles y funciones laborales					
Selección de personal					
Inducción/capacitación					
Desarrollo de habilidades					
Evaluación de desempeño					
Política de remuneración					
Planeación Estratégica					
Medición de gestión institucional					
Políticas de gestión para la capacitación docente					
Sistemas informáticos de información					

## 6. Capacidades Estatales

**Indicación:** En esta sección de la encuesta marque solo una opción como respuesta.

6.1. ¿Qué nivel de participación en la gestión de recursos humanos considera que reflejan las autoridades estatales en beneficio de la institución?

- a. Alto
  - b. Medio
  - c. Bajo
- |  |
|--|
|  |
|  |
|  |

6.2. ¿Qué tan comprometida/o está usted con el Estado y con la realización de actividades de la institución?

- a. Mucho
  - b. Poco
  - c. Nada
- |  |
|--|
|  |
|  |
|  |

6.3. ¿Conoce usted cuáles son los procedimientos de las autoridades estatales para gestionar al personal cuando se producen vacantes?

- a. Si
  - b. No
- |  |
|--|
|  |
|  |

6.4. ¿Ha asistido usted a seminarios, cursos o talleres gestionados por las autoridades del plantel en colaboración con las autoridades estatales?

- a. Si
  - b. No
- |  |
|--|
|  |
|  |

6.4. ¿Usted ha participado en la elaboración de proyectos estatales para beneficio Institucional?

- a. Si
  - b. No
- |  |
|--|
|  |
|  |

6.5. ¿Cómo califica la vinculación de autoridades estatales con autoridades locales e institucionales en la planeación de cursos de capacitación laboral?

- a. Excelente
- b. Buena
- c. Regular
- d. Mala


6.6. ¿Han realizado sus autoridades escolares actividades para mejorar la gestión de recursos humanos a través de los resultados académicos?

- a. Si
- b. No


6.7. Indique si en la institución en la que labora se ha implementado un plan estatal de capacitación permanente con objetivos fundamentales para el mejorar el desempeño docente?

- a. Si
- b. No


## 7. Opinión para el fortalecimiento de la administración y gestión de recursos humanos

**Indicación:** Responda la siguiente pregunta para aportar alguna información u opinión que considere importante sobre los temas abordados.

7.1. ¿Qué aspectos considera relevantes para el fortalecimiento de la capacitación, el control, evaluación del desempeño y promoción en el servicio profesional docente? ¿Por qué los considera importantes?

**POR SU TIEMPO, ATENCIÓN Y COLABORACIÓN  
¡MUCHAS GRACIAS!**