



Año 6, Vol. 2: Núm. 9 (2019)



Revista Internacional de Estudios
sobre Sistemas Educativos
International Journal of Studies
in Educational Systems

Número Especial
"Educar e informar en gobierno abierto"

■ Artículos

La Educación en los Planes de
Acción de Gobierno Abierto. El
Caso de España y el Proyecto
#EduGobAbierto
J. Ignacio Criado y Vicente Pastor

Experiencias de México y España en
la recepción e implementación del
gobierno abierto
Jesús Aguilera Durán

La construcción pedagógica de la
ciudadanía para el Gobierno
Abierto
*María Lourdes C. González Luis,
Pedro Perera Méndez y Andrés
González Novoa*

La educación superior en México.
Análisis y perspectivas en el nuevo
gobierno
Jorge Enrique Pérez Lara

La formación de profesionales en
Gobierno Electrónico como
elemento de consolidación de la
disciplina
Christian Arturo Cruz Meléndez

La intervención de los actores
educativos en la formulación de
una política educativa en México.
La Reforma Integral de la
Educación Básica (2007 – 2009)
Daniel Poblano Chávez

Escolaridad y experiencia laboral
en la diferencia salarial del
mercado laboral en el Sector
Agropecuario Mexican
Gabriela Rodríguez Licea

RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos
International Journal of Studies in Educational Systems
(2019), Vol. 2: Núm. 9. (ISSN 2007-9117).

Journal Electrónico publicado bajo Licencia Internacional Creative Commons 3.0.
RIESED es una publicación semestral de la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico UNIVDEP. México

www.riesed.org
riesed@riesed.org
@RIESEDJournal



La Educación en los Planes de Acción de Gobierno Abierto. El Caso de España y el Proyecto #EduGobAbierto

Criado, J. Ignacio

Universidad Autónoma de Madrid

 Ignacio.criado@uam.es

Pastor, Vicente

NovaGob.Lab.

 v.pastorpalomares@gmail.com

Artículo recibido: 18 marzo 2019
Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

El presente artículo se aproxima a la educación en Gobierno Abierto (GA) desde la perspectiva de los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), tomando como caso de referencia España y varios proyectos implementados bajo la etiqueta #EduGobAbierto (Educación en Gobierno Abierto). Durante los últimos años, diversos estudios han mostrado la importancia del Gobierno Abierto como concepto que se orienta a mejorar gobiernos y administraciones públicas, así como la relación con la ciudadanía. Sin embargo, existen escasos estudios que se centren en el papel de la educación en el Gobierno Abierto. Este artículo refleja varias acciones emprendidas para extender en España la educación en Gobierno Abierto dentro de centros educativos en fase pre-universitaria, sobre todo, a través de la colaboración directa con personal docente. En particular, aquí presentamos proyectos que han alcanzado un alto impacto dentro de los compromisos establecidos en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España y en los que han colaborado los autores de este artículo bajo la etiqueta #EduGobAbierto: el MOOC Educación en Gobierno Abierto, las guías didácticas sobre Gobierno Abierto de educación primaria, secundaria y bachillerato, así como la experimentación en centros escolares Experimenta #EduGobAbierto. La principal conclusión de este artículo es que la Educación en Gobierno Abierto resulta esencial, sobre todo, para que los más jóvenes, de la mano de sus docentes, conozcan los fundamentos y valores relacionados con el Gobierno Abierto. Adicionalmente, es importante realizar proyectos que sean re-

plicables en diferentes contextos y, al mismo tiempo, generar una comunidad de docentes para lograr una mayor involucración. Con ello, se espera hacer realidad en el futuro esta nueva forma de entender la relación con la ciudadanía, gracias a gobiernos y administraciones públicas que den más espacio a la transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración e innovación pública.

Palabras clave

educación, gobierno abierto, innovación, MOOC, guías didácticas, experimentación, plan de acción, aprendizaje, formación, España.

Abstract

This article approaches education in Open Government (GA) from the perspective of the action plans of the Open Government Partnership (AGA), taking as reference the case of Spain and several projects implemented under the hashtag #EduGobAbierto (Education in Open Government). In recent years, several studies have shown the importance of Open Government as a concept that aims to improve governments and public administrations, as well as the interactions with citizens. However, there are few studies that focus on the role of education in Open Government. This article reflects several actions undertaken to extend education in Open Government in Spain in pre-university educational centers, especially through direct collaboration with teaching staff. In particular, here we present projects that have achieved a high impact within the commitments established in the Spain's III National Action Plan in Open Government and in which the authors of this article have collaborated under the hashtag #EduGobAbierto: the MOOC Education in Government Open, the didactic guides on Open Government of primary education, and secondary and baccalaureate education, as well as experimentation in schools Experimenta #EduGobAbierto. The main conclusion of this article is that Education in Open Government is essential, above all, so that the youngest, along with their teachers, know the foundations and values related to Open Government. Additionally, it is important to carry out projects that are replicable in different contexts and, at the same time, generate a community of teachers to achieve greater involvement. With this, we hope to make this new way of understanding the relationship with citizenship come true in the future, thanks to governments and public administrations that give more space to transparency, accountability, participation, collaboration and public innovation.

Key words

education, open government, innovation, MOOC, didactic guides, experimentation, national action plan, learning, training, Spain.

Introducción

Las siguientes páginas se centran en el análisis de una serie de actuaciones desarrolladas para mejorar la educación en Gobierno Abierto, dentro del III Plan de Gobierno Abierto de España, en las que los autores de este artículo han participado directamente. Este estudio parte de la base de que la Gobierno Abierto es una de las nociones que más se han desarrollado durante los últimos años en el ámbito de la innovación en la gestión de las administraciones públicas (Oszlak y Kaufman, 2014). En concreto, los principales pilares y valores del Gobierno Abierto, generalmente representados en torno a la transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración e innovación pública, han ido accediendo a la agenda pública en diferentes contextos y países. Sin embargo, lo anterior no ha ido acompañado de políticas orientadas a promover el Gobierno Abierto en la sociedad, a través de formación de actores clave (incluyendo empleados públicos), la sensibilización de la sociedad o la educación de jóvenes en etapa escolar. En consecuencia, este trabajo se adentra en la experiencia española en la materia, a través del análisis de los proyectos de educación en Gobierno Abierto que se han realizado bajo la etiqueta #EduGobAbierto.

Este artículo ofrece una de las primeras aproximaciones al estudio de la conformación de la demanda de Gobierno Abierto mediante educación en esta materia. Lo anterior implica que las investigaciones académicas sobre Gobierno Abierto se tienden a centrar en la oferta que gobiernos y administraciones públicas desarrollan para aumentar sus niveles de transparencia, participación o colaboración (Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2018). Sin embargo, existen escasos estudios en los que la atención se oriente a la educación en Gobierno Abierto, es decir, a los procesos de capacitación de la ciudadanía, especialmente de los y las más jóvenes, en los principios, valores y oportunidades que ofrece la idea de Gobierno Abierto. La justificación del interés de este trabajo radica, por consiguiente, en la necesidad de desarrollar estudios específicamente orientados a la dimensión de formación ciudadana en Gobierno Abierto, así como en conocer en qué medida es posible consolidar acciones centradas en etapas educativas previas a la universitaria, involucrando para ello al personal docente responsable.

Desde una perspectiva más conceptual, el Gobierno Abierto es un término relativamente reciente en el vocabulario de políticos electos, gestores públicos y académicos. A pesar de lo anterior, y como se ha apuntado en algún trabajo previo (Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2016), también es una realidad multi-dimensional que se asocia a diferentes conceptos como transparencia, participación y colaboración, pero también co-creación, tecnologías, redes sociales, innovación, etc., sin que exista unanimidad sobre su alcance (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2016a; Criado, Sandoval-Almazan y Gil-García, 2013; Grandinetti, 2018; Lathrop y Ruma, 2010; Ruvalcaba, 2018; Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012; Oszlak y Kaufman, 2014; Valenzuela *et al.*, 2015; Wijnhoven, Ehrenhard y Kuhn, 2015). En todo caso, lo importante aquí es que gobiernos y administraciones públicas han promovido de forma limitada la educación de sus ciudadanos en Gobierno Abierto, especialmente, en los ciclos educativos iniciales. De hecho, en una reciente revisión longitudinal sobre estudios científicos sobre Gobierno Abierto, son muy escasos aquéllos en los que esta dimensión educativa se encuentre en el centro (Criado *et al.*, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, los planes de acción de Gobierno Abierto aportan una importante información sobre las líneas principales adoptadas en la materia por parte de los actores guberna-

mentales. Efectivamente, los denominados planes de acción de Gobierno Abierto, elaborados por aquellas instituciones estatales, regionales o locales que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* en su denominación en inglés) (AGA) son esenciales para conocer el tipo de compromisos adoptados por aquellas (Bartoli y Blatrix, 2018; Piotrowski, 2017). En otras palabras, estos planes de acción son una de las fuentes de información y acción más importantes sobre los compromisos institucionales con el Gobierno Abierto por parte de las entidades gubernamentales adheridas a la AGA. Así las cosas, este trabajo aborda esta cuestión a través del estudio del III Plan de Gobierno Abierto de España.

Metodológicamente, este trabajo parte de la colaboración directa de los autores en la implementación de los proyectos analizados en este artículo. El III Plan de Gobierno Abierto de España, aprobado por el Gobierno de España ante la AGA, refleja los compromisos actuales con esta materia en el caso español, de manera que este artículo analiza descriptivamente los resultados de algunos de los compromisos puestos en marcha. En particular, el estudio se nutre de toda la información disponible por los autores generada durante el proceso de implementación de los proyectos objeto de estudio, incluyendo documentación, observación de contenidos en espacios web, así como datos derivados de las interacciones con los participantes en los proyectos. En consecuencia, se trata de una información de alto valor, que permitirá realizar una descripción y análisis de los objetivos y resultados alcanzados en los proyectos objeto de estudio.

Efectivamente, este estudio pondrá de manifiesto el potencial con el que cuenta la educación en Gobierno Abierto, sobre todo, teniendo en cuenta proyectos que pretenden su desarrollo en los niveles educativos iniciales. En concreto, el artículo se centra en tres proyectos (MOOC #EduGobAbierto, guías didácticas de Gobierno Abierto y Experimenta #EduGobAbierto) en cuyo análisis no se han tenido en cuenta de forma exclusiva criterios cuantitativos, sino también cualitativos. En este sentido, hay que destacar la labor del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado (Ministerio de Educación de España) y la Subdirección General de Gobierno Abierto, dentro de la Dirección General de Gobernanza Pública (Ministerio de Política Territorial y Función Pública), actores institucionales promotores de las acciones desarrolladas. Adicionalmente, la participación de cientos de docentes en los proyectos, así como de miles de estudiantes en los centros educativos, es otro de los resultados a tener en cuenta en este trabajo.

A partir de esta introducción, el resto del artículo se desarrolla de la siguiente manera. En la siguiente sección se presenta el papel de la formación y educación en los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto de la AGA, tal y como ya se refleja en el caso del III Plan de Gobierno Abierto de España, que cuenta con un eje (entre cinco) específicamente dedicado a esta dimensión. La siguiente sección se centra en el estudio del eje de formación en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España, que incluye tres compromisos diferenciados en torno a diferentes acciones relativas a la formación de empleados públicos, sensibilización y formación de la sociedad civil y educación en Gobierno Abierto. Después, se analiza el eje de la educación en Gobierno Abierto en el caso español, a través de los principales contenidos y resultados de las actividades realizadas en torno a los grandes bloques del Gobierno Abierto: formación on-line, elaboración de guías didácticas y experimentación en centros educativos. La sección de conclusiones no solo sintetiza los principales resultados del artículo, sino que también plantea consecuencias derivadas de

los proyectos analizados, así como ideas de cara al futuro desarrollo de la educación en Gobierno Abierto.

La educación y formación en Gobierno Abierto como compromiso de los planes de acción de Gobierno Abierto

Los compromisos institucionales con el Gobierno Abierto por parte de las administraciones públicas y los gobiernos se vertebran a través de diferentes mecanismos políticos y organizativos. Entre dichos mecanismos destacan los denominados planes de acción de Gobierno Abierto, elaborados por aquellas instituciones estatales, regionales o locales que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* en su denominación en inglés) (AGA).

La AGA pretende conseguir, a través de una constante coordinación de iniciativas y actividades, una mejora sustancial de la transparencia de los gobiernos y las administraciones públicas, así como el fomento de la rendición de cuentas y la calidad gubernamental y de sus servicios públicos, la participación de la población en los asuntos gubernamentales y la mejora de la colaboración entre instituciones y sociedad civil (Valenzuela, *et al.*, 2015). En el contexto de la AGA surgen los planes de acción de Gobierno Abierto, documentos marco cuyo contenido se establece como mecanismo de acciones concretas para la implementación del Gobierno Abierto (Bartoli y Blatrix, 2018; Piotrowski, 2016). Estos planes de acción se articulan en torno a una serie de compromisos plasmados en iniciativas específicas enfocadas a la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en la acción de los gobiernos y las administraciones públicas. Dichas iniciativas y compromisos son evaluados por procesos de revisión independientes.

Aunque la iniciativa de los planes de acción de Gobierno Abierto se coordine desde una institución a nivel global –formada por más de 75 estados, 15 gobiernos locales y miles de organizaciones de la sociedad civil–, sus contenidos deben estar adaptados al contexto socio-político. En este sentido, se pueden encontrar compromisos en el Plan de Acción de Gobierno Abierto de un país que ha elaborado su primer plan que en otros países serían iniciativas ya realizadas y evaluadas. Por ello, se encuentra una gran diversidad de iniciativas, de posturas ante iniciativas similares y de programaciones de implementación de iniciativas distintas por lo que respecta a la articulación y cumplimiento de las mismas. La AGA no establece estándares que los países deben seguir ni específica qué sectores deben ser abordados (OGP, 2016). El enfoque debe adaptarse al contexto local y estar diseñado para reunir a los gobiernos y ciudadanos de cada país, de manera que puedan definir sus prioridades de reformas.

Los ejes del Plan de Acción de Gobierno Abierto de España

En los planes de acción de Gobierno Abierto existen diferentes compromisos articulados en varios ejes. Por ejemplo, en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España encontramos cinco ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación. El Tercer Plan de Gobierno Abierto tiene tres objetivos fundamentales. En primer lugar, desarrollar e impulsar la participación y el diálogo con la sociedad civil teniendo en cuenta las necesidades de la ciudadanía a la hora de configurar las acciones precisas del propio Plan. En segundo lugar, reforzar los víncu-

los para la cooperación entre los distintos niveles de administraciones públicas y gobiernos con la finalidad de configurar iniciativas conjuntas de acuerdo con la realidad administrativa española. Finalmente, y, en tercer lugar, construir las bases necesarias para que las líneas de actuación previstas en el desarrollo del Gobierno Abierto no queden en el Plan de Acción, sino que vayan más allá.

Según el propio Plan de Acción (2017), el eje Colaboración es básico para fortalecer la Gobernanza en un contexto en el que las políticas públicas se construyan desde el dialogo y la participación de actores públicos y privados. Por ello, las iniciativas que contiene este eje están enfocadas al refuerzo de los vínculos de colaboración entre las administraciones públicas y los gobiernos y la sociedad civil.

El eje Participación se centra en dotar a la ciudadanía de un papel protagonista y activo en el ámbito público. Contiene una serie de mecanismos de participación y de plataformas informativas que permiten a la ciudadanía influir en las decisiones públicas que les son de interés. En definitiva, se trata de informar y de escuchar a la sociedad civil a través de iniciativas que permitan una participación permanente en los asuntos públicos.

La transparencia constituye uno de los tres pilares fundamentales del Gobierno Abierto. En su eje del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España se han incluido diferentes iniciativas enfocadas a la mejora de la transparencia y a facilitar la apertura de los gobiernos y las administraciones públicas, no solo en cantidad de información y datos, sino también en calidad de las mismas. En este sentido se destaca la facilitación del acceso a la información, la claridad de la misma y la posibilidad de reutilización de forma libre.

En el eje de Rendición de cuentas se incluyen compromisos de fomento de esta cuestión (rendición de cuentas) en ámbitos sectoriales específicos. En concreto, se pretende que la rendición de cuentas llegue a la Justicia, el ámbito económico-financiero, el Catastro y los Registros de la Propiedad o el sistema de información sobre los datos relativos a la violencia de género.

Finalmente, el Eje de Formación, en cuyo contenido nos centramos a lo largo de este artículo, tiene como objetivo la difusión de la cultura del Gobierno Abierto a través de diferentes actuaciones. En concreto, este eje se centra en la formación de empleados públicos, la sensibilización de la sociedad civil y la difusión de la educación en Gobierno Abierto entre los estudiantes españoles. Concretamente, el presente artículo tendrá como parte fundamental la dedicada a la educación en Gobierno Abierto.

El compromiso con la Educación y la Formación

Como ya se ha comentado, entre los diferentes compromisos que se establecen en los planes de Gobierno Abierto no es infrecuente encontrar un eje dedicado a la Formación. La inclusión de la formación y la Educación en Gobierno Abierto en los planes de acción constituye un elemento que persigue la capacitación de empleados públicos, los y las jóvenes y estudiantes y la sociedad en general acerca de los valores del Gobierno Abierto. ¿Qué implica incorporar la formación y la educación al ámbito del Gobierno Abierto? El Gobierno Abierto conlleva un cambio en la cultura de las organizaciones y de las sociedades. Los gobiernos y las administraciones públicas pretenden desarrollar su apertura como solución a los desafíos que han tenido que afrontar a lo largo de los

últimos tiempos, especialmente, con la llegada de herramientas digitales 2.0. En este sentido, la incorporación a nuestro día a día de la formación en Gobierno Abierto se ha convertido en una prioridad que se percibe en la misma puesta en marcha de los planes de acción de Gobierno Abierto.

En el caso español sucede de esta forma, pero para nada se trata de un caso aislado, sobre todo, en el ámbito latinoamericano. Como se ha avanzado, existen diferentes compromisos relacionados con la formación y educación en Gobierno Abierto que podemos encontrar en los planes de acción de algunos de los países que forman parte de la AGA. Como ejemplo encontramos el caso de Guatemala, que en su IV Plan de Acción 2018-2020 dedica el eje VI a la educación. En este sentido, se establecen una serie de cambios en las políticas educativas enfocados a mejorar la educación del país.

En concreto, en el caso de Guatemala se articulan dos compromisos en materia educativa. El primero se engloba en la implementación de una serie de programas integrados en apoyo a la permanencia escolar y el establecimiento de herramientas que permitan a la comunidad educativa el seguimiento en el nivel local. De esta forma, las autoridades locales, las más cercanas a la ciudadanía, dispondrán de las herramientas fundamentales para realizar un seguimiento más certero del estado de la educación en los diferentes niveles. El segundo compromiso del IV Plan de Acción de Guatemala en materia de educación se centra en la elaboración de intervenciones para la mejora de las infraestructuras educativas a través de la participación de la comunidad educativa en los mecanismos de ejecución. En este caso se fomenta la participación, uno de los tres pilares fundamentales del Gobierno Abierto junto con la transparencia y la colaboración.

Honduras también dedica una parte de su Plan de Acción 2018-2020 a la educación. En concreto, se establece un compromiso a través del cual se promueva la educación cívica electoral y la creación de condiciones igualitarias de participación a la sociedad para mejorar el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes en democracia. En resumen, esto significa formar a la población en materia de ciudadanía democrática con la finalidad de concienciar sobre los derechos de participación y democráticos que conlleva la ciudadanía hondureña. Al mismo tiempo, también se establece un compromiso para formar a embajadores de la transparencia en el sector educativo y convertirlos en aliados estratégicos dentro de este ámbito (compromiso 16). Además, como actuación concreta también se prevé la capacitación de Maestros por la Transparencia, de los niveles básicos e intermedio, en materia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este contexto, se plantea una formación integral a niños y jóvenes como contralores escolares, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en los principios y alcance de un estado abierto, empoderándoles como embajadores por la transparencia en la gestión pública (Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020). Por otro lado, Honduras también apuesta por la formación de empleados públicos. A través de mecanismos de educación no formal para los empleados públicos, pretende conseguir el ingreso de la totalidad de municipalidades en el Portal de Transparencia del Instituto de Acceso a la Información Pública.

Otros casos van en la misma dirección. Paraguay contempla la participación ciudadana en el control de la inversión en educación. De forma muy similar a Guatemala, las diferentes administra-

ciones competentes en materia deben abrir sus procedimientos a la participación ciudadana con el objetivo de mejorar la educación y fomentar la escolarización de niños y jóvenes.

Por su parte, Panamá, en su Plan de Acción contempla la creación de una plataforma virtual para la formación y capacitación cívica de los estudiantes. Con esta acción se pretende incentivar y facilitar la participación del alumnado del país en los asuntos públicos, tanto en la formulación y seguimiento de proyectos comunitarios, como en la toma de decisiones públicas. En concreto, con la articulación de este compromiso se promueve la participación de los estudiantes en la elaboración de propuestas, ejecución y fiscalización de los proyectos comunitarios, capacitando y creando conciencia en los mismos respecto a la importancia de su participación en temas de gobierno a través de una plataforma accesible, que les permita tener una interacción constante y ampliar sus conocimientos para que aumente su participación en los temas de carácter social, propiciando una población más educada y consciente de su derechos y deberes ciudadanos (Plan de Acción de Gobierno Abierto de Panamá, 2017-2019).

En el caso de Perú, el Plan de Acción de Gobierno Abierto contempla, entre otras medidas, el diseño e implementación de un modelo de gestión educativa descentralizada que atienda realidades diversas a través del fortalecimiento de capacidades y el uso de información estadística. Asimismo, también contempla diversas medidas de protección de las minorías indígenas a través del aumento de la protección a las lenguas.

El Plan de Acción de Gobierno Abierto de Colombia también tiene previstos diferentes compromisos relacionados con la educación, enfocados, principalmente, a una mejora de la calidad educativa. En este contexto, se han implementado programas de transformación de la calidad educativa y de competencias ciudadanas. El programa de calidad educativa busca ofrecer condiciones óptimas para que el sistema educativo y las escuelas cuenten con mejores maestros, infraestructura y menor deserción. Por ejemplo, durante 2012 se capacitaron 1700 formadores en competencias profesionales, especialmente en matemáticas y el lenguaje. Al mismo tiempo, existe otro programa en competencias ciudadanas, que busca el desarrollo de habilidades, destrezas y conocimientos sobre ciudadanía y convivencia en los estudiantes del país.

Todos los anteriores son solo algunos ejemplos de acciones y compromisos en torno a la formación y la educación en Gobierno Abierto. Estos planes de acción son diversos, pero comparten el grueso de los objetivos: mejorar la transparencia de las administraciones públicas y los gobiernos, estableciendo cauces de colaboración entre las instituciones y la sociedad civil y fomentando la participación de la ciudadanía. En consecuencia, podemos confirmar que la formación y educación en Gobierno Abierto, aunque todavía de manera incipiente, es una dimensión que está presente en los planes nacionales ante la AGA y se ha traducido en una serie de proyectos de interés desde una perspectiva ciudadana, pero también académica.

El eje de Formación en el Plan de Acción de Gobierno Abierto de España

En el caso español, el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2018-2020 contempla una serie de compromisos y medidas en torno a la educación y formación en Gobierno Abierto que constituyen un ejemplo para aquellos países que se encuentran en una fase avanzada en sus políticas de Gobierno Abierto. Como ya se ha señalado anteriormente, la formación constituye uno de los cinco ejes del plan de acción, que a su vez se subdivide en tres compromisos formados por diferentes acciones concretas: formación de empleados públicos (compromiso 5.1), sensibilización y formación de la sociedad civil (compromiso 5.1) y, finalmente, educación en Gobierno Abierto (compromiso 5.3). Cada uno de ellos recoge diversas actuaciones concretas en los ámbitos señalados.

En el compromiso 5.1 sobre formación de empleados públicos se pretende formar a los empleados públicos en las bases conceptuales, valores, herramientas y estrategias de Gobierno Abierto. Además, la formación busca capacitar y reforzar actitudes de los empleados públicos en su relación con los ciudadanos basadas en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración. Por otra parte, se pretende promover la interiorización de las obligaciones y compromisos de los empleados públicos en su relación con los ciudadanos, aplicando criterios basados en el conocimiento de los valores del Gobierno Abierto a la selección de los nuevos empleados públicos (Plan de Acción de Gobierno Abierto de España, 2017). En definitiva, se busca mejorar la calidad de los servicios públicos a través de la formación de los empleados públicos.

La formación se concreta a través de la planificación y ejecución de diferentes actividades abiertas a los empleados de los tres niveles de administraciones españolas, incluyendo la formación de formadores en Gobierno Abierto de colectivos que actuarán como agentes del cambio en sus respectivas organizaciones, la elaboración de material didáctico a disposición de las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y de las entidades locales, que permita emitir mensajes coherentes con los principios y valores del Gobierno Abierto. También se contemplan actividades enfocadas a colectivos de empleados que desarrollan sus funciones de cara al público, así como de funcionarios en prácticas. Además de todo lo anterior, en el Plan de Acción se recoge que el Gobierno Abierto se encuentre presente en la elaboración de los programas de acceso a la función pública, cuyo conocimiento será necesario a la hora de superar los procesos de selección.

En definitiva, este compromiso de formación de empleados públicos pretende acabar con las carencias formativas detectadas en torno al Gobierno Abierto: las posibilidades de participación y sus efectos, la rendición de cuentas y la transparencia en las administraciones públicas. Todo ello con la pretensión de que los empleados públicos tengan una mayor conciencia sobre qué es y qué valores representa el Gobierno Abierto, tanto para el funcionamiento interno de las instituciones públicas como en su relación con la ciudadanía.

El compromiso 5.2 está centrado en la sensibilización y formación de la sociedad civil. ¿De qué mecanismos de participación dispone la ciudadanía? ¿Cómo se forma parte de un procedimiento de elaboración de normas o de diseño de programas públicos? Existe cierta desafección ciudadana debido a la falta de conocimiento de los cauces que facilitan y permiten este tipo de cuestiones.

Por ello, la difusión de la información relativa a los mecanismos de participación y la forma de colaborar con las administraciones públicas por parte de la ciudadanía resulta fundamental. Es necesario, por tanto, dar a conocer los mecanismos de participación y explicar cómo se puede articular la participación.

En este sentido, el compromiso 5.2 se concreta en el desarrollo y la difusión de recursos informativos, la organización de actividades de puertas abiertas en las diferentes administraciones públicas y diferentes actividades de comunicación directa de los empleados públicos con los ciudadanos. De este modo, la ciudadanía asumirá más fácilmente como propios los valores que representa el Gobierno Abierto, sobre todo a la hora de relacionarse con las administraciones públicas.

En tercer lugar, el compromiso 5.3 sobre Educación en Gobierno Abierto pretende formar a alumnos y estudiantes para el desarrollo de las competencias sociales y cívicas y, en concreto, sobre los principios del Gobierno Abierto. Además, también pretende formar al profesorado, con la finalidad de facilitar la evaluación de las competencias sociales y cívicas. En definitiva, preparar a los alumnos para el ejercicio de la ciudadanía democrática, la transparencia y para poder interactuar y participar en el ámbito público (III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España).

Este tercer compromiso sobre formación en Gobierno Abierto representa un desafío importante para España, ya que su principal objetivo es la formación de alumnos de Educación Primaria, Secundaria y Bachillerato de todos los centros escolares españoles. Las competencias en materia educativa se encuentran delegadas en las comunidades autónomas, por lo que para la implementación de este compromiso es necesaria una intensa colaboración entre las administraciones responsables en una política pública cuya gestión está altamente descentralizada. La formación de estudiantes y jóvenes en los valores del Gobierno Abierto es una medida pionera en España que representa una apuesta de futuro. Si se forman a los escolares de hoy en día, la sociedad del mañana será mucho más consciente de dichos valores y favorecerá los cauces para que la implementación y desarrollo del Gobierno Abierto sea algo permanente en la sociedad. Este compromiso de Educación en Gobierno Abierto es el que va a ocupar la parte central del artículo, en la que se explicará en detalle las diferentes acciones llevadas a cabo por las administraciones públicas implicadas en la implementación y cumplimiento del mismo.

Acciones para la educación en Gobierno Abierto.

Como ya se ha mencionado, el compromiso 5.3 del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España sobre Educación en Gobierno Abierto se encuentra articulado en torno a diferentes acciones o actividades, en concreto, podemos encontrar siete acciones definidas con objetivos más concretos. A continuación, además de dar a conocer esas acciones desarrolladas, también tomamos en cuenta los actores institucionales involucrados en la ejecución de tales iniciativas. Más específicamente, pondremos el foco en los tres proyectos que analizamos en detalle y que permitirán posteriormente plantear conclusiones y reflexiones de futuro en torno a la educación en Gobierno Abierto.

En efecto, las acciones o actividades definidas en el compromiso 5.3. del Plan de Acción de Gobierno Abierto de España son altamente interesantes y variadas. En primer lugar, se plantea la elaboración de tres guías didácticas en abierto que puedan ser utilizadas como recursos educativos en

abierto para los niveles de enseñanza de Educación Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato. La Administración competente es el Ministerio de Educación y Formación Profesional. En segundo lugar, se prevé una difusión de los recursos elaborados a través de blogs educativos gubernamentales, el portal de transparencia, el Instituto Nacional de Administración Pública, las redes sociales del Gobierno y de la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, institución formada por diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil cuyo objetivo es la coordinación de las líneas generales sobre políticas de Gobierno Abierto. En tercer lugar, se plantea la formación *on-line* del profesorado por parte del Ministerio de Educación. En este caso es a través de un curso masivo *on-line* en abierto coordinado desde el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado. Seguidamente a este punto, se prevé la ejecución de la actividad formativa en diferentes comunidades autónomas adheridas, con la finalidad de que sus centros educativos se conviertan en centros piloto de educación en Gobierno Abierto. Asimismo, y en quinto lugar, se plantea la realización de actividades complementarias con el alumnado, a través de visitas a dependencias de administraciones públicas o en los mismos centros escolares. Se trata de jornadas que acerquen la realidad de las administraciones públicas al alumnado, tanto en el aula como en las propias instituciones.

Desde una perspectiva institucional, las actividades mencionadas se difunden en la Comisión General de Educación del Ministerio (acción número seis), con la finalidad de compartirlas con el resto de la comunidad educativa y de instituciones representadas. Como acción final se proyecta una evaluación de la formación recibida, tanto de forma *on-line* como de forma presencial, a través de la organización de seminarios o encuestas que evalúen las actividades y el aprendizaje adquirido. En resumen, las actividades previstas –cuyo grueso ya se ha implementado a la hora de escribir este artículo– se pueden resumir en tres grandes bloques: formación *on-line*, elaboración de guías didácticas y experimentación en centros escolares.

La formación *on-line*: el MOOC #EduGobAbierto

Siguiendo la programación establecida en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España se inició la programación del curso masivo *on-line* “Educación en Gobierno Abierto”, a finales de 2017. El liderazgo institucional de este proyecto ha corrido a cargo del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado del Ministerio de Educación y Formación Profesional en coordinación con la Subdirección General de Gobierno Abierto perteneciente a la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y el equipo de autoría formado por los autores de este artículo. En el momento de publicación del presente artículo se habían realizado dos ediciones del curso, tal y como se comentará más adelante.

Imagen 1. Espacio de AprendeINTEF MOOC Educación en Gobierno Abierto (1ª ed.)

aprenderintef

BUSCAR CURSOS INICIAR SESIÓN REGISTRARSE Idioma

Educación en Gobierno Abierto (1ª edición) INTEF

LA INSCRIPCIÓN ESTÁ CERRADA

#EduGobAbierto
intef

#EDUGOBABIERTO - EDUCACIÓN EN GOBIERNO ABIERTO TE PERMITIRÁ OBTENER LOS CONOCIMIENTOS FUNDAMENTALES SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO Y SUS TRES PILARES: TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COLABORACIÓN. ADEMÁS, PODRÁS CONOCER LAS PRINCIPALES TENDENCIAS Y PROYECTOS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ABIERTO.

| | |
|------------------------|-------------------|
| 📄 Código del curso | EduGobAbierto |
| 📅 Inicio de las clases | 06 Mar, 2018 |
| 📅 Fin de las clases | 13 Abr, 2018 |
| 🕒 Esfuerzo estimado | 6 horas semanales |

Fuente: https://enlinea.intef.es/courses/course-v1:MOOC-INTEF+EduGobAbierto+2018_ED1/about

La finalidad principal de este curso es acercar a las personas que lo deseen los valores y principios del Gobierno Abierto y hacerlas partícipes del proceso que el Gobierno Abierto trae junto a los gobiernos y administraciones públicas y el resto de la sociedad. Con la realización de este curso se pretende que los inscritos contribuyan a construir un Estado más abierto y responsable y se aventuren en el camino hacia una ciudadanía participativa y colaborativa. El curso pretendía alcanzar una serie de objetivos, entre los que cabe destacar los siguientes. Por un lado, se trataba de lograr el aumento del conocimiento sobre la Administración Pública y el Gobierno en un entorno de sociedades digitales, el fomento de la formación para la evaluación de las competencias sociales y cívicas relacionadas con el Gobierno Abierto, la creación de un marco conceptual común respecto al Gobierno Abierto, el conocimiento de buenas prácticas nacionales e internacionales relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, el impulso del potencial de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el Gobierno Abierto y el fomento de nuevos valores democráticos y de apertura de información, así como la mejora de las habilidades para la interacción y participación en el ámbito público.

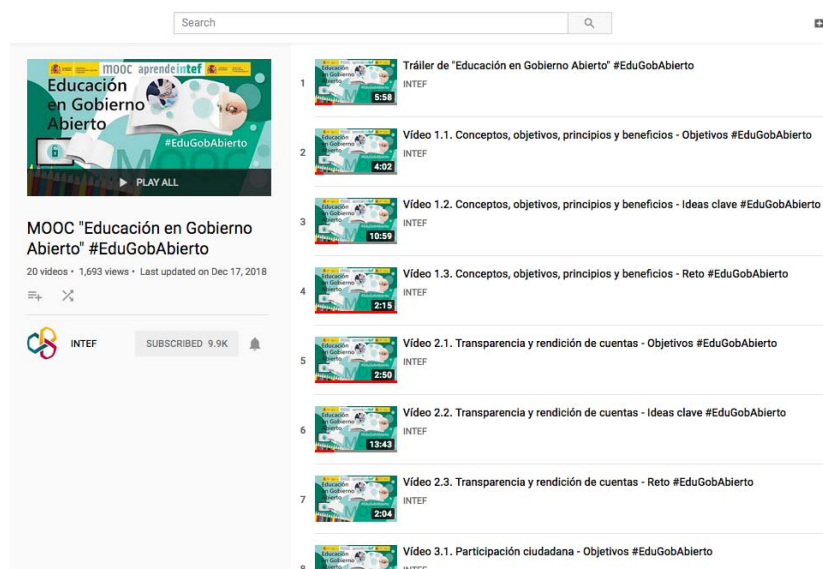
Según el propio plan del curso en Educación en Gobierno Abierto, al finalizar el curso, los participantes son capaces de definir el Gobierno Abierto y sus tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Adicionalmente, el programa se planteaba otras metas, tales como conocer los mecanismos que favorecen la transparencia, fomentan la participación y promueven la colaboración; acceder a diversos contenidos sobre transparencia: iniciativas, redes, normativa, etc; entender la participación ciudadana, así como las formas de participar y su relación con el Gobierno Abierto; conocer y profundizar sobre cómo se cristalizan los principios del Gobierno Abierto a través de herramientas concretas y el uso intensivo de la tecnología; identificar qué implicaciones tiene la apertura de datos públicos; proporcionar el conocimiento necesario sobre alianzas, tendencias y

buenas prácticas y situación global en materia de Gobierno Abierto y, finalmente, crear una visión de futuro sobre el tema y conocer las principales tendencias identificadas hacia las cuales se está orientando el Gobierno Abierto.

Además, al tratarse de un curso orientado principalmente a profesorado de los diferentes ciclos de educación pre-universitaria, su realización contribuye al desarrollo y mejora de la Competencia Digital Docente en todas sus áreas, especialmente en las siguientes. Lo anterior se encuentra incluido en el Marco de Competencia Digital Docente del Ministerio de Educación y Formación Profesional: navegación, búsqueda y filtrado de información, datos y contenidos digitales; interacción mediante las tecnologías digitales; compartición de información y contenidos digitales; desarrollo de contenidos digitales e innovación y uso de la tecnología digital de forma creativa.

El curso se estructura en cinco unidades, cuya realización se corresponde con una semanal. La primera unidad es una unidad introductoria, donde se explican los fundamentos del Gobierno Abierto. La segunda, tercera y cuarta unidad se corresponden, respectivamente, con los tres pilares del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración. Finalmente, la unidad cinco realiza un repaso a lo estudiado y reflexiona sobre las implicaciones y visión de futuro del Gobierno Abierto en general y su aplicación al ámbito educativo en particular.

Imagen 2. Espacio de YouTube MOOC Educación en Gobierno Abierto



Fuente: <https://www.youtube.com/playlist?list=PL7O-wFTtwWAZsCiUUCZE1BQVrW7DRpWAK>

El MOOC se ha realizado en la plataforma habilitada a tal efecto por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y, aunque su público central ha sido el profesorado, también ha estado abierto al resto de personas interesadas en cuestiones de Gobierno Abierto. Para su realización se han incluido 3 videos por unidad, disponibles en YouTube, y que se corresponden con los objeti-

vos, el desarrollo de ideas y el planteamiento de conclusiones o retos para cada una de las unidades. Además, en la primera edición del curso y durante cada semana se ha realizado un evento en directo, también a través de la plataforma YouTube, con invitados expertos y de diferentes formatos (Twitter chats, mesas redondas, podcasts, etc.). Estos eventos se seguían también a través de Twitter con el hashtag #EduGobAbierto. También se tiene a disposición de todos los inscritos un grupo en Facebook en el que pueden interactuar de forma totalmente libre, así como compartir conocimientos y experiencias.

Sobre este último punto, a la hora de analizar el curso sobre Educación en Gobierno Abierto hay que hacer referencia al factor comunicativo. Al tratarse de un MOOC enfocado al profesorado, pero abierto a cualquier participante, desde el equipo de autores se ha considerado que sus contenidos sean accesibles por parte de todos. Por ello y siguiendo las políticas del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado todo el contenido del curso se encuentra en abierto y es reutilizable. Por lo que respecta a la evaluación, se han utilizado diferentes metodologías como la autoevaluación y la evaluación por pares. Para superar el curso los inscritos debían superar la evaluación de 3 de sus pares, así como realizar, como mínimo otras tres evaluaciones.

Entre los resultados alcanzados, se debe destacar la formación adquirida entre el profesorado de educación primaria, secundaria y bachillerato. Sin embargo, esta no es la parte más importante, ya que, en la fase de experimentación en los centros educativos –que se encuentra en marcha durante la realización de este artículo–, se han llevado a cabo diferentes proyectos educativos y actividades con los escolares centrados en la difusión de los valores y conocimientos que aporta el Gobierno Abierto.

Si nos centramos en cifras podemos decir que, aproximadamente, 1.500 personas se inscribieron a lo largo de las dos ediciones el MOOC realizadas hasta el momento, de las cuales aproximadamente un 10% superó la formación (como referencia, hay que tener en cuenta según el Ministerio de Educación, que los cursos masivos on-line son superados por entre un 3 y un 5% del total de inscritos).

En resumen, el curso masivo online sobre Educación en Gobierno Abierto ha constituido un pilar fundamental para la formación en Gobierno Abierto, tanto de forma directa para el profesorado y otros perfiles docentes o académicos como de forma indirecta para el alumnado de los diferentes niveles (primaria, secundaria y bachillerato). Su realización y la posterior puesta en marcha del proceso de experimentación como forma de hacer efectivo y visible el Gobierno Abierto constituye una experiencia de éxito dentro del conjunto de acciones del Plan de Gobierno Abierto.

Guías didácticas sobre Gobierno Abierto

Otra de las acciones previstas dentro del eje de formación en Gobierno Abierto y, en concreto, en el compromiso de Educación en Gobierno Abierto es la realización de guías didácticas sobre Educación en Gobierno Abierto. Las guías didácticas de Gobierno Abierto tienen como finalidad acercar al alumnado de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato los valores y principios del Gobierno Abierto, haciéndoles partícipes del proceso de cambio que conlleva el Gobierno Abierto y que nos permite construir entre todos un Estado más abierto y responsable. Con todo ello se permite desarrollar por primera vez acciones docentes en materia de Gobierno

Abierto desde etapas educativas tempranas, así como promover los valores de apertura, colaboración y participación al conjunto de la sociedad.

Imagen 3. Guías Didácticas Gobierno Abierto. Primaria, Secundaria y Bachillerato



Fuente: <http://laaventuradeaprender.intef.es/guias/gobierno-abierto>

La combinación de las tres guías pretende una serie de objetivos concretos. De manera sucinta, cabe mencionar varios aspectos, tales como fomentar el conocimiento de la Administración y del Gobierno; generar una conciencia cívica basada en los principios del Gobierno Abierto que redunde en beneficio de la sociedad; compartir el marco conceptual común existente respecto al Gobierno Abierto a nivel internacional, pero también abriendo la puerta al debate. Además, busca fomentar el ejercicio de la ciudadanía democrática y la transparencia, así como hacer accesible el conocimiento de buenas prácticas como ejemplo de implementación y la puesta en práctica de políticas de Gobierno Abierto.

La guía de Educación Primaria contiene tres partes diferenciadas, en las que se narran tres historias sobre cada uno de los pilares fundamentales del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración. Además, la guía se configura con dos cuadernos, uno para el profesorado y otro para el alumnado cuyos contenidos se adaptan a su usuario.

Las guías de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato tienen formatos similares con un contenido importante de teoría sobre el Gobierno Abierto y cómo aplicarlo en entornos educativos. En este sentido, además del contenido teórico se incluye también una breve guía de apertura para centros educativos. Asimismo, a lo largo de la guía se proponen diferentes actividades prácticas que aproximen a los estudiantes los conceptos que se están trabajando.

Es importante señalar que, aunque estas guías están elaboradas por los autores que suscriben este artículo, su proceso de elaboración va mucho más allá. De hecho, se podría decir que se han publicado después de un largo proceso de colaboración, ya que han recibido aportaciones tanto por parte de las administraciones públicas responsables –ministerios y comunidades autónomas– como por parte de agentes sociales y sociedad civil, a través de las diferentes reuniones del grupo de trabajo, del Foro de Gobierno Abierto, etc. Por tanto, las propias guías son un ejemplo de trabajo colaborativo.

Experimentación en centros escolares. Experimenta #EduGobAbierto

El compromiso Educación en Gobierno Abierto tiene por objeto formar a los alumnos para el desarrollo de las competencias sociales y cívicas y, en concreto, sobre los principios del Gobierno Abierto. Tal y como se ha ido avanzando a lo largo del artículo, para conseguir este objetivo se han diseñado diferentes actividades a impartir en los centros educativos, en distintas etapas educativas, y se han previsto varias acciones en colaboración con el Ministerio de Educación y Formación Profesional y con las Comunidades Autónomas, como la edición de material didáctico para alumnos y la capacitación del profesorado para educar en los principios, valores y prácticas del Gobierno Abierto y la formación de los alumnos en centros escolares. Por otra parte, también se han previsto actividades complementarias como el programa “Back to school”, consistente en la visita de los funcionarios a las aulas, que se complementa con visitas a instituciones por parte de los alumnos.

De manera complementaria, durante el curso 2017-2018 se ha desarrollado una experiencia piloto con alumnos de Educación Secundaria Obligatoria. Previamente, el Ministerio de Educación y Formación Profesional informó del proyecto a las Comunidades Autónomas en la Comisión General de Educación y aquellas administraciones que apostaron por el proyecto se pusieron en marcha para implementar las medidas previstas. En ese mismo curso ha finalizado la primera experiencia piloto de formación de los alumnos de Secundaria en centros escolares de distintas comunidades autónomas, cuyo contenido ha sido eminentemente práctico: han tenido que hacer propuestas para construir un centro educativo transparente, participativo y en el que se trabaje de manera colaborativa, siguiendo las propuestas de la Guía de Educación Secundaria (la primera que fue publicada).

Imagen 4. Presentación de Experimenta #EduGobAbierto

1ª SESIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO

Presentación e iniciación a la Fase de Experimentación en Gobierno Abierto

#EduGobAbierto

11 de diciembre de 2018 a las 18:00 (UTC +1)

J. Ignacio Criado @jcriado

Vicente Pastor @vipaspa

Isabel Moya @isabelmoyaperez

aprendentef

Fuente: <http://formacion.intef.es/>

La participación en esta experiencia ha sido importante. En esta experiencia piloto tomaron parte alrededor de 20 centros de 6 comunidades autónomas (Gobierno de Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Generalitat Valenciana, Comunidad de Madrid y Región de Murcia), de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y del Instituto Español Giner de los Ríos de Lisboa. Esto significó una formación en Gobierno Abierto a más de 800 alumnos. Además, muchos de estos alumnos han completado su formación participando en actividades complementarias celebradas durante la semana de la Administración Abierta de 2018, recibiendo la visita de empleados públicos, o asistiendo a las actividades organizadas por instituciones públicas.

A través de estas actividades, se ha dado a conocer el funcionamiento de la Administración Pública, con jornadas de puertas abiertas en las que los funcionarios han explicado cómo funcionan su áreas y servicios. Como ejemplo, en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno se les ha ofrecido información sobre el funcionamiento de la unidad contra la violencia de género, sobre la vacunación internacional, la seguridad ciudadana, la protección civil, etc. Al mismo tiempo, los estudiantes han podido conversar abiertamente y formular preguntas directamente a los altos responsables políticos y administrativos (ministros, subsecretarios, embajadores, delegados y subdelegados del Gobierno, etc.).

A lo largo del curso escolar 2018-2019 se está extendiendo la Educación en Gobierno Abierto a otros alumnos de enseñanza secundaria de otros centros, tanto en las comunidades y ciudades autónomas que ya han participado en esta iniciativa en el curso que ahora finaliza, como en otros centros y comunidades autónomas que no lo han hecho hasta ahora. Asimismo, se pretende ini-

ciar un nuevo proyecto piloto en los niveles de enseñanza de Primaria y de Bachillerato, en centros dependientes del Ministerio de Educación y Formación Profesional y en centros de las Comunidades autónomas que se sumen a la iniciativa. En todos estos casos, los proyectos han tenido un importante componente de innovación, dado que el personal docente ha dispuesto de plena libertad para diseñar sus proyectos y ponerlos en marcha dentro de realidades y niveles educativos muy diferentes.

Conclusión. Aprendizajes y perspectivas de futuro en torno a la Educación en Gobierno Abierto

Este artículo confirma la importancia de la Educación en Gobierno Abierto como una forma de mejorar el aprendizaje sobre sus pilares y valores desde las edades más tempranas, pero también como uno de los mecanismos más efectivos para lograr que gobiernos y administraciones públicas en el futuro sean más transparentes, participativos, innovadores y sujetos a rendición de cuentas. Primero, el artículo ha planteado el creciente papel de la formación y educación en los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto de la AGA, tal y como ya se refleja en el caso del III Plan de Gobierno Abierto de España, que cuenta con un eje (entre cinco) específicamente dedicado a esta dimensión. A continuación, nuestro artículo ha realizado un breve recorrido por el compromiso con la educación y la formación en Gobierno Abierto, tal y como está presente en otros casos a nivel internacional, sobre todo, dentro del ámbito latinoamericano. A continuación, hemos puesto el acento en el eje de formación en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España, que incluye tres compromisos diferenciados en torno a acciones relativas a la formación de empleados públicos, sensibilización y formación de la sociedad civil y educación en Gobierno Abierto.

La presentación del compromiso sobre educación en Gobierno Abierto ha supuesto la parte central de nuestro artículo, identificando los aspectos más importantes de los proyectos desarrollados por los autores de este artículo. En concreto, se han mostrado los principales contenidos y resultados de las actividades llevadas a cabo en torno a los grandes bloques del Gobierno Abierto: formación on-line, elaboración de guías didácticas y experimentación en centros educativos. En el primer caso, se ha puesto en marcha el MOOC #EduGobAbierto, el primer curso masivo, abierto, en línea, centrado en la “Educación en Gobierno Abierto”, del que ya se han realizado dos ediciones en el momento de completarse este trabajo. En el segundo caso, se han elaborado tres guías didácticas de Gobierno Abierto con el objetivo de acercar al alumnado de educación pre-universitaria los valores y principios del Gobierno Abierto, haciéndoles partícipes del proceso de cambio que conlleva el Gobierno Abierto y que nos permite construir entre todos un Estado más abierto y responsable. En tercer lugar, la experimentación en centros educativos se ha desarrollado inicialmente de manera piloto (durante el curso 2017-2018), y actualmente en una segunda edición (curso 2018-2019), con centros educativos de diferentes comunidades y ciudades autónomas, que están poniéndose en práctica mediante proyectos educativos innovadores dentro de contextos muy variados, lo que enriquece todavía más la experimentación.

A partir de todos los proyectos e iniciativas analizadas, se pueden extraer algunas conclusiones de interés. En primer lugar, todas las acciones desarrolladas han tenido un nivel de aceptación alto.

En los tres proyectos analizados (MOOC #EduGobAbierto, guías didácticas de Gobierno Abierto y Experimenta #EduGobAbierto) no se han tenido en cuenta de forma exclusiva criterios cuantitativos, sino también cualitativos, a la hora de evaluar su impacto y valor social. De hecho, se trata de proyectos que, si bien tienen una naturaleza experimental, se han diseñado con la intención de lograr que sean replicables en diferentes contextos y, además, que se puedan mejorar gracias a la colaboración entre los actores involucrados en su implementación. En todos los casos, se han planteado informes de evaluación y se están desarrollando acciones de mejora para futuras actuaciones.

En otro orden de cosas, los proyectos de educación en Gobierno Abierto requieren de la implicación directa de la comunidad de docentes, quienes cuentan con el contacto directo con los y las jóvenes a quienes se desea formar en estos nuevos valores y principios. En este sentido, la comunidad #EduGobAbierto, formada por centenares de docentes, ha interactuado a través de diferentes plataformas y espacios de colaboración social, de manera que la complicidad y apoyo entre el grupo de participantes se ha considerado esencial para lograr su implicación y una mejora de los resultados de estas iniciativas. En este sentido, hay que destacar la labor del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado (Ministerio de Educación), que desarrolla una ingente actividad centrada en el desarrollo de nuevas competencias y habilidades de quienes se dedican a la docencia en las etapas previas a la universitaria.

Por otro lado, la colaboración con las autoridades gubernamentales que se encargan del fomento y promoción del Gobierno Abierto resulta esencial. En ese sentido, el hecho de que las acciones puestas en marcha formen parte de los compromisos del Gobierno español dentro de su III Plan para la Alianza del Gobierno Abierto ha sido un aspecto clave para lograr que se hayan implementado con niveles adecuados de satisfacción. En este sentido, el liderazgo de la Subdirección General de Gobierno Abierto, dentro de la Dirección General de Gobernanza Pública (Ministerio de Política Territorial y Función Pública), resulta especialmente remarcable, puesto que todo su personal se ha implicado al máximo para conseguir que los diferentes proyectos hayan tenido lugar y, al mismo tiempo, se les haya dotado de continuidad en el tiempo. En este sentido, se espera que el IV plan de Gobierno Abierto de España también sea ambicioso desde la perspectiva del fomento de acciones relacionadas con la formación, sensibilización y educación.

En último lugar, sería deseable que dentro de los currículos oficiales de materias a impartir en diferentes etapas educativas también se incorporaran temas relacionados con el Gobierno Abierto. Lo anterior supone que la educación en Gobierno Abierto no sólo debe formar parte de programas piloto, actividades no regladas, cursos informales, etc., sino que el conocimiento y la exigencia sobre estos nuevos valores y principios debería convertirse en un vector en la educación del futuro. Sólo así estaremos en condiciones de formar a personas responsables y exigentes con quienes ejercen funciones de gobierno y administración de nuestras sociedades. Para ello, es necesario promover una visión del Gobierno Abierto que vaya más allá de las posibles diferencias sobre la materia y se centre en sus aspectos nucleares orientados a institucionalizar la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración.

El futuro del Gobierno Abierto, entre otras dimensiones, pasa por extender su presencia en la educación, además de formar a las personas que trabajan en el sector público y sensibilizando a la ciudadanía, en general. No cabe duda de que la formación, sensibilización y educación en los valo-

res, principios e implicaciones del Gobierno Abierto es indispensable para lograr que esta nueva forma de entender la relación entre ciudadanía y administraciones públicas se vaya convirtiendo en una realidad. En concreto, las experiencias como #EduGobAbierto, que se orientan hacia el futuro del Gobierno Abierto deberían ser replicadas en diferentes contextos para lograr un mayor reconocimiento, además de generar un impacto acumulativo y colaborativo. Nuestras sociedades se encuentran en una etapa de profundas transformaciones, y gobiernos y administraciones públicas no son ajenos a ellas. Así, la educación de las personas, especialmente la ciudadanía del futuro, es clave para lograr un mundo más sostenible, con mayores oportunidades para todos y en el que la creatividad y la ética humana lideren las innovaciones tecnológicas, y de otro tipo, por venir. 🇪🇺

Referencias/References

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Bartoli, A. T Blatrix, C. (2018). Toward a Transparent and Responsible Public Action? The Case of Open Government Partnership. *Revue Française d'Administration Publique*. 2 (166), 275-292.
- Criado, J. Ignacio. (2016a). "Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza Inteligente para un Cambio de Paradigma en la Gestión Pública". *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.
- Criado, J. I. (ed.) (2016b) *Nuevas tendencias en la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2018). Perceptions of City Managers About Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), 1-22.
- Criado, J. I., Ruvalcaba-Gómez, E., y Valenzuela, R., (2018). Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, 10(1), 50-81.
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Gil-García, J. R. (2013) *Government Innovation in Government using Social Media*. *Government Information Quarterly*. *Social Science Citation Index*, 30(4), 319-326.
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la Gestión Pública. Más allá y Más acá del Gobierno Abierto. *Estado Abierto* 2(3): 91-116.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media, Inc."
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Oszlak, O. & Kaufman, E. (2014) *Teoría y práctica del gobierno abierto*. Red Gealc, OEA, IDRC.
- Piotrowski, S. J. (2017). The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies*. *American Review of Public Administration*, 47(2), 155-171.

- Ruvalcaba-Gómez, E. (2018). La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública en los Gobiernos Locales. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- Valenzuela, R., Criado, J. I., & Ruvalcaba-Gómez, E. (2015) Measuring the Impact of the Open Government Partnership in Member States using an Implementation Size Model. *Advancing Open Government and Evaluating its Impact*, Open Government Partnership, International Development Research Centre. Disponible: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/working_groups/IDRC%20OGP%20Research%20Papers.pdf
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30-42.

Webgrafía

- (OGP, 2016). <https://www.opengovpartnership.org/resources/reformas-destacadas-de-ogp>
- Plan de Acción de Gobierno Abierto de Guatemala: <http://gobiernoabierto.gob.gt/wp-content/uploads/2018/12/4to-Plan-de-Accion-Nacional-de-Gobierno-Abierto-2018-2020-FINAL-28-12-2018.pdf>
- Plan de Acción de Gobierno Abierto de Honduras:
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/4_PLAN_DE_ACCION_DE_ESTADO_ABIERTO_HONDURAS_2018-2020.pdf
- Plan de Acción de Gobierno Abierto de Paraguay:
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/3_PY_NAP3_o.pdf
- Plan de Acción de Gobierno Abierto de Panamá:
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Tercer%20Plan%20de%20Acci%20n%20Panam%20C3%A1.pdf>
- Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú:
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/3_Peru_Action-Plan_2017-2019.pdf
- Plan de Acción de Gobierno Abierto de Colombia:
<http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Convenciones%20Internacionales/Alianza%20para%20el%20Gobierno%20Abierto%20Open%20Government%20Partnership.pdf>
- Plan de Acción de Gobierno Abierto de España:
http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:74d66aee-760c-4962-983e-ob250fb583b8/2017_Junio_Spain_III_Plan_GA_OGP_vf.pdf

Sobre los autores/About the authors

J. Ignacio Criado. Es profesor titular (acreditado) en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y Coordinador del Grupo de Investigación en Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub), Universidad Autónoma de Madrid, así como Research Fellow del Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany). Premio Julián Marías al mejor investigador en Ciencias Sociales y Humanidades (menos 40 años), Comunidad de Madrid (2016). Vicente Pastor es asesor parlamentario en el Congreso de los Diputados. Ha sido investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador en Nova-Gob.Lab. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Valencia y Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

La construcción pedagógica de la ciudadanía para el Gobierno Abierto

González Luis, María Lourdes C.

Universidad de La Laguna

 mlgonzal@ull.edu.es

Perera Méndez, Pedro

Universidad de La Laguna

 ppereram@ull.edu.es

González Novoa, Andrés

Universidad de La Laguna

 agonzaln@ull.edu.es

Artículo recibido: 18 Marzo 2019
Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

Los cambios en las sociedades han generado toda una serie de consecuencias para las personas que habitan los distintos territorios. La prioritaria base económica en todas las decisiones ha conllevado unas modificaciones sustanciales en todas las interrelaciones humanas y han descrito el espacio de lo común a modo de espacio sumativo, parcializado, *quetizado*. La educación como proceso social y político ha asumido dicha lógica abandonando teleologías que le eran inmanentes y se ha lanzado de lleno a la construcción de ciudadanía en las que lo común se asemeja al escaparate. La cuestión planteada tiene que ver con la necesidad y con la posibilidad de introducir cambios en lo educativo para responder a discursos políticos y pedagógicos que se adornan con conceptos como gobierno abierto, transparencia, participación y democracia.

Palabras clave

Ciudadanía, Gobierno Abierto, Políticas Educativas, Pedagogía, Ética.

Abstract

Changes in societies have generated a whole series of consequences for people who inhabit the different territories. The priority economic basis in all decisions has led to substantial changes in all human interrelations and have described the space of the common as a summative space, biased, ghettoized. Education as a social and political process has assumed this logic by abandoning teleologies that were immanent and has launched fully to the construction of citizenships in which the common resembles the shop window. The question raised has to do with the need and the possibility of introducing changes in education to respond to political and pedagogical discourses that are adorned with concepts such as open government, transparency, participation and democracy..

Key words

Citizenship, Open Government, Educational Policies, Pedagogy, Ethics.

Preámbulo

En la era de las reformas, de los cambios, las transformaciones, a un segundo de que el futuro se consume en otro presente que se traga la obsolescencia programada, en este momento en el cual el neoliberalismo celebra haber derrotado al perro de las tres cabezas (hambre, guerra y enfermedad) y apunta a la conquista de la inmortalidad, la perfección y la felicidad es cuando la democracia podría prescindir de su lexema y transformarse en un algoritmo capaz de ordenarnos como datos. Habrá que pensar antes de continuar avanzando como pollos sin cabeza que los destinados a la papelera del escritorio son personas y en cantidades inquietantes.

En este parque de atracciones de optimismo digital donde el homo sapiens suspira por ser un homo deus, la ciudadanía, ese proyecto moderno para la construcción de una comunidad donde podamos vivir juntos se desmorona, se desintegra, pasa de la solidez al estado gaseoso y con su evaporación se resquebraja el Estado-nación y el vínculo con lo público. La culpa parece ser de la democracia social y del Estado de Derecho, son costosos e ineficaces y como nos muestran sus detractores, tienen peligrosos vínculos con las tesis socialistas que con la caída del muro de Berlín consumaron su fracaso como alternativa.

Y en este vodevil la democracia se halla sin la ciudadanía como un cuerpo sin osamenta. Por un lado los gurús de la política recetan tranquilizantes, cirugías plásticas y hormonas que rejuvenezcan y dopen a la paciente a la que han diagnosticado vejez e idealismo y por otro lado, surgen quienes proponen reconstruirla mediante implantes para actualizarla como tecnocracia-cuántica-

5G. Y entre toda la oferta de soluciones siempre aparece la importancia de la participación de la ciudadanía y entre todas las voces nadie explica qué debe saber la ciudadanía, cómo debe ser esa ciudadanía, que escuela se merece esa ciudadanía o de forma más sencilla, cómo esa ciudadanía va a recuperar su vínculo con lo social y a defender la democracia si no le explicamos qué es la democracia y cómo funciona. Las políticas educativas que emanan de las recomendaciones de los informes transnacionales inciden en abordar las reformas de los sistemas educativos en torno a lo mesológico, la gestión y la introducción de tecnologías; pero ninguna supone un paso adelante en la democratización de la escuela ni en la transformación de la escuela como el lugar donde se educa a la ciudadanía. Y muy pocas suponen una defensa de lo público, al contrario, la tendencia es a la privatización y a priorizar las libertades de enseñanza frente a la equidad, retornar al sistema dual de educación y abortar el proyecto de la escuela comprensiva. Alegan incompatibilidad con el orden económico.

Pero nos es imposible imaginar un gobierno abierto como profundización de la democracia sin abordar seriamente qué políticas educativas deben posibilitar esa ciudadanía vinculada a lo comunitario que permita responder con ilusión a la pregunta sobre si podremos vivir juntos y añadiendo a Touraine, en un planeta que nos aguante a todos. Proponer la no ruptura de la complicidad entre política y pedagogía para que la ética sea hospedada en las escuelas y estas dejen de funcionar como algoritmos de selección (y por ende, de exclusión) y aspiren a transformar la realidad con eso que se ha dado llamar «transferencia social del conocimiento».

La ruptura del mito moderno en torno a la ciudadanía.

« ¿Cómo podría hablarse aún de ciudadanía y de democracia representativa cuando lo los representantes electos miran hacia el mercado y los electores hacia su vida privada?» (Touraine, 1996:13)

Esta pregunta expresa, a nuestro juicio, la inquietud por la desintegración de la política tal y como ella fue pensada y realizada desde la lógica de sentido inherente al proyecto de la Modernidad, pues a su destino se liga la relevancia atribuida a la política, en cuyo ámbito dicho proyecto se trajo en un determinado modo de resolver el problema de la comunidad.

La pregunta de Alain Touraine arrastra consigo un nuevo cuestionamiento en torno a las condiciones en las que emerge el interrogante, esas condiciones que mueven a plantearnos cómo no hablar hoy de ciudadanía, tanto en el sentido de lo que ya no es posible decir sobre ella, como en el de lo que nos sigue interpelando como problema.

En efecto, se trata de una pregunta de la cual se hacen cargo no pocos análisis acerca de las radicales transformaciones que caracterizan a las sociedades contemporáneas. Porque entre los asuntos en juego está el de los efectos de dichas transformaciones en las formas mediante las cuales los hombres establecen sus relaciones y, por ende, las condiciones que posibilitan la convivencia democrática. A lo cual se vincula el renovado interés por la idea de ciudadanía orientado hacia su resignificación, una vez reconocida la insuficiencia de la concepción tradicional frente a la eclosión de fenómenos tales como: la disolución de fronteras relativas a los flujos de producción y consumo, en cuanto efecto de los procesos crecientes de planetarización que ponen en jaque el papel

central de los Estados-nación y las nítidas demarcaciones entre lo público y lo privado; la fragmentación de la vida social y de los significados que constituyen el ámbito de la cultura cotidiana; la pérdida de legitimación de las tradicionales organizaciones como instancias de representación y mediación entre el Estado y los individuos -partidos políticos, sindicatos, gremios, etc.-; la disolución de las claves que funcionaron como ideas-fuerza de la acción colectiva, etc.

Los caminos por los cuales transita dicha resignificación son diversos; no obstante, puede apreciarse la presencia de un *corpus* de interrogantes que recorren tal diversidad. Como ejemplos, pueden citarse las siguientes: ¿Es posible vivir juntos? y ¿cómo hacerlo?, es decir, ¿será necesario reinventar la comunidad? ¿Es posible y de qué manera articular lo común y lo distinto? ¿A qué remite la convivencia política en el entrecruzamiento de las radicales transformaciones que experimenta el espacio público?

Preguntas, en fin, que recolocan sobre el tapete de la discusión el tema de la ciudadanía. No es nuestro propósito responder a tales interrogantes, solo buscamos situar las consideraciones dirigidas a mostrar algunas de las condiciones en cuya trama se inscribe el desvanecimiento de los límites de la idea moderna de ciudadanía, la pérdida de su capacidad en tanto fuerza integradora configuradora de identidad política, para luego proceder a trazar ciertos fragmentos del nuevo mapa intelectual en el que se procede a su redefinición.

Lo que hoy se revela es la paradoja constitutiva del modo en que el discurso político moderno pretendió resolver el problema de la comunidad. Paradoja que, como bien lo observa Pietro Barcellona, consiste en haber proyectado la realización de dicha promesa «*en la dialéctica entre el Estado-sociedad política (lugar de la comunidad abstracta y del “deber ser” del Bien común) y, por otra, la sociedad civil como esfera de la contingencia (de la producción y reproducción de la vida confiada al acontecer de los intereses y necesidades privadas)*» (Barcelona, 1996:19).

Con esta paradoja, también se muestra la imposibilidad inherente a la pretensión de realizar la comunidad mediante su reducción al Uno, bien bajo la forma de estatización de la vida social, bien bajo la forma de la articulación de intereses privados, regulados por el derecho o por el mercado.

Resquebrajada la promesa de realización de la comunidad tal y como ésta fue proyectada por el discurso moderno, la idea moderna de ciudadanía y su configuración como fuerza integradora, no parece sobrevivir. Especialmente, cuando se tiene presente el entrecruzamiento de fenómenos que, de hecho, la ponen en cuestión. En efecto, si junto a la atribución de *identidad política* a los individuos, la idea de ciudadanía constituyó una fuerza por la cual la identificación con la Voluntad General implicaba un sagrado deber para los individuos en cuanto ciudadanos; entonces, no es difícil comprender que las nociones de ciudadanía y ciudadano confronten serias dificultades cuando se las enfrenta a los cambios culturales y políticos característicos de las sociedades occidentales de este nuevo tiempo. Cambios, en cuya trama se advierte la disolución del moderno concepto de ciudadanía como referente del sentido de pertenencia a una determinada comunidad política. Sobremanera, porque el carácter de los cambios refiere precisamente a la desintegración de los confines práctico-institucionales y discursivos de la ciudadanía moderna.

Por ello, hablar de las condiciones en las cuales replantearse la pregunta por la ciudadanía significa hacernos cargo de ese cambio de época en el cual se produce el entrecruzamiento de fenóme-

nos que han dado pie a la emergencia de lo que actualmente se denomina y caracteriza como escenario cultural posmoderno, entre cuyas expresiones podemos indicar las siguientes:

- El fenómeno de globalización económica y cultural, las exigencias de integración global de las economías nacionales y, al mismo tiempo, la acentuación de demandas nacionalistas y de los procesos de fragmentación social.
- La ubicuidad del pensamiento único –neoliberal– y, simultáneamente, la reivindicación del pluralismo cultural en cuanto valor central de la profundización de la experiencia democrática y la “despolitización” de los movimientos sociales.
- La avalancha de medios de información y comunicación instantánea y, al mismo tiempo, el debilitamiento de los vínculos comunicativos.
- El empeño por perseguir intereses nacionales y la profunda desilusión con las políticas nacionales.
- Los llamados a las sociedades competitivas y un mundo en el cual enormes contingentes de la población siguen condenadas a la segregación.
- Las posibilidades emancipatorias ligadas a los descentramientos y la experiencia del estar en todas partes y en ninguna, o para decirlo con palabras de Mandela, no saber «*con certeza ni dónde terminan los países, ni dónde comienza la gente*». (Mandela, 1996: 293-299)
- La massmediatización de la esfera pública.
- El fin de la “religión del deber”.

A dichos fenómenos, entre otros, se articula la desintegración del espacio público moderno, “*el fin de la cultura pública*”, para decirlo con palabras de Sennet.

Desintegración entre cuyas expresiones más contundentes pueden citarse, por una parte, el vaciamiento de los lazos socio-políticos fundados en los principios-ideales de interés general, identidad nacional, conciencia autónoma, voluntad general, ciudadanía, y en la «*discusión racional y argumentación pública, sobre la base de la libertad formal y de la igualdad de derechos*» (Ferry, 1992: 13-27). Y, por otra, el creciente desinterés por los asuntos que se consideraran públicos, no sólo en razón de que se supusieran como asuntos que atañen a todos/as y cada uno/a de los individuos sino, en lo fundamental, a partir del supuesto de que en ellos se ponían en juego el destino de las sociedades, de sus instituciones y de sus ciudadanos/as.

La pérdida del confín de la ciudadanía concierne, así, a la disolución de sus referentes fundacionales. Especialmente, el relativo al Estado-nación cuyas fronteras se tornan porosas y su pretendida unificación desaparece frente a la globalización y a la creciente fragmentación de los vínculos sociales y culturales. Y, aunado a ello, su declive como forma política de la soberanía y de la igualdad de los ciudadanos, lo cual torna cada vez más precarias las articulaciones entre ciudadanía y Estado-nación. Para expresarlo de otra manera, con la pérdida del relato de la comunidad política nacional que definió un horizonte político y moral, y una voluntad para todos/as de forma individual y como grupos pertenecientes a una nación, se pierde el concepto moderno de ciudadanía en tanto forma moderna de identidad política.

Intentamos pues concretar algunas de las condiciones en las que se inscribe esta pérdida, tal y como se definió en el horizonte del discurso político moderno. Particularmente considerando tres aspectos fundamentales, a saber: el fenómeno de la globalización y las prácticas de pluralización cultural, la instauración de la lógica posmoralista y, finalmente, la massmediatización de la esfera pública.

La transnacionalización económica y cultural, esta última vinculada no sólo a las migraciones masivas de población sino a la circulación de esquemas de percepción y de comportamiento, vía medios de comunicación satelital, anuncian el declive del Estado-nación como forma de organización política moderna, y con ella la de la ciudadanía como figura de identidad política, anclada en sus confines. El avance hacia una era postnacional parece tornar impertinente la tarea de pensar la ciudadanía apegándonos a la lógica fundacional de las esencias que definirían de una vez y para siempre lo que significa el ejercicio de la ciudadanía.

Así, desde la consideración de fenómenos como lo indicados, todo ocurre como si los cambios culturales vinculados a ellos se conjugaran para volcar nuestra atención hacia el carácter plural y heterogéneo de los vínculos mediante los cuales es posible re-crear comunidades irreductibles a una identidad homogeneizadora. Y, con ello, hacia lo que, hoy significa el reconocimiento del pluralismo cultural como valor y como campo de luchas por los derechos de las minorías estigmatizadas o discriminadas (casi siempre se dan ambas cosas). Pluralismo al cual se articula también su interpretación como una forma de desestructuración de la homogeneidad social, jurídico-política y cultural de la nación y del concepto de ciudadanía, cuya crisis se hace patente en la debilidad de las mediaciones institucionales que, en otros tiempos, tenían capacidad de fundamentar y promover tal homogeneidad.

De ahí que entre las cuestiones centrales para el pensamiento político se encuentra la de cómo interpretar las nuevas articulaciones entre lo global, lo local, el espacio urbano, las formas de la diversidad cultural, las nuevas modalidades de exclusión y de resistencia, la democracia y la recomposición del espacio de la ciudadanía. El debate que se produce al respecto incluye diversas perspectivas. Para unas, se trataría, no de la pérdida del concepto moderno de ciudadanía, sino de intentar readaptarlo a las nuevas condiciones mediante la búsqueda de síntesis entre el liberalismo y la defensa de valores comunitarios de tipo cultural. Para otras, se impondría dotar de mayor fuerza la autonomía y responsabilidad de los/as ciudadanos/as frente a la sociedad, sin la mayor injerencia del Estado. Las más radicales, rechazan cualquier intento de reducir el pluralismo cultural en sociedades determinadas sobre el fondo de cualquier tipo de homogeneización inherente a la idea de ciudadanía como identidad política, lo cual involucra que su redefinición tome como eje central dicho pluralismo, no sólo reconociéndolo como un hecho, sino considerándolo como un valor, un derecho y un campo de lucha de las minorías por el reconocimiento de su diferencia.

En este último caso, no se trata de reivindicar una especie de ciudadanía diferenciada respecto de un fondo de identidad común, sino la pluralidad y heterogeneidad de formas de pertenecer y participar en las diversas comunidades de un mundo crecientemente interconectado, en el cual el horizonte de la identidad del/la ciudadano/a como miembro de un Estado-Nación se torna cada vez más precario, es decir, en un mundo en el cual la determinación jurídico-política de la comunidad de ciudadanos/as iguales ante la ley, se desmorona.

La imposible recuperación de la idea moderna de ciudadanía, anclada en la obligación hacia la comunidad nacional, parece configurarse como uno de los efectos más decisivos de las mutaciones experimentadas en la trama socio-cultural y política, el cual tiene que ver con la pérdida del sentido único y último de los lazos colectivos. La indiferencia hacia los asuntos públicos y la ausencia de fe colectiva movilizadora muestran la caducidad de “*la ética prometeica de mejoramiento del género humano*” (Lipovetsky, 1994: 21-57), y, a la vez, la emergencia de una “*ética mínima*” (Cortina, 2000: 80-82). Una ética en virtud de la cual, por ejemplo, el compromiso con causas colectivas no se considera un deber del/la ciudadano/a, pero sí se enfrenta y reprueba cuanto amenaza la seguridad individual y colectiva, como la violencia en sus múltiples formas.

Sin embargo, la pérdida del sentido de obligación hacia la colectividad, característica de la cultura neoindividualista, provoca la inquietud planteada por Lipovetsky (1994: 21-57) bajo las siguientes preguntas: « *¿Hacia dónde van nuestras democracias desembarazadas de toda ‘religión civil’, de toda fe en los proyectos colectivos?»* « *¿qué puede mantener unidas a sociedades que carecen del sentimiento individual de obligación hacia el conjunto social?»*»

Las democracias posmorales, afirma, *no han dicho su última palabra*, aunque entre las distintas posibilidades pueden advertirse dos aspectos que minimicen los riesgos entrópicos: el acuerdo sobre «*el valor del pluralismo democrático y la exigencia de ética y de respeto del derecho a la diferencia*».

Se dibujan democracias menos heroicas y voluntaristas, pero más atentas al pluralismo cultural, más descentralizadas y más reguladas por el derecho y el principio de responsabilidad individual, que por la moral del deber. Podemos o no estar de acuerdo con Lipovetsky, pero lo que no cabe obviar, desde su análisis, es que las democracias posmorales comportan la fatiga del colectivo ciudadano basada en la religión del deber y la configuración de un nuevo tipo de ciudadanía, cuyo carácter es justamente uno de los problemas a dilucidar en nuestro presente.

El desmoronamiento del imaginario político moderno y la progresiva instauración de lo que viene nombrándose como videocracia, encuestocracia, tele-Estado, mercado electoral y la pugna por la monopolización de las telemiradas del público telespectador, constituyen, así, parte fundamental de las condiciones que la pregunta actual por la ciudadanía no puede obviar, sobre todo cuando se tiene presente el carácter efímero de experiencias políticas que movilizan vínculos de pertenencia, del ejercicio de la opinión pública, y la progresiva reconfiguración de Estado sin Nación o las naciones con Estados precarizados o ausencia de Estado; en cualquier caso, sin finalidades circunscritas a los confines de lo nacional, lo que vulnerabiliza notablemente a las ciudadanías.

En este escenario, la esfera política es transformada por el contundente impacto de los medios y de la cultura de la encuesta, no sólo porque sin los massmedia y sin las encuestas hoy nos parece posible pensar el ejercicio de la política, sino porque el espacio político mismo se ha massmediatizado (Lanz, 1995:192-209). Las repercusiones de este hecho en la esfera pública son inapelables. A título de indicación puede señalarse, por ejemplo, que no se trata sólo de que el espacio audiovisual reemplace los tradicionales lugares de vinculación de los individuos con la política, sino de que ésta ha modificado su formato y su discurso; de manera que aún las formas de protesta social no parecen tener contundencia sin su capacidad para seducir más que para convencer. En el mismo sentido, no se trata sólo de que la política haga acto de presencia en los espacios televisivos o

las redes, sino de que hoy tienen más credibilidad esos medios que los propios agentes políticos; ni que los sondeos de opinión sustituyan a los mensajes, sino que los medios masivos y los sondeos (a pesar del reconocimiento invasivo de las fake news) devienen alternativas frente a las otrora instancias de comunicación política entre las ciudadanías y el Estado, como los partidos y el parlamento. Estamos asistiendo al tiempo de la *Posverdad*.

El modelo político de comunicación que se instaura es, pues, el modelo mediático, con inevitables repercusiones en la erosión del sustrato del espacio público moderno: el debate público en torno a los asuntos públicos no puede obviarse ya que a él estuvo ligada la lucha misma por la construcción de sociedades democráticas.

Pero ya no podemos pensar el poder desde los viejos dispositivos con los que las clases privilegiadas o el capital perpetuaron su dominación. Lo hegemónico, hoy, se diferencia, distancia y complejiza respecto de aquella tradición. Los análisis que desentrañaban la alienación, la opresión y la mistificación (S. XIX y XX) y daban cabida al giro dialéctico que acabaría con la relación amo-esclavo, ya no nos sirven; la cuestión es que la destrucción de los vínculos sociales basados en el dominio ya ha tenido lugar: se ha realizado técnicamente mediante la emancipación virtual (generalización del intercambio, reconciliación de contrarios con la asunción de los Derechos Humanos y abolición de todos los valores...).

Ahí radica la instalación de la hegemonía, que llegó para quedarse. Los predicados de la dominación han desaparecido y, contradictoriamente, se interioriza la posición del amo por parte del esclavo emancipado y se resuelve todo *en una paradoja: la liberación total, la resolución de los conflictos y la libre disposición de uno mismo nos han llevado a someternos al orden mundial hegemónico* (Baudrillard, 2006: 12).

Se trata de una dicotomía radical: Hegemonía implica el fin de la Dominación (y casi, consecuentemente, el fin de las Resistencias). El poder mundial no sólo se apropia de la riqueza económica, sino que ha logrado hacerse con las conciencias y con la propia realidad.

“Se ha producido una confiscación generalizada –de la soberanía y de la guerra, de los deseos y de las voluntades secretas, del sufrimiento y de la rebeldía- a través de una inmensa simulación, un gigantesco reality show, en el que todos nos limitamos a interpretar un vergonzoso papel” (Baudrillard, 2006: 12-13)

La realidad quedó subordinada al orden económico, y ya nada puede pensarse desde otro lugar. He aquí el aldabonazo definitivo perpetrado por el capital. Al margen de la constatable permanencia y expansión de la explotación material del mundo, el fenómeno clave a nivel planetario ha sido el secuestro de las conciencias, el sometimiento de las mentes a un modelo único; de manera que, a partir de entonces, resultará inconcebible cualquier otra perspectiva, apertura o apuesta simbólica también a nivel. Aquí es donde se sitúa el tránsito de la dominación a la hegemonía.

El resultado es que ya no estamos sometidos a la opresión, a la desposesión o a la alienación, sino a la profusión y al tutelaje incondicional. Hemos sucumbido a quienes nos pueden colmar y terminamos abrumados con una deuda infinita, imposible de saldar. Esto nos lleva a una revisión radical de las relaciones tradicionales entre el bien y el mal.

No podemos concebir un nivel simbólico en el que la gente se rebele por recibir demasiado, por recibirlo todo sin posibilidad de devolución, por ver reconocida una libertad total que conlleva, al mismo tiempo, la entrega del uno mismo de forma integral; la totalidad del yo junto a la pérdida del sí mismo.

“Nos encontramos en un mundo virtualmente banalizado, neutralizado, donde, por una suerte de terror preventivo, ya nada puede tener lugar. De forma que, aquí dentro, todo lo que abre una brecha produce acontecimiento. Un acontecimiento que puede pertenecer al orden del pensamiento, de la historia, del arte quizá, pero que en la actualidad, adopta la forma espectacular del terrorismo” (Baudrillard, 2006: 18). O, lo que en palabras de Castoriadis, sería el ascenso de la insignificancia: *“El imaginario de nuestra época es el de la expansión ilimitada, es la acumulación de la baratija –un televisor en cada habitación, un ordenador en cada habitación-; esto es lo que hay que destruir. El sistema se apoya en este imaginario.”* [...] *“lo que caracteriza al mundo contemporáneo son las crisis, las contradicciones, las oposiciones, las fracturas; peor lo que más me llama la atención es sobre todo la insignificancia”* (Castoriadis, 1996).

Con la cancelación del orden de la dominación se clausura la modernidad y también desaparece el lugar para el trabajo histórico de lo negativo; se inaugura la era de la hegemonía, el imperio virtual del bien, la positividad total y en esta realidad integral el pensamiento crítico ya no puede subvertir el sistema desde dentro. Es el fin de las contradicciones, de las relaciones de fuerza: el fin de la violencia revolucionaria. La disolución de la negatividad en el corazón del sistema es más bien una colusión, un consenso definitivo, un circuito integrado de globalidad. Pero, precisamente, *a causa de ese exceso de positividad, también ha llegado la hora de la agonía del poder.* Como señalábamos antes al hablar del peligro que corrían las democracias que alcanzando su completud, resbalarían en su opuesto contrario, así, en el momento de su realización definitiva, el sistema se vuelve incapaz de superarse e inicia su proceso de disolución. Es la estrategia fatal de un sistema que incapaz de impedir la realización de su destino, aboca en una suerte de autodestrucción. El trabajo de duelo sustituye el trabajo de la revolución

Quizá el destino fatal del capital sea precisamente llevar el intercambio al límite, una consumación total de la realidad. En cualquier caso, el vértigo del intercambio generalizado y disperso en circulación desenfrenada, una realidad que pierde su principio de realidad y un frenesí comunicativo e informativo, son las marcas de la hegemonía.

2. La necesaria recuperación del vínculo social o de cómo reinventar la comunidad.

Los diagnósticos que, desde diversas ópticas, se hacen sobre la actualidad coinciden en destacar como nota distintiva la desafección frente a los grandes referentes de sentido del proyecto político moderno. Se trata, como ha destacado Lipovetsky, entre otros, de la disolución de los proyectos prometeicos que movilizaron la aspiración a la vida democrática y de la credibilidad en las promesas demiúrgicas de transformación del mundo. No ha podido, pues, quedar incólume el moderno modo de resolución del problema de la comunidad, esto es, de su conforma-

ción ad unum, traducido en la promesa de la comunidad de ciudadanos libres e iguales ante la ley que, bajo la impronta del universalismo de la razón, construyó un modo de estar juntos identificado con el Estado-Nación en cuanto instancia de la comunidad del deber ser del Bien común (Téllez, 2001).

Hace unas décadas que entramos en la agonía de una lógica que se había configurado desde la distinción amigo-enemigo sustentada en los supuestos de “la inclusión del amigo” (construcción de lo mismo); y la “exclusión del enemigo” (alterador de un orden). En segunda instancia, aparece la lucha con ‘el otro’ como enemigo público, como *hostis*, pero al fin y al cabo es ese externo que nos reconoce y es reconocido, por el cual nos identificamos y él nos identifica como su otro, en recíproca relación de enemistad.

Tras los acontecimientos acaecidos en los últimos 30 años a nivel de reorganización geopolítica del globo, este trazado ha ido disolviéndose al tiempo que se desdibujaban las fronteras.

Con la caída del Muro de Berlín, definida por Esposito como la expresión más contundente del desvanecimiento de dicha lógica, no sólo han desaparecido las fronteras sino la idea misma de frontera como línea demarcatoria entre campos exteriores que se enfrentan uno a otro, no sin consecuencias sobre la distinción amigo-enemigo. Porque una vez pulverizada esta línea desaparece no sólo el enemigo externo sino también el amigo, no sólo el otro exterior sino también el mismo: «con el Otro desaparece también el mismo. Con el adversario, también el Hermano». Y porque el riesgo de la invasión y de la explosión es sustituido por el de la descomposición y la implosión, toda vez que «el otro —los otros— no han desaparecido», se han transfigurado. Así, pues, el enemigo ya no es el otro externo, el afuera claramente identificado y visible como enemigo exterior; sin embargo, esto no significa que la percepción del otro como presencia amenazadora haya desaparecido y, con ella, los sentimientos, actitudes y comportamientos negativos que provoca. Significa que —una vez perdida la identidad resultante de la clara identificación del otro como enemigo que nos identificaba claramente como su otro— el enemigo se construye de otro modo, transformado en la amenaza interior del orden, en el intruso al que se está permanentemente expuesto, en el enemigo que no se tiene afuera, enfrente, sino dentro, al lado. El enemigo externo es sustituido por el «enemigo interno... el extranjero interno —el inmigrante, el mestizo, el apátrida, el prófugo, el refugiado—» que encarna la amenaza, provoca el miedo, el rechazo y el odio reactivos (Téllez, 2001: 15).

La figura alterativa y alteradora que ahora emerge de ese otro es mucho más difícil de gestionar. Por ello, precisamente, da más miedo.

...porque no se le puede responder ni con una lucha frontal, ni con una aceptación indiscriminada. No queda sino mantenerlo en el umbral que él ha cruzado ya, amenazando continuamente con expulsarlo, pero sin ninguna posibilidad real de hacerlo (Esposito, 1999:74)

A lo que se responde con nuevas formas de contención que, como prosigue Esposito, aprendimos a erigir nuevos muros internos donde se sitúan las nuevas formas de dominación cuyo ejercicio demuestra que el mecanismo sacrificial siempre está preparado para entrar en escena.

Surgen de aquí algunos interrogantes esenciales: ¿qué ocurre entonces cuando ya el mito del cumplimiento de la comunidad total no es posible por haber perdido los anclajes en las ideas de Pueblo y Nación? ¿Qué están haciendo las nuevas versiones comunitarias con la democracia y la política?

Son estas cuestiones las que nos remiten a los discursos que están arraigando –y hasta saturando– hoy el seno de nuestras sociedades.

Se trata de la idea condensada en la definición de la política como arte de lo posible, en la cual arte viene a decir técnica de gestión, y posible, ese realismo de los objetivos y medios para la solución de necesidades siempre postergables de los individuos y grupos sociales (Téllez, 2001:17).

Aquel metarrelato de una comunidad de destino nacional y hasta universal que alumbró el “contrato social” como metáfora fundadora de la racionalidad política moderna que presidió las formas de gestión y organización de la vida social, ha dejado paso a un nuevo relato, el de un “estado límbico de lo político” asociado a la llamada ‘democracia consensual’ o, como prefiere llamarla Rancière, la ‘posdemocracia’.

Surge aquí la paradoja que atraviesa lo que hoy llamamos Democracia, a saber: la exaltación de la práctica del consenso operando como borradura de las formas de obrar democrático.

Porque se trata de esa práctica que opera legitimando un modo de democracia que ha quedado reducida al juego de los dispositivos estatales y las búsquedas de equilibrio entre los intereses parciales, una vez liquidado el litigio político fundamental concerniente a «la cuenta misma de las partes», al conflicto por la cuenta de los sin parte y sin cuenta (Téllez, 2001:17).

Entramos así en el dispositivo que ha construido el *decir político* y lo ha estandarizado; y es a este advenimiento estándar al que se asocia la llamada *auténtica* participación política masiva que cobra tintes de espectáculo en su visibilización mediática. La política se reduce a noticias, entrevistas, sondeos de opinión, tweets... Es decir, las formas de participación política mutan a ecos de presencialidad, a ruido mediático. Ello traslada a su vez el *arte de lo posible* a simples formas de gestión de la opinión, imposición de un orden discursivo, penetración de un *decir político*, al que Baudrillard denomina ‘el orden del simulacro’. Una vez suprimido todo destello político solo queda la ficción de ‘una opinión pública’.

De ahí que el régimen posdemocrático de la opinión, bajo el orden del simulacro, al hacer de la opinión un objeto que depende de su producción y consumo masivo, liquida la dimensión política de la opinión pública y el espacio público de aparición del litigio político (Téllez, 2001:18).

Lo que aquí está en juego es justamente la disolución de la comunidad como comunidad de litigio político y su constitución como un balance de las partes ya dadas en cuanto reflejo de la esencia de una comunidad jurídicamente determinada. En este balance, la ciudadanía «local y asociativa» es postulada como empresa que torna visible la identidad entre la comunidad así constituida y el individuo concebido como «el microcosmos del gran todo», el gran todo conformado por el intercambio de derechos y opiniones. De este modo, contrariamente a lo argumentado por las tesis

comunitaristas, los planteamientos de Rancière apuntan a mostrar, con gran acierto, que no se trata del reinado del narcisismo como desencadenamiento del individualismo sin límite, pues:

En el espejo de Narciso lo que se refleja es la esencia de esta comunidad. En él se ve el 'individuo', en él se le exige verle como militante de sí mismo, pequeña energía contratante que corre de vínculo en vínculo y de contrato en contrato al mismo tiempo que de goce en goce. Lo que se refleja a través de él es la identidad de la comunidad consigo misma, la identidad de las redes de la energía de la sociedad y los circuitos de legitimación estatal (Rancière, 1996: 144)

En este punto, resultan cruciales las siguientes preguntas hechas por Esposito: « ¿Cómo desfondar esta lógica opresiva y opresora? ¿Cómo utilizar el potencial de transformación que el tránsito del enemigo externo al enemigo interno lleva dentro, sin resbalar hacia una nueva, y más incontrolable, forma de xenofobia?» (Esposito, 1999:75).

Tales interrogantes reclaman la tarea de repensar la comunidad, pues está en juego la apertura a la cuestión de la alteridad, a la cual se anuda un nuevo trazado de comunidad liberado de la impronta de lo *uno*, incluso en el reconocimiento de la diferencia cuando se la entiende bajo tal impronta como su fondo común. En estas preguntas resuena la invitación a considerar la comunidad como uno de esos problemas cuya contemporaneidad no consiste en su adaptación a las circunstancias del presente sino en su abrirse al ejercicio del pensamiento «inactual» en el sentido nietzscheano; es decir, el pensamiento que no busca restaurar, reafirmar o re-formar sino fracturar las figuras que permiten instalarnos cómodamente en el presente, moviéndose contra aquello que en él tiene la fuerza de lo incuestionable, haciendo estallar lo homogéneo, disolviendo totalidades, fracturando lo continuo, multiplicando los trayectos, dispersando y diseminando el sentido.

Así pues, la comunidad de la cual nos habla Esposito es la comunidad incompleta, sin pretensión de cumplimiento total y, por ello mismo, la comunidad irrepresentable e indecible, la que no disuelve, en nombre de la organicidad y la absoluta transparencia, sus diferencias, fricciones y conflictos. Es, en fin, la comunidad que desafía la obsesión por la inclusión de las prácticas sociales en un único y orgánico cuerpo social, en un único núcleo político, jurídico y cultural, en un único sistema simbólico. Y, consecuentemente, la comunidad en y por la que la experiencia democrática rompe la forzosa homogeneidad, las múltiples formas de ocultamiento y cancelación de la diferencia y la alteridad, si acordamos con este autor entender la democracia como aquello de lo que no existe esencia en nombre de la cual proceder a su refundación (Téllez, 2001:28)

Retomar hoy la resignificación de lo político, reconceptualizar la democracia, apostar por el regreso del vínculo social, reinventar la comunidad sin proyecciones totales y totalitarias, desprendiéndose de los metarrelatos fracasados y las promesas incumplidas.

De la reflexión sobre estas premisas y la toma de conciencia ciudadana frente a los desafíos de los modelos de gobernabilidad al uso, emergerán las necesidades a cubrir en esa ciudadanía a la intemperie.

Pasará necesariamente por una revolución de las conciencias, una nueva cultura política participativa, donde el papel de lo pedagógico –como discurso y como praxis- será fundacional.

3. Políticas educativas para el Gobierno Abierto. La ciudadanía abierta.

Apuntan los ideólogos del Gobierno Abierto que los tres pilares que se precisan para la profundización en la democratización de los sistemas políticos actuales son la participación, la transparencia y la colaboración. Los tres apuntan a la ciudadanía como protagonista de la política que puede y debe participar de lo público, a la que se le debe rendir cuentas desde las administraciones y con la que hay que cooperar para abordar el incremento de conflictos que desafían al Estado de Derecho.

Desde el proyecto Erasmus+ TOGIVE (2016-2019) se proyectaron los tres pilares que fundamentan el paradigma político del Gobierno Abierto hacia el escenario de la ética; conformándose un marco de principios que debía encarnar el trabajador público, sea o no funcionario, y la ciudadanía. La integridad, la probidad, la lealtad, la confiabilidad, la equidad y la coherencia resultaron cualidades necesarias para la construcción de un modelo de ciudadanía que actuase en lo público con responsabilidad intersubjetiva.

Lo ético sin embargo no predomina en el marco conceptual predominante del Gobierno Abierto que incide, para la reforma de las administraciones públicas, en lo económico como límite de lo posible y en lo tecnológico como plataforma de lo facilitador. Los contenidos habitan en las zonas umbrías de lo metodológico que concentra el eje de los discursos de transformación política en los “open data” y en los “open action”; suponiendo que la tecnología será la *conditio sine qua non* para la democratización definitiva.

Si consideramos que la política es la acción mediante la cual una persona, o un grupo de ellas, toma decisiones que afectan a los demás y la ética la reflexión en torno a la bondad o maldad de dicha acción para la comunidad, surgen preguntas que desde la pedagogía se deben esgrimir como estrategia para deliberar cuál es el papel de la educación en la conformación de esa ciudadanía que debe recuperar su vínculo con lo social

¿Cómo deben ser las políticas educativas que favorezcan la transparencia, la participación y la cooperación? ¿Qué educación posibilitará una ciudadanía íntegra, honesta, leal, confiable, justa y coherente?

Analizando las tendencias actuales en torno al cómo reformar las administraciones públicas y estudiando las políticas educativas que emanan del Consenso de Washington y que se extienden en un proceso de uniformización como superestructura de la globalización económica, nos encontramos con cuatro teorías que parecen brotar del metarrelato neoliberal. Los neotayloristas abogan por romper las diferencias de gestión entre lo privado y lo público (Gault, 2004) sin tener en cuenta que un sector persigue objetivos y el otro encuentra su sino en los procesos. En otro sentido se hallan los que defienden la teoría de la elección pública que establece el futuro de lo público en clave de competencia, elección, transparencia y control (Criado, 2016). Desde la teoría de la agencia se aboga por la descentralización y la externalización de servicios y desde la teoría de los costes de transacción se confía en la eficacia matemática y la psicoeficiencia para que lo estadístico conforme las soluciones de una democracia algorítmica infalible.

¿Cómo han incidido las cuatro teorías en las políticas públicas? ¿Qué modelo de educación proyectan? ¿Qué ciudadanía diseñan? ¿Qué democracia imaginan?

El neotaylorismo propone una reinención del gobierno en clave de eficacia eficiencia, adaptabilidad e innovación con una fuerte apuesta por un modelo gerencialista que escinde la gestión de lo político. ¿Qué significa o cómo sería una educación eficaz, eficiente, adaptativa, innovadora y apolítica? De partida rompemos con la teoría freiriana que atribuye una naturaleza política a la educación. La teoría neotayloriana diseña una escuela que no aborde la educación en torno a las libertades positivas en beneficio de la formación de un modelo de individuo que se adapte a las demandas profesionales del mercado de trabajo. Fijémonos en que los conceptos eficacia y eficiencia no solo se atribuyen al modelo de gestión sino a las cualidades con las que debe desempeñarse el individuo a lo largo de su vida. Una vida cuyo principio se fundamenta en no perder el tiempo que vale oro. Y para salvaguardar o facilitar el buen hacer es la tecnología la que encarna el papel de los hombres grises de Michael Ende, exprimiendo los segundos para maximizar la productividad y optimizar los resultados.

Las políticas educativas que responden a esta mirada en torno a la educación provienen de una pedagogía positivista que diseñará la educación como una empresa antes de la empresa. Opta por un saber positivo que responda a la realidad sin cuestionarla, que sincronice los sistemas educativos a las demandas del modelo productivo en tiempo real. Supone un trasvase de la formación profesional a la educación básica y ello explica el surgimiento del modelo de competencias y su extensión en los procesos evaluativos de la enseñanza en base a resultados medibles. También la aparición de agencias transnacionales de evaluación y la selección de competencias en base a intereses del mercado. Veamos un ejemplo sobre este aspecto sobre el que inciden las políticas educativas en base a los planteamientos neotaylorianos. Desde la pedagogía se abordan los desafíos de la globalización sobre tres vértices fundamentales; la competencia informacional que representa las capacidades para analizar y seleccionar información veraz y significativa para transformarla en conocimiento; la competencia convivencial que incluye los elementos comunicativos y las habilidades para cooperar con grupos heterogéneos y la competencia de autonomía que versa sobre la toma de decisiones, la iniciativa y la emprendeduría. Observamos que poco o casi nada de lo referido es evaluado por las agencias transnacionales que diagnostican la salud de los diferentes sistemas educativos. ¿Qué están evaluando? ¿Para qué? ¿Se puede evaluar los resultados de la educación a través de los ítems seleccionados por el informe PISA?

Otro elemento que resulta interesante estudiar desde las propuestas neotaylorianas es la confianza en un modelo gerencial para la reforma de las administraciones públicas. Podemos observar la tendencia a cambiar el modelo democrático de elección de equipos directivos de las escuelas por la introducción en los mismos de figuras con experiencia en gestión de organizaciones e instituciones. Se desplaza el foco de interés desde las cuestiones pedagógicas hacia las económicas y la vara de medir la calidad de gobierno de una escuela son sus cuentas y claro, sus resultados en los mencionados informes de las agencias evaluadoras. La solución contra la denostada burocratización de las administraciones públicas no es la reducción de la burocratización sino la sustitución de los expertos en educación por burócratas. La pregunta que subyace en base al principio de participación que vertebra el Gobierno Abierto es; ¿se puede favorecer la construcción de una ciudadanía para la democracia desde una escuela menos democrática? ¿menos política?

En el caso de los teóricos de la Public Choice (Jones, 1998) recordemos que insistían en la necesidad de fomentar la competencia entre instituciones, favorecer la externalización y aumentar los controles de la burocracia (Peiro, 1994). Responde con más sombras que luces al constante reclamo tanto desde el neoconservadurismo como desde el neoliberalismo a las libertades educativas que emanan de las libertades negativas del liberalismo; la libertad de creación de centros y la libertad de elección de centros.

Resulta arriesgado afirmar lo contrario a que una familia no pueda elegir la mejor educación para sus hijos pero, ¿qué criterios siguen para tomar esa decisión? El estudio “Who Benefits from Educational Choice? Some Evidence from Europe” (Ambler, 1997) destacó tres que condicionan con mayor impacto el centro educativo por las familias: la proximidad a su residencia habitual, que la clase social media de la escuela fuese igual o superior a la suya y que tuviese suficientes extraescolares para favorecer las incrementadas jornadas laborales y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. No encontramos entre los tres criterios elementos pedagógicos. (Frago, 2001)

Se da además una cuestión que resulta ladina y que enmascara con marketing los discursos fundados en la libertad de opción que emanan del neoliberalismo. En un escenario de libertad de elección de centros y de libertad de creación de centros, si el Estado no favorece un sistema público de educación suficiente para la demanda poblacional lo que surge, como sugieren los teóricos de la teoría de la elección pública es que se dé todo lo contrario, que sean los centros los que terminen eligiendo al alumnado. Si añadimos que los centros públicos están obligados por las diferentes legislaciones educativas a aceptar a todo el alumnado sin matices y los privados no, podemos imaginar cómo incidirá esta situación en los baremos de medición basados en resultados objetivables y medibles.


Las políticas educativas que se derivan de la teoría de la libre elección se verbalizan en sustantivos como excelencia y calidad restableciendo un sistema dual de educación que profundiza las diferencias socio-económicas y mediante pruebas de acceso e itinerarios favorece una división social del trabajo orientada, tras el sustantivo innovación, a la capacitación de la nueva generación obrera al uso de las nuevas tecnologías tanto como sustrato productivo como activos de consumo. Es por ello que las palabras eficacia y eficiencia aparezcan en el discurso de partidos conservadores y liberales al mismo tiempo, responden al requisito capitalista de la minimización de costes.

Los partidarios de la teoría de la agencia confían en la figura del gestor como mediador entre política y educación, observando que la crisis de los sistemas educativos públicos es organizativa y gerencial (Esteve, 2011), que el déficit económico se sorteará desde la innovación en la gestión y la optimización de los recursos. La externalización y la descentralización son las estrategias que tornaran los sistemas educativos en competitivos y resolverán el fracaso escolar mediante políticas de selección temprana para una progresiva incorporación del alumnado al mercado laboral en base a sus calificaciones, es decir, en el su lenguaje, como resultado a sus capacidades. De forma sintética, contemplan el sistema educativo como un ordenador que valga la redundancia, ordena los inputs en la casilla que les corresponde por naturaleza.

Nos resta esbozar los criterios que defiende la teoría de los costes de transacción que contemplan el sistema educativo como si fuese un ente financiero susceptible de ser interpretable con los mismos algoritmos que el mercado de valores. Podemos intuir sus orígenes en los fisiócratas del

siglo XVIII, mención destacada al escocés Adam Smith que introduce en el lenguaje político y moral lo económico; de manera que brotan conceptos como recursos naturales y recursos humanos. La teoría del capital humano entiende la educación como una inversión que será recuperada con beneficios en un periodo de tiempo concreto; es rentable. En este escenario tiene su peso la llegada y extensión de la psicología en lo educativo que junto a lo matemático, como lenguaje de lo económico, sitúa al alumnado como responsable del éxito o del fracaso escolar y los resultados de este, espejo ecuánime de su esfuerzo y valía. Las políticas educativas que proponen van desde los préstamos educativos hasta a la estructura de créditos para la transformación de la educación en un mercado donde el conocimiento es envasado y tratado como una mercancía, siendo el alumnado un consumidor que elige a la carta y en base a su cuenta bancaria su educación como elige su compañía de teléfonos o su seguro

Es importante reseñar que las cuatro teorías escinden la educación de la política lo que despeja de la ecuación cualquier esperanza en que el fin de esta sea la transformación de la realidad. Siquiera un planteamiento conservador de lo que ya hay en relación a las mejoras sociales conquistadas. ¿Para qué entonces la transparencia, la participación y la cooperación? ¿Cómo sería un sistema educativo y una educación para el gobierno abierto? ¿Qué políticas educativas debería esgrimir?

La respuesta a estas cuestiones no es fácil y obliga a una reflexión pausada y holística de la visión política de la escuela. Una política no escindida de la necesaria visión pedagógica sino imbuida de ella para afrontar retos de construcción de ciudadanías y no de consumidores ajenos a procesos vitales de la sociedad. La transparencia es un deber de las instituciones sea cual sea su naturaleza sociopolítica. La participación el requisito indispensable para una realidad democrática y común. La cooperación el fin último de dicha realidad asumida como medio. La necesidad de una propuesta ética que no puede estar fuera de lo educativo se hace perentoria en todos los ámbitos socioculturales para poder intentar el reto de convivir. 

Referencias/References

- Ambler, John S. (1997), "Who Benefits from Educational Choice?. Some Evidence from Europe. En Cohn, Elchanan (ed.), *Market Approaches to Education. Vouchers and School Choice*, Oxford, Pergamon, pp. 353-379.
- Barcellona, Pietro (1996). "Posmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social". Madrid: Trotta Editorial.
- Baudrillard (1993). "Cultura y simulacro", Kairós: Barcelona
- Baudrillard, Jean (2006). "La Agonía del Poder". Madrid: Círculo de Bellas Artes: Madrid.
- Castoriadis, Cornelius (1996). "El ascenso de la insignificancia". Cátedra, Madrid.
- Cortina, Adela (2000). "Ética Mínima". Madrid: Ed. Tecnos.
- Criado, Juan Ignacio (2016). *Nuevas tendencias en gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración.
- Esposito, Roberto (1999). "Enemigo, extranjero, comunidad", en Cruz, Manuel (comp.) (1999). "Los filósofos y la política". Madrid: Fondo de Cultura Económica. pp. 69-84.
- Esteve, José María (2011). "El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo y la recuperación de lo público y sus actores". Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ferry, Jean Marc (1992). "Las transformaciones de la publicidad política", en *VVAA: El nuevo espacio público*. Barcelona, Gedisa.
- Frago, V. (2001). El concepto neoliberal de calidad de la enseñanza. Su aplicación en España (1996-1999). *Témpora* (4), 63-87.
- Gault, David Arellano (2004). "Gestión Estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional". México DF: Fondo de Cultura Económica de México.
- Jones, John Cullis (1998). *Public finance and public choice*. Oxford: Oxford University Press.
- Lanz, Rigoberto (1995). "El vaciamiento massmediático del discurso político", en *RELEA*, n°o, Caracas, pp. 192-209.
- Lipovetsky, Guilles (1994). "El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos". Barcelona: Ed. Anagrama.
- Mandela, Nelson. "La decadencia de la nación-estado", en *VVAA* (1996): *Fin de siglo*. México, Mc Graw Hill.
- Peiro, Isabel Ruera (1994). "Tras las huellas de la privatización". México DF: Siglo XXI.
- Rancière, Jacques (1996). "El desacuerdo. Política y filosofía". Nueva Visión: Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1996). "¿Podremos vivir juntos?" Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Téllez, Magaldy (2001). "Reinventar la comunidad, interrumpir su mito", *Revista Foro Interno*. Anuario de Teoría Política. Vol. 1, Universidad Complutense de Madrid.

Sobre los autores/About the authors

M^a Lourdes González Luis es Catedrática de Historia del Pensamiento Pedagógico en la ULL. Experta en democracia paritaria y políticas de justicia social. Pedro Perera Méndez es Doctor en Educación. Profesor de la ULL. Experto en Educación y Política y en Colectivos en Exclusión. Andrés González Novoa. Doctor en Educación. Profesor de la ULL. Experto en análisis sobre política, pedagogía y literatura

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

La formación de profesionales en Gobierno Electrónico como elemento de consolidación de la disciplina

Cruz Meléndez, Christian Arturo

Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca, México

 acm_christian@yahoo.com.mx

Artículo recibido: 18 Marzo 2019

Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

El propósito de este artículo, es analizar la importancia de la formación de profesionales especializados en gobierno electrónico. Se parte del punto de que los teóricos y profesionales de gobierno electrónico se han formado de áreas afines de ciencias sociales y tecnológicas, pero no hay quien esté formado en la especialidad. Igualmente se sugiere que el nivel de posgrado, es el más adecuado para la formación de estos profesionales, debido a la misma naturaleza del gobierno electrónico, ya que se repite el fenómeno de la convergencia de distintas disciplinas, superando la monodisciplina del nivel de licenciatura. Igualmente, se plantean los retos que se viven en la formación de estudiantes de posgrado en gobierno electrónico.

Palabras clave

Gobierno electrónico, formación académica, posgrados, interdisciplina.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the importance of training professionals specialized in e-government. It is based on the point that e-government theorists and professionals have been trained in related areas of social and technological sciences, but there is no one trained in the specialty. It is also suggested that the postgraduate level is the most appropriate for

the training of these professionals, due to the very nature of electronic government, since the phenomenon of the convergence of different disciplines is repeated, overcoming the monodiscipline of the degree level. Likewise, the challenges that arise in the training of postgraduate students in electronic government are presented.

Key words

Electronic government, academic training, postgraduate courses, interdisciplinary.

Introducción

Desde 1999 se habla de gobierno electrónico, entendiéndolo como un fenómeno que va más allá de la incorporación de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), por parte de los gobiernos y sus administraciones públicas. Tampoco se puede entender como un fenómeno estático y aislado, pues podemos encontrar dos elementos que no han permanecido estáticos: la tecnología y los procesos sociales, los cuales han evolucionado –y lo siguen haciendo– de manera rápida y prácticamente ininterrumpida.

El gobierno electrónico surge en una época de cambio que se pueden explicar desde cada uno de los componentes del nombre de la disciplina. Por parte del término “electrónico”, el boom de las tecnologías, empezando por el internet, el cual empezó a masificarse en la década de los 90 (recordando que tiene su origen en la milicia), esta herramienta ha ido evolucionado, empezando primeramente por la web 1.0, estática y unidireccional, para pasar a la web 2.0, dinámica, bidireccional y participativa, y ya se habla de web 3.0, semántica y que ya hace uso de otras herramientas como la inteligencia artificial. Además, han surgido otras tecnologías como las móviles, como lo son la telefonía celular y los smartphones, las redes sociales, la interoperabilidad, quioscos digitales, que han aumentado la posibilidad de oferta del gobierno electrónico.

Por parte del término gobierno, esta herramienta surge en una época de cambios en la forma de organización y funcionamiento de la administración pública, habiendo una transición del paradigma burocrático para algunos agotado y responsable de la crisis de los gobiernos (Aguilar, 2008), (Osborne & Gaebler, 1994), para llegar a modelos posburocráticos, como la nueva gestión pública, la cual se puede entender como “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación con el fin de elevar la eficiencia, calidad y responsabilidad de la acción pública” (Aguilar, 2008, pág. 146), y que recogían nuevos valores como cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados (Sánchez González, 2002), y también “el desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos” (Hood, 2011, pág. 49), que evolucionaría al concepto de gobierno electrónico, lo cual es el punto central de este trabajo.

Desde 1999 que se habla de gobierno electrónico, se han creado por el lado de los gobiernos, estrategias, instituciones encargadas, y se han firmado compromisos internacionales (como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, del CLAD en 2007), políticas públicas, y se ha incorpo-

rado a la agendas de gobierno y propuestas políticas en campañas; y por el lado de la academia se han escrito gran cantidad de documentos académicos, tesis de investigación, documentos técnicos, contenidos académicos y programas de posgrado o especialización.

En este trabajo se tienen interés en el aspecto académico del gobierno electrónico. Quienes han participado y participan los productos anteriores, no han sido propiamente especialistas formados académicamente en la disciplina de gobierno electrónico, más bien en disciplinas que intervienen en su conformación. En 2009 Scholl hizo un estudio de donde describe la formación profesional de la comunidad académica que ha nutrido el estudio, y señala que las disciplinas más comunes han sido, Administración Pública, Ciencia Política, Sistemas de Información, Administración de Empresas y Ciencias de la Computación, disciplinas que han nutrido el campo teórico y conceptual de gobierno electrónico.

Así, se puede observar que no ha habido una formación exclusiva de profesionales en Gobierno Electrónico, desde la formación disciplinaria en licenciatura o pregrado, ni tampoco en posgrado. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es analizar la importancia de contar con profesionales de gobierno electrónico formados totalmente en el estudio de la disciplina. En particular nos enfocaremos en el caso de México, donde la Universidad de la Sierra Sur, ubicada en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, ofrece el único posgrado presencial de Maestría y Doctorado en Gobierno Electrónico, los cuales fueron creados en 2010.

Se parte del supuesto que es el posgrado el nivel de estudios idóneo para la especialización en gobierno electrónico, ya que los estudios de licenciatura, a los cuales no se les excluye de poder abordar la disciplina, se enfocan en una sola área del conocimiento o caen en la monodisciplina, y el gobierno electrónico es una formación de distintas disciplinas, siendo necesaria una interdisciplinariedad que es más factible encontrar en el nivel de posgrado.

Igualmente se hace un análisis de la presencia del gobierno electrónico en el nivel de licenciatura, el cual solo se encontró en algunas asignaturas de carreras como Administración Pública, Políticas Públicas, Informática e Ingenierías en Sistemas y Computación. También se hace una revisión de trabajos de tesis para obtener el grado de licenciatura donde se haya abordado el tema de gobierno electrónico.

Posteriormente se hace un análisis de las características de los programas de posgrado, para reforzar la idea de que es el nivel adecuado para la especialización de profesionales en gobierno electrónico. Se revisa la historia del posgrado ofrecido por la UNSIS, sobre se revisa la presencia de esta disciplina en posgrados similares, y el análisis de las tesis para obtener el título de maestría y doctorado.

Por último, se hace un análisis de los retos del docente en el posgrado en gobierno electrónico, así como de los alumnos, dada su formación, interés y constructos sobre lo que es esta disciplina.

La necesidad de estudios especializados en gobierno electrónico.

Por principio, es necesario señalar la importancia de la existencia de especialistas en una disciplina relativamente nueva o joven. En la literatura sobre el tema, hay autores que han señalado que existen grandes retos para los interesados, estudiosos y practicantes de esta disciplina.

En especial como se mencionó previamente este trabajo se enfoca en la academia donde se forman los profesionales especializados en gobierno electrónico, que según Bekkers (2011), aunque es un campo de conocimiento que ha llamado la atención del sector académico, aún se encuentra carente de rigor científico y está sub teorizado, lo que reviste aún más la importancia de los estudiosos de la disciplina y su formación.

Ya desde 1999, en el año del nacimiento formal de la disciplina Dawes, Bloniarz, Kelly y Fletcher (1999), habían marcado una agenda académica de los temas de gobierno electrónico, que incluía, Sistemas Interoperables seguros, transacciones electrónicas y su seguridad, gestión de la tecnología, participación ciudadana, modelos de asociación pública y privada, archivos y registros electrónicos, y marcar un camino común entre la labor de los investigadores y los empleados de gobierno, temas que según Dawes (2013) , aún están vigentes, no por falta de trabajo, sino por el dinamismo de la disciplina.

Por su parte, Meijer and Bekkers (2015) encuentran al gobierno electrónico, como un campo fragmentado, e incluso propone la construcción de una *metateoría*, que explique y ordene las distintas formas en que ha sido explicado el fenómeno de gobierno electrónico, así como sus debilidades y fortalezas.

Otros autores han señalado que la disciplina se encuentra “en una etapa temprana de desarrollo y ni siquiera ha comenzado a desarrollar las características requeridas para empezar a construir un cuerpo de conocimiento” (Bannister & Connollyb, 2015); para Yildiz (2007) las debilidades de la disciplina son, la vaguedad de las definiciones, el no darle tanta importancia a los entornos políticos e instituciones que rodean la implementación de gobierno electrónico, el análisis de los actores involucrados, y utilizar experiencias empíricas para la creación de conceptos y categorías teóricas; nuevamente Yildiz (2012), apunta que el desarrollo de las TIC, vuelve al gobierno electrónico un campo muy dinámico, lo que hace urgente realizar más investigaciones.

No es propósito de este trabajo estar en el debate o profundizar en las debilidades o carencias que tienen la literatura de gobierno electrónico, pero si tomar este hecho como un punto de partida, que marca la necesidad de reforzar a la disciplina, viendo esto según menciona Recee (2008) “tal como una emocionante encrucijada”, que hace necesario la formación de profesionales en este campo de conocimiento, que estén dispuestos a embarcarse y disfrutar del reto.

Entendiendo que es Gobierno Electrónico, una visión (local) desde la enseñanza del campo de estudio.

En esta sección se abordará la presencia del gobierno electrónico en la enseñanza académica a nivel licenciatura y posgrado, revisando en que carreras y en qué tipo de asignaturas se encuentra presente esta disciplina.

El estudio de Gobierno Electrónico en licenciatura o pregrado.

Hay que decir que hasta el momento (2017 cuando se escriben estas líneas), no existe una licenciatura en Gobierno Electrónico o similar. Estos estudios se pueden encontrar en posgrados como el ya mencionado de la UNSIS y algunas escuelas como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) cuya modalidad es en línea.

Para conocer la presencia del gobierno electrónico en estudios de licenciatura se revisaron los planes de estudio de licenciaturas donde estudie al “gobierno” y donde se aborde lo “electrónico”. Se tomaron en cuenta solo aquellas que en sus planes de estudio se aborde alguna temática de gobierno electrónico o relacionada.

En cuanto a gobierno se tomaron en cuenta licenciaturas vinculadas a Administración Pública, Ciencia Política y Administración De Empresas (UNAM, IPN, UANL, UdG, UNSIS entre otras), y algunas otras de ciencias sociales.

El estudio del gobierno se puede ubicar mayoritariamente en escuelas y facultades donde se imparte la carrera o licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. LA UNAM, ofrece esta licenciatura, no tiene una materia o asignatura especializada en gobierno electrónico, solo es parte del temario de la asignatura “Gestión del Gobierno Abierto”, la cual se imparte en el quinto semestre de la licenciatura; el INAP, en su licenciatura de Administración Pública, tienen la asignatura “Gobierno Electrónico”, en el noveno y último cuatrimestre. La Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), tiene una asignatura relacionada llamada “Aplicación General de las Tecnologías de la Información”. Por su parte la Universidad de Guadalajara (UdG), en su licenciatura en “Administración Gubernamental y Políticas Públicas”, tiene la asignatura “Gobierno Electrónico”, la cual considera especializante obligatoria para el séptimo ciclo, y podemos agregar una asignatura muy relacionada, llamada “TIC’S Democracia y Rendición de Cuentas” la cual es especializante opcional para los interesados en el área de Rendición de Cuentas; en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, tiene una asignatura llamada “Aplicación de Tecnologías de la Información”,

En la misma UNSIS, la licenciatura en Administración Municipal, tiene la asignatura “Modernización Administrativa y Gobierno Electrónico”, en el décimo semestre; y también la licenciatura en Administración Pública, cuenta con la asignatura en “Gobierno Electrónico y Tecnologías en la Administración Pública”, en el décimo semestre.

Por parte de las disciplinas tecnológicas, se buscó la presencia de la disciplina en licenciaturas vinculadas a computación y TIC (el componente “electrónico”), la presencia de la disciplina en cuestión, no es muy vasta. En la UNAM, la licenciatura en Informática que imparten la Facultad de

Contaduría y Administración (FCA) y la Facultad de Estudios Superiores de Cuautitlán (FESC), tiene asignaturas relacionadas como “Comercio Electrónico”, (considerado como antecedente del gobierno electrónico (Gil-García & Luna-Reyes, 2008)), la asignatura de “Derecho Informático”, y también la materia de noveno semestre “Administración Pública y Política Informática” en la cual no se maneja el tema de gobierno electrónico, pero si temas muy relacionados como son, definición del grado de integración nacional de equipos de cómputo, políticas y normas sobre adquisición de equipos y arrendamiento de bienes informáticos, transferencia de tecnología informática, impacto social de la informática, y la política informática gubernamental.

En la facultad de Ingeniería, la Licenciatura de Ingeniería en Computación, maneja una asignatura relacionada “Negocios Electrónicos y Desarrollo Web”, la cual es optativa, y tiene un tema señalado como *Fundamentos de e-gobierno, con sus subtemas, antecedentes teóricos y políticos de e-gobierno, diferencias y similitudes entre e-gobierno y comercio electrónico, y administración del cambio.*

En esta misma facultad, la Licenciatura de Ingeniería en Telecomunicaciones, tiene la materia optativa, “Tecnologías para la Sociedad de la Información”, con un subtema llamado *Gobierno Digital.*

Como se puede observar, la presencia de estudios de gobierno electrónico a nivel licenciatura, se carga más a las áreas sociales y administrativas, dentro de otras carreras, y muy poco en las áreas tecnológicas. La reflexión sería, si se propusiera la creación de una Licenciatura en Gobierno Electrónico, ¿Qué tipo de facultad o escuela debería asumirla? ¿Las escuelas de administración pública o alguna otra carrea del área social-administrativa?, ¿las escuelas de ingeniería, informática o computación?.

Partiendo desde la conformación del nombre “gobierno electrónico”, es evidente que no cumple las características típicas de las carreras monodisciplinarias, estructuradas como menciona Balsa (2009) de forma aislada y desconectadas entre sí, lo cual ya es insuficiente para el entendimiento de nuevas lógicas científicas. Por lo tanto, queda también para la reflexión, pensar en la conformación académica de una licenciatura en gobierno electrónico, pensar en el perfil y habilidades que tiene que tener un egresado de dicha área, ¿hacia el gobierno o hacia lo electrónico?

A pesar de que gobierno electrónico no es un campo central de estudios de licenciatura, si ha sido de interés para el desarrollo de trabajos de tesis de titulación. Se hizo una revisión de carreras donde se aborden las disciplinas vinculadas al gobierno electrónico, y se buscaron tesis (utilizando las palabras clave mencionadas por Scholl (2009), para obtener el grado de licenciatura, lo cual se detalla en el cuadro, siendo los siguientes resultados: veinte trabajos, uno de Ingeniería en Computación, uno de Licenciatura en Derecho, uno en la Licenciatura en Relaciones Internacionales, dos de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, uno más de la Licenciatura en Sociología; y trece de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública (incluyendo la Licenciatura en Ciencia Política de la UAEM, y la Licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas de la UdG), Licenciatura en Administración Municipal de la UNSIS.

El cuadro 1, señala los trabajos para obtener el grado de licenciatura, en universidades públicas. En la mayoría de los casos gobierno electrónico es asociado a la mejora de la administración pública, eficiencia, mejora modernización, sesgo a la relación G2C o G2E, saliendo de esta línea de investi-

gación dos tesis : la de Relaciones Internacionales, en el que se vincula el desarrollo económico al uso de TIC fundamentalmente el comercio electrónico, y la necesidad que exista una vinculación a políticas de gobierno electrónico; y también una de las tesis de Ciencias Políticas y Administración Pública, que vincula gobierno electrónico a la competitividad y fortalecimiento de las PyMES, es decir se enfoca en la relación G2B. ; También se resalta la tesis de Ingeniera en Computación, que aborda los elementos técnicos, es decir aquello que no se ve como usuario o estudios de ciencias sociales, pero que hace posible la implementación de programas gubernamentales, como en este caso fue el *Sistema e-México*; por último la tesis de 2017 de la carrera en Ciencias de la Comunicación, es el primer trabajo sobre el tema de datos abiertos, los cuales se consideran habilitadores del gobierno abierto y requieren elementos tecnológicos para su implementación (Calderón, 2014).

Cuadro 1. Tesis para obtener grado de licenciatura, relacionados al gobierno electrónico.

| Escuela | Grado a obtener | Título | Año |
|--|---|---|------|
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | El gobierno electrónico aplicado en la modernización de una institución pública mexicana : estudio de caso : Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) | 2000 |
| Facultad de Estudios Superiores de Aragón, UNAM | Licenciatura en Derecho | El sistema electrónico de contrataciones gubernamentales denominado Compranet en las adquisiciones, arrendamientos y servicios realizados por el gobierno federal y su inconstitucionalidad | 2002 |
| Facultad de Ingeniería, UNAM | Ingeniero en Computación | E-Mexico (e-Gobierno) Sistema de Administración de Becas Contractuales para Comisión Federal de Electricidad (SIBECA-WEB) | 2006 |
| Facultad de Estudios Superiores de Aragón, UNAM | Licenciatura en Relaciones Internacionales | La estrategia del Gobierno Mexicano en relación a la aplicación del comercio electrónico en el marco del mecanismo de cooperación económica Asia-Pacífico. | 2007 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM | Licenciatura en Ciencia Política | El gobierno electrónico para mejorar los servicios al público a nivel municipal : caso: Toluca | 2009 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM | Licenciatura en Ciencia Política | Administración pública local y gobierno electrónico / | 2009 |
| Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | La modernización de la administración pública en México a través del gobierno electrónico : propuesta para la Delegación Gustavo A. Madero : periodo 2000-2007 | 2010 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM | Licenciatura en Ciencia Política | Trámites municipales y gobierno electrónico. | 2011 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | Gobierno digital como herramienta de mejora en la administración pública de México | 2012 |

| | | | |
|---|---|--|------|
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias de la Comunicación | Gobierno electrónico : ¿mito o realidad? análisis, descripción y evaluación de los sitios web gubernamentales de las 32 entidades federativas | 2012 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM | Licenciatura en Sociología | El gobierno electrónico como innovación en el desempeño gubernamental | 2014 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | Las tecnologías de información como herramienta para la Mejora en los procesos de registro de los programas Gubernamentales (caso tarjeta de visita familiar) | 2014 |
| Universidad de Guadalajara, UdG | Licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas | Gobierno Electrónico como herramienta de Gestión Pública Municipal: características de línea Zapopan (2010-2012) | 2014 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | El gobierno electrónico como apoyo a la competitividad de las MIPYMES mexicanas (2005-2012) | 2015 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | Gobierno electrónico : evaluación del portal web del Municipio de Chalco, Estado de México, a través del enfoque teórico evolutivo | 2015 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | La incorporación de las TIC en la administración pública : hacia un gobierno electrónico : el Estado de Jalisco como pionero de innovación gubernamental (2010-2015) | 2015 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | Desarrollo y manejo del gobierno electrónico en el municipio mexicano mediante un proyecto de inversión (unidad de staff) | 2016 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública | El gobierno digital en México: el proyecto de la ventanilla única nacional (.gob.mx) | 2016 |
| Universidad de la Sierra Sur | Licenciatura en Administración Municipal | Uso de Facebook para la Comunicación gobierno-ciudadanía en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca | 2016 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Licenciatura en Ciencias de la Comunicación | Gobierno de Datos Abiertos en México: Transparencia, Rendición de Cuentas y Escrutinio Ciudadano en la Era Digital | 2017 |

Fuente. Elaboración propia, con información del catálogo de libros y tesis de las universidades.

La oportunidad del Gobierno Electrónico en los Posgrados.

Como se mencionó, los estudios de licenciatura o pregrado, se manejan de manera de especialización casi monodisciplinaria, de “fronteras disciplinares más o menos rígidas” (Luengo, 2012, pág. 52), y en este trabajo se ha argumentado que los estudios de gobierno electrónico implican la relación de diversos y no afines campos de conocimiento, lo que implica que estas “fronteras” se rompan y en su lugar se establezcan puentes de diálogo e intercambio de saberes. Esto no es una crítica al esquema universitario mexicano, sino más bien se apunta como una consideración que no puede pasarse por alto en un posgrado que apunta a un objeto de estudio donde convergen más de

una disciplina, y que se orienta más “hacia áreas temáticas más que a disciplinas específicas” (García de Medina, 2008, pág. 2), como se verá más adelante.

Por lo que las labores de enseñanza, formación e investigación de Gobierno Electrónico, son más apropiados (más no exclusivos) para el nivel de posgrado, en el que apunta Inciarte (2005), se rompen fronteras disciplinarias, se crean nuevas visiones y contenidos sobre contenidos científicos, permite indagar sobre límites de las disciplinas, y la reorganización del conocimiento sobre problemáticas a explicar o resolver.

En América Latina el fenómeno del surgimiento y diversificación de posgrados en ciencias sociales, han tenido dos objetivos importantes “una preocupación por la creación de capacidades científicas –dentro de la que la formación de investigadores tenía un papel clave– a un énfasis mayor sobre temas como el fomento de la innovación, la investigación tecnológica o la vinculación con el medio productivo y social” (Sagasti, 2004), citado en (Luchilo, 2010); aun así a pesar de los aportes de los programas de posgrados, estos no han estado exentos de críticas, señalan Gentili y Safocarda (2010), se ha conformado un mercado de instituciones y programas de posgrado que actúa de forma altamente fragmentada, guiado por intereses particularistas y, de manera bastante frecuente, antagónicos entre sí, lo cual se acentúa por el hecho de que los mismo estados nacionales impulsan políticas de acreditación, evaluación y promoción que tienden a valorizar la fragmentación de la oferta de posgrados y no estrategias cooperativas y la integración institucional en la formación superior de las futuras generaciones de investigadores, se cae en lo que Hernández (2014) llama parroquialismo disciplinario.

En este contexto, en 2009 la Universidad de la Sierra Sur, creo el programa de Posgrado en Gobierno Electrónico, que como ya se mencionó incluye maestría y doctorado, y que en 2016 el nivel maestría obtuvo el reconocimiento de Posgrado de Calidad, al ser incluido al PNPC¹ del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con lo cual se reconoce como un programa pertinente y con núcleo académico de alto nivel, además del beneficio de las becas para estudiantes, (Álvarez, Gómez, & Morfín, 2012), lo cual en un contexto de pobreza y marginación como en el que se encuentra la región Sierra Sur, se convierte en un estímulo para matricularse en este posgrado.

Detrás de estos programas, hay estudios factibilidad para determinar la pertinencia de un programa de este tipo (hasta el momento en 2017 es único en la modalidad presencial); en dichos estudios² se plasmaron dos criterios que sustentaban la creación de este posgrado:

- Criterio 1. Contribución a la metas de educación del Plan Estatal y Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2012; que entre sus objetivos se señala ampliar las capacidades de las generaciones presentes y futuras, teniendo para ello que asegurar la cobertura y acceso a la educación; y disminuir las desigualdades regionales en las oportunidades educativas, y que establece como objetivo estratégico en Educación, mejorar la calidad de la misma desde nivel

¹ Programa Nacional de Posgrado de Calidad

² Estudio de Factibilidad del Programa de Posgrado de Maestría en Gobierno Electrónico de la Universidad de la Sierra Sur.

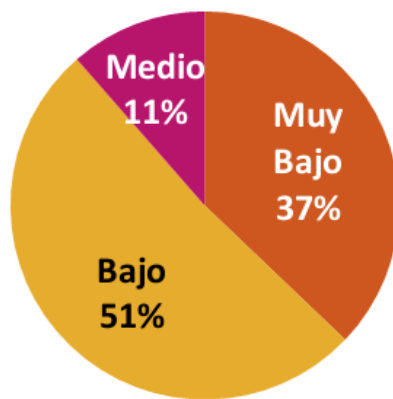
inicial hasta posgrado, con mayor cobertura en los distintos niveles; teniendo como estrategias para el logro de este objetivo, el incremento en la cobertura en todos los niveles y atendiendo con mayor énfasis las zonas marginadas e indígenas y a grupos vulnerables.

- Criterio 2. Contribución significativa al desarrollo del Estado, tomando en cuenta que el estado de Oaxaca en el 2015 tuvo un grado promedio de escolaridad de 7.5 por debajo del promedio nacional que es de 9.1, y un alto índice de analfabetismo (13.3%) en comparación con el total nacional (5.5%)³. Y la región de la Sierra Sur⁴, donde se encuentra Miahuatlán de Porfirio Díaz, 84.1 % de la población vive en localidades con menos de 2,500 personas, que generalmente son localidades dispersas en zonas rurales de difícil acceso.

En cuanto a gobierno electrónico, de 70 municipios solo 42 tienen acceso a internet, y 11 una página web, el nivel como muestra la imagen es bajo, lo cual es un área de oportunidad para un posgrado, que podría pensarse debería estar en ciudades con condiciones más desarrolladas, en cuanto a infraestructura, acceso a las TIC y educación, por lo que se rompe con la tendencia a la centralización urbana de los posgrados en las grandes urbes o zonas urbanas y metropolitanas, como señala Luchilo (2010) es de resaltarse el cambio en los patrones de distribución geográfica de la oferta de formación de posgrado, lo que genera el crecimiento de la matrícula y la oferta de programas en universidades alejadas de los grandes centros urbanos, lo cual es un elemento positivo, que acerca una oportunidad de acceder al conocimiento y crecimiento, a una las zonas de mayor marginación y pobreza, en el estado de Oaxaca.

Imagen. Nivel de gobierno electrónico en la Región Sierra Sur, donde se encuentra la UN-SIS y el único programa de posgrado en esta disciplina

Nivel de Gobierno Electrónico



Fuente. Diagnóstico Regional Sierra Sur, Universidad de la Sierra Sur Marzo 2017,

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal 2015.

⁴ Diagnóstico Regional Sierra Sur Universidad de la Sierra Sur Marzo 2017, <http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/DR-Sierra-Sur-21marzo17.pdf>

En este sentido es conveniente conocer la presencia del gobierno electrónico en el nivel del posgrado, donde se ha argumentado es el nivel más adecuado para este tipo de estudios y la investigación. Como se mencionó el posgrado en gobierno electrónico en maestría y doctorado, ofrecido por la Universidad de la Sierra Sur, es el único programa presencial de tiempo completo en México, y que desde su formulación se pensó como un posgrado de investigación, cuyo propósito es “la profundización de conocimientos y competencias en un área o disciplina del saber, pudiendo resultar en determinados niveles de especialización en dichas áreas o disciplinas, o en un campo inter- o trans-disciplinar y resultando en la preparación académica de personal investigador y/o de docentes de nivel superior en las mismas, demostrándose el desarrollo de estas capacidades principalmente a través de la realización, por los participantes en las mismas, de un trabajo final en la forma de tesis de investigación o creación original.” (Sánchez Maríñez, 2008, pág. 332). Los objetivos de la maestría la ubican en esta categoría de posgrado de investigación, pues se señala “la formación de profesionistas investigadores capaces de participar en el análisis, adaptación e incorporación a la práctica de las transformaciones de la administración pública, la sociedad del conocimiento y el uso de las tecnologías de información y comunicación, mediante bases teórico-metodológicas interdisciplinarias que le permitan explicar científicamente la función del gobierno electrónico”⁵.

Esto no implica que los posgrados de investigación como es gobierno electrónico de la UNSIS no tengan la vinculación con la práctica de la disciplina, la cual se puede encontrar principalmente en el sector público, pero también en el sector privado, y sector social, sectores que en algún momento mostraron interés por el gobierno electrónico, como el Instituto Mexicano para la Competitividad, o recordar la Agenda Digital Nacional de 2011, que fue producto del trabajo colaborativo entre el sector privado de la industria TIC, la academia y la sociedad civil. También, en su momento una empresa privada como Motorola, publicó el Ranking de Ciudades Digitales, donde aborda el tema del gobierno electrónico a nivel continental. Así, el egresado del posgrado en gobierno electrónico, tiene la posibilidad de colocarse en alguno de los sectores aquí señalados.

Continuando con el análisis de la presencia de la disciplina de gobierno electrónico en posgrado, también es interesante conocer qué tipo de posgrados (profesionalizantes o de investigación), en que área (en la parte de gobierno o en la parte de electrónico) y que tantos trabajos de tesis se han realizado.

En la parte de “Gobierno”, podemos resaltar la maestría en Gobierno Electrónico, ofrecida por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la cual es muy diferente a la de la UNSIS. Primero, es una maestría en línea, lo cual no le resta valor, ya que este tipo de programas buscan acercarse a un mayor público de forma ubicua, rompiendo los esquemas de tiempo y espacio, así como hacer al alumno más autodidacta en su aprendizaje. Segundo, es un posgrado de tipo profesionalizante, es decir tiene como “propósito la profundización de conocimientos y competencias en un área o campo profesional, generalmente en términos de especialización en un dominio o

⁵ UNSIS, *Plan de Estudios de la Maestría en Gobierno Electrónico 2016*

conjunto de dominios dentro de dicha área o disciplina” (Sánchez Maríñez, 2008, pág. 332), y señala el autor que el producto final no es solo una tesis, sino también genera reportes de intervención o trabajos aplicados, proyectos, y casos prácticos. Además el perfil de ingreso y objetivos de esta maestría⁶ se enfoca en la formación de servidores, la profesionalización del servicio público y responder a las exigencias de una Administración Pública profesionalizada.

En este mismo instituto también se ofrece la Maestría en Administración Pública en modalidad presencial y a distancia, ambas de tipo profesionalizante, en cuyo sexto cuatrimestre tiene la asignatura “Informática aplicada a la Administración Pública”, aunque. Por último, sobre el INAP, ofrece un diplomado en línea, con duración de 5 meses y dividido en seis módulos, con un perfil también profesionalizante y dirigido a un público muy específico, en este caso funcionarios públicos.

La Universidad Autónoma de Chihuahua, tiene la maestría en Administración Pública, tanto presencial como virtual, en ambos casos tienen la asignatura en “Gobierno Electrónico y Gestión del Conocimiento”. La Universidad Autónoma de Sinaloa, tiene la maestría en Políticas Públicas, tiene la asignatura optativa “Gobierno electrónico e innovación gubernamental”. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en su maestría en Gerencia Pública, tiene como asignatura optativa “Gobierno Electrónico y Abierto”, únicamente en su campus región centro.

Por el lado de “Electrónico”, se encuentra el Fondo de Documentación para la Industria (INFO-TEC), un centro público de Investigación perteneciente a la red de centros CONACYT, que tiene entre sus funciones la investigación y la producción científica, también tiene posgrados todos reconocidos como PNPC, en las modalidades presencial, en línea y mixto, y orientados a “formar profesionales de alta especialización en la dirección y gestión de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)”⁷, teniendo así siete maestrías y un doctorado, en los que se pueden encontrar asignaturas sobre gobierno electrónico o temas relacionados; la Maestría en Derecho de las Tecnologías de la Información y Comunicación, tiene una asignatura llamada “Gobierno digital y políticas públicas”, La Maestría en Dirección Estratégica de las Tecnologías de Información y Comunicación, imparte la asignatura “e-Gobierno y sociedad del conocimiento”; el resto de los programas no tiene asignaturas de gobierno electrónico, pero si temas relacionados, como regulación de TIC, marco jurídico, sociedad de la información y políticas públicas.

En la Universidad de Chihuahua, en su maestría en Sistemas de Información, en su modalidad virtual, tienen entre sus asignaturas optativas la asignatura “Gobierno electrónico”; vinculada al tema, en la misma universidad la Maestría en Software Libre en modalidad virtual, ofrece la asignatura “Software Libre en el sector público y privado”.

Por último, en la Maestría en Informática del Instituto Politécnico Nacional, tiene la asignatura “Cibertendencias para la Innovación y la Competitividad”, en cuyo temario se encuentra un tópico llamado *Gobierno y Gobernanza Digital*.

⁶ INAP, *Maestría en Gobierno Electrónico Modalidad en Línea*, disponible en <http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=280>

⁷ https://www.infotec.mx/es_mx/infotec/modelo_educativo

Como se puede observar, el programa de posgrado de la UNSIS en los dos niveles, es el más completo en cuanto al aprendizaje y formación de gobierno, sin demeritar a los otros, solo que los objetivos son diferentes, y los temas de gobierno electrónico, son parte que acompaña otras temáticas, en ocasiones son asignaturas optativas.

Igualmente es importante conocer que tanto es el interés en realizar trabajos de titulación o tesis, que en posgrados de investigación es la forma para obtener el grado, y que deberán ser de mayor impacto que las tesis de licenciatura, en este caso son investigaciones más elaboradas, que complementen el conocimiento existente, que produzcan nuevo conocimiento, y marquen derroteros por los que debe de seguir un tema científico, en el caso de maestría se espera un “texto cuidadosamente elaborado, que emplea a menudo un discurso retórico en alto grado; es una comunicación escrita que implica un largo proceso de elaboración y maduración, de lugar y tiempo diferido entre el escritor y su lector”. (Borsinger, 2005: 269), citado en (Ochoa, 2011); por su parte el doctorado en gobierno electrónico de la UNSIS, lo podemos considerar como un PhD⁸, que como explica Eco (2002), es un doctorado que se hace con vistas a la actividad académica, lo que significa que quien consigue un PhD casi siempre inicia la carrera académica, y cuyo producto final siguiendo con este autor es una tesis doctoral, y constituye un trabajo original de investigación, que avala al autor que es capaz de enriquecer la disciplina a la que se dedica.

A continuación, en el Cuadro 2, se enlistan las tesis de maestría y doctorado en México, así como el tipo de posgrado en el que se realizaron. Desde el año 2004 hasta 2016, se han realizado treinta trabajos de tesis para obtener un título de posgrado, solo tres de doctorado, doce en posgrados profesionalizantes, dos para el título específico del posgrado en gobierno electrónico, diecinueve son del área de administración pública, dos de ciencias de comunicación y uno de periodismo, uno de estudios latinoamericanos, uno de administración y otro de informática administrativa, y solo uno del área técnica, en este caso de ingeniería en sistemas. No todas las tesis pudieron ser revisadas en su contenido, debido a que no se encontraban disponibles para su descarga en sus respectivos catálogos institucionales; en las que sí se pudo revisar el contenido de la tesis, fue posible analizar los objetivos que tenían.

En el caso de las tesis del área de Administración Pública, se manejan objetivos y palabras clave, como modernización y mejora administrativa, eficiencia, efectividad, prestación de servicios públicos, participación ciudadana, gobernanza, portales web de gobierno, brecha digital, valor público, voto electrónico, gobierno abierto, datos abiertos, y transparencia.

En las tesis de Ciencias de la Comunicación, encontramos temáticas como el papel de las redes sociales como canal de comunicación y colaboración entre gobierno y ciudadanía; y en la tesis de Periodismo el papel del internet como una nueva forma de hacer campañas políticas y acercarse al electorado; otro trabajo de esta misma disciplina, aborda el tema de las estrategias de gobierno electrónico como un medio para cerrar la brecha digital.

⁸ “Sigla anglosajona de uso casi internacional, PhD (que significa Philosophy doctor, doctor en filosofía, pero que designa a todo tipo de doctor es de humanidades”, Eco Umberto, Otras clasificaciones son Doctor en Ingeniería (DEng), Doctor en Ciencia (DSc)

La tesis de Informática Administrativa, relaciona las tecnologías usadas por la administración pública y el proceso de toma de decisiones, es decir a mayor y más rápida información, mejores serán las decisiones que se tomen.

En el caso de la única tesis de áreas tecnológicas que es de la Maestría en Ingeniería en Sistemas, se propone un trabajo practico que culmina con una propuesta de modelo que haga uso de una cadena de valor para la prestación de trámites y servicios.

La maestría en Estudios Latinoamericanos, relaciona al gobierno electrónico con un tema al que se le ha vinculado poco, la crisis prolongada que viene de los años 70 y como el gobierno electrónico contribuirá a soluciones para salir de dicha crisis.

Por último, en el caso del posgrado Maestría en Gobierno Electrónico de la UNSIS, una tesis abordó las TIC como medio de inclusión y comunicación del ciudadano en los asuntos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, partiendo de problemáticas propias del estado de Oaxaca, que limitan o impiden estos procesos, problemáticas como la brecha digital, baja conectividad, usos y costumbres y la existencia de diversas lenguas originarias de cada región.

La segunda tesis de este posgrado, relaciona la usabilidad de los sitios web de los gobiernos municipales con la satisfacción del usuario.

Cuadro 2. Tesis para obtener el grado de Maestría y Doctorado, relacionados al Gobierno Electrónico

| Escuela | Grado a obtener | Título | Tipo de posgrado | Año |
|---|--|---|-------------------|------|
| Instituto Nacional de Administración Pública, INAP | Maestría en Administración Pública | La Inserción del Gobierno Federal a la Era Digital. Caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes | Profesionalizante | 2004 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Maestría en Ciencias de la Comunicación | Análisis crítico del Sistema Nacional e-México : la estrategia web del gobierno federal para la reducción de la brecha digital | Investigación | 2004 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos | El Gobierno Electrónico como Instrumento de Mejora en la Administración Pública : el Sistema Nacional e-México | Investigación | 2006 |
| Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, FLACSO | Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos | Gobierno Electrónico: Elementos de Facilidad de Uso y Valor Público de los Portales de Internet Local en México | Profesionalizante | 2008 |
| Instituto Nacional de Administración Pública, INAP | Maestría en Administración Pública | Terciarización como Estrategia De Gobierno Eléctrico en la Administración Pública Mexicana | Profesionalizante | 2009 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública. | El Gobierno Electrónico en México : Origen, Desarrollo y Perspectivas de las Tecnologías de la Información y Comunicación aplicadas a la Administración Pública | Investigación | 2009 |
| Instituto Nacional de Administración Pública, INAP | Maestría en Ciencias en Administración Pública | Análisis de las TIC's en la Administración Pública en México dentro de un mundo globalizado | Profesionalizante | 2009 |

| | | | | |
|---|--|--|-------------------|------|
| El Colegio de San Luis, COLSAN | Maestría en Asuntos Públicos y Políticas Públicas | México y los compromisos con asuntos internacionales respecto al gobierno electrónico: márgenes de acción para la gobernanza | Investigación | 2010 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Maestro en Estudios Latinoamericanos | Crisis y revolución tecnológica en América Latina y el Caribe: ¿más gobierno electrónico = mejor gobernanza? | Investigación | 2010 |
| Instituto Nacional de Administración Pública, INAP | Maestría en Administración Pública | Optimización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Pública, Centralizada un Reto para Integrar la Información | Profesionalizante | 2010 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMEX | Maestría en Administración Pública y Gobierno | Propuesta manual de Gobierno Electrónico para los Municipios del Estado de México | Investigación | 2010 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMEX | Maestría en Administración Pública y Gobierno | Propuesta manual de Gobierno Electrónico para los Municipios del Estado de México | Investigación | 2010 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMEX | Maestría en Administración Pública y Gobierno | Propuesta manual de Gobierno Electrónico para los Municipios del Estado de México | Investigación | 2010 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública. | Los sitios Web en México y Canadá: un estudio comparativo a partir de los elementos de e-gobernanza. | Investigación | 2011 |
| Escuela Superior de Comercio y Administración, IPN | Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración Pública | Propuesta de agenda digital y sus indicadores para el e-gobierno: caso de estudio Distrito Federal | Profesionalizante | 2012 |
| Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMEX | Maestría en Administración Pública y Gobierno | Gobierno Electrónico en el Estado de México | Investigación | 2012 |
| Universidad Autónoma de Nuevo León, (UANL) Facultad de Ciencias de la Comunicación | Maestría en Ciencias de la Comunicación | Evaluación de las estrategias de Gobierno Electrónico en los municipios del Estado de Coahuila | Profesionalizante | 2013 |
| Escuela Superior de Comercio y Administración, IPN | Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración Pública | Evaluación de la Efectividad del Portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria de la Simplificación de Trámites Fiscales | Profesionalizante | 2013 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública. | Modernización y Gobierno Electrónico | Investigación | 2014 |
| Instituto Nacional de Administración Pública, INAP | Maestría en Administración Pública | La Brecha Digital y su Relación Con la Estrategia Digital Nacional 2013-2018 | Profesionalizante | 2014 |
| Instituto Nacional de Administración Pública, INAP | Maestría en Administración Pública | Gobierno Electrónico y Esquemas Digitales en la Prestación De Servicios de la Administración Pública : El Caso del Pago de Impuestos en el Servicio De Administración Tributaria | Profesionalizante | 2014 |
| Facultad de Ingeniería, UNAM | Maestría en Ingeniería de Sistemas | Modelo de gobierno electrónico orientado a la entrega de trámites y servicios en la ciudad de México | Investigación | 2015 |

| | | | | |
|--|---|--|-------------------|------|
| Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE | Maestría en Periodismo y Asuntos Públicos | Comunicación Política Digital. Inventario de Buenas Prácticas para Aprovechar las nuevas Tecnologías | Profesionalizante | 2015 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Maestría en Comunicaciones | La estrategia networking para un gobierno electrónico en Twitter: relevancia desde la comunicación institucional y la producción de actividades colaborativas | Investigación | 2016 |
| Universidad de la Sierra Sur, UNSIS | Maestría en Gobierno Electrónico | Gestión de la comunicación del gobierno electrónico e inclusión social: el caso del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, 2012-2013 | Investigación | 2016 |
| Universidad de la Sierra Sur, UNSIS | Maestría en Gobierno Electrónico | Estudio de Usabilidad en los Portales Web Gubernamentales. Caso: El Sitio Web Municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca | Investigación | 2016 |
| Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas, IPN | Maestría en Administración | La información del gobierno, un valor poco explotado. Análisis y selección de estrategias para la implementación de datos abiertos | Profesionalizante | 2016 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos | Uso de las TIC en el Gobierno Federal desde un enfoque de gobierno abierto: el caso del portal de internet de la PROFECO | Investigación | 2016 |
| Facultad de Contaduría y Administración, UNAM | Maestría en Informática Administrativa | La influencia de las tecnologías de la información y comunicación en la toma de decisiones estratégicas financieras y cómo generan conocimiento en el INAH / tesis que para obtener el grado de | Profesionalizante | 2017 |
| Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM | Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos | La inserción del voto electrónico en el presupuesto participativo de la Delegación Tlalpan, como incentivo para la participación ciudadana (2012-2013) | Investigación | 2017 |

Fuente. Elaboración propia, con información del catálogo de libros y tesis de las universidades; el Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad, y sus respectivas páginas para conocer su orientación.

Retos en la formación de profesionales en gobierno electrónico a nivel posgrado. Una visión (local) desde la enseñanza de la disciplina.

Como se contextualizó previamente, este trabajo se escribe desde una perspectiva académica en el único posgrado presencial (maestría y doctorado) en gobierno electrónico de México.

En este posgrado los estudiantes provienen de distintas formaciones académicas: Ciencias de la Comunicación, Administración Pública, Ciencias Empresariales (administración), Derecho, y formaciones afines a las TIC como Ingeniería en Sistemas y Licenciatura en Informática, campos distintos, especializados, que refleja lo que apunta García de Medina (2008), una formación unidisciplinaria, resultado de la conformación institucional, dividida en departamentos, coordinaciones

y facultades, dando como resultado disciplinas separadas, ignorando menciona Parra (2010) las conexiones con otras disciplinas y ámbitos del conocimiento.

Por lo tanto, nadie llega siendo experto del tema o incluso se conocen muy poco las bases teóricas, experiencias, mediciones, literatura y autores representativos, es decir por lo menos un estado del arte de gobierno electrónico.

De igual forma, tal como existe diversidad en cuanto a formación académica, también la hay en el interés de cada uno de los estudiantes de posgrado. En la experiencia personal de enseñanza de gobierno electrónico, los temas de interés del alumnado, han sido: Transparencia, Rendición de Cuentas, Justicia Electrónica, Inclusión Digital, Desarrollo Empresarial, Portales Web, Seguridad Informática, Desarrollo de Aplicaciones Móviles para gobierno, Datos Abiertos, Valor Público, Acceso a la Información y Ciencia de Datos, Políticas Públicas de Sociedad de la Información, Brecha Digital, y Democracia Electrónica con medios móviles.

Ante esta diversidad y formación variada, el docente se enfrenta a distintos y emocionantes retos para la formación de profesionales en la disciplina de gobierno electrónico.

Reto 1. Entender qué es (o que no es) gobierno electrónico.

Una primera función del docente formador de profesionales de gobierno electrónico es dotar a los estudiantes de las bases para el entendimiento del fenómeno de gobierno electrónico. La mencionada diversidad de formación académica y el hecho de que es un tema poco abordado a nivel licenciatura, provoca que el conocimiento sobre la disciplina sea mínimo o se haya abordado de un modo superficial.

El camino para definir el gobierno electrónico, parece ser sencillo, al asociar elementos tecnológicos con cuestiones de gobierno o administración pública, pero este camino no ha estado libre de obstáculos o no ha sido recto. A principios del milenio, se consideraba que definir gobierno electrónico, era difícil dada su novedad (Criado, Ramilo, & Salvador, 2002); De acuerdo a Rivera (2006), las definiciones son parciales o unilaterales; para Yildiz (2007), la dificultad es la variedad de las definiciones elaboradas de gobierno electrónico, a lo que hay que sumar el contexto, entorno regulatorio y prioridades de quienes desarrollan las estrategias de gobierno electrónico.

Ahora en 2017, podemos decir que el concepto ya ha alcanzado “la mayoría de edad”, ¿estamos con capacidad para responder con certeza que es gobierno electrónico?, es decir, si existe ya un entendimiento del concepto y el fenómeno.

Sería muy aventurado contestar esta pregunta con un sí o un no de manera tajante, aunque ya se tienen los elementos para comprender de manera general a que se refiere el gobierno electrónico, lo cual -desde el punto de vista del sector académico y de enseñanza de la disciplina, que es desde donde se escribe este trabajo-, implica retos en el razonamiento del estudioso, quien tiene que tomar en consideración aspectos como el contexto en el que se desarrolla el gobierno electrónico (ya sea como plan, proyecto, estrategia, estudio, tesis), y tener en cuenta los objetivos (administración, servicios, gobierno abierto), para poder establecer el nivel y extensión de su definición. The Working Group on E-Government in the Developing World (2002), considera que los interesados

en gobierno electrónico deben responderse ¿porque se quiere utilizar esta herramienta?, igualmente hace énfasis en tener claridad de para que embarcarse en gobierno electrónico, y que tipo de gobierno electrónico es el que se necesita.

Se propone, que estas cuestiones que algunos autores ven como limitaciones, sean mejor consideradas retos o áreas de oportunidad para el estudiante y el profesor. Es decir, las limitaciones, ambigüedades, puntos de vista diferentes, prioridades, y objetivos, deben dar pie a procesos de reflexión y análisis, en la reflexión sobre una definición del gobierno electrónico, a lo que se sumara el interés que tenga el estudiante o el investigador.

Por lo tanto, la definición que cada interesado, estudioso, investigador o practicante del gobierno electrónico deberá ser guiada por el objetivo final que se de a la utilización de TIC en asuntos públicos.

Así, un deber del estudiante de posgrado de gobierno electrónico, es definir o conceptualizar su visión e gobierno electrónico, en la cual deberá dejar claro aspectos como los que se mencionaron, ¿para que el gobierno electrónico?, ¿en qué contexto social, económico y político nos encontramos?; entonces se recomienda no tomar a la ligera esta parte, reflexionar cual definición es útil para los objetivos de su investigación. Basándonos en la ya clasificación de Grönlund (2010), una investigación de posgrado en gobierno electrónico, no podría limitarse a definirlo como el simple uso de TIC o de internet por parte de la administración pública. Las definiciones serán más bien de la categoría más extensa que implican un rediseño gubernamental y un mejor gobierno.

La extensión de las definiciones, podemos verla desde dos elementos. Primero el inseparable e inevitable elemento tecnológico (la e-), y se asocia a las posibilidades de uso de las TIC (Rivera Urrutia, 2006). Las definiciones refieren al uso de estas tecnologías de la información y comunicaciones; en un modo más general hacen mención de la tecnología, o en forma más particular refieren a elementos como internet, sitios web.

El segundo elemento que influye en la extensión de las definiciones de gobierno electrónico, refiere a lo que se espera de este: prestación de servicios; valores de buen gobierno (transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción); valores administrativos (eficiencia, eficacia, calidad); interoperabilidad; y una nueva relación entre gobierno y sociedad (democracia, participación y gobernanza).

Algo que el estudiante encontrará en la revisión de la literatura, es que no hay definiciones únicas de lo que es gobierno electrónico, pero tampoco se pueden considerar que haya una contraposición entre estas, es decir que no hay puntos de vista diametralmente opuestos, más bien son visiones complementarias, algunas más extensas que otras, en cuanto a los alcances que pueda tener en aras de una mejor gestión de los asuntos públicos, y no por su elemento tecnológico (García Guzman, 2014). Aunque a medida del avance tecnológico, los aportes de la tecnología a la administración pública aumentan.

Esta gran baraja de definiciones, que han surgido de investigadores, organismos internacionales, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos, que desde sus respectivas arenas han construido definiciones, algunas sencillas, otras más extensas, completas y complejas. El estudioso puede tomar alguna de las existentes o aventurarse a crear una definición propia, que explique que es el gobierno electrónico y ayude a comprender su investigación en general.

Reto 2. Abordaje objetivo del gobierno electrónico, contener el entusiasmo.

Del gobierno electrónico se ha esperado y se espera mucho, se han creado muchas expectativas como la transformación gubernamental, un mejor gobierno (Gil-García & Luna-Reyes, 2008), (Grönlund & Horan, 2005), o se ha vinculado a temas como gobierno abierto (Cruz-Meléndez, 2016), incluso aspectos de democracia y gobernanza (Criado J. I., 2009). La eficiencia, eficacia, mejores servicios, transparencia, comunicaciones rápidas, combate a la corrupción y nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, han sido las promesas esperadas del gobierno electrónico, y en ocasiones el entusiasmo parece desbordarse por parte de los estudiantes, en cuanto a su confianza en la tecnología.

No es extraño hablar de un optimismo o confianza exagerada en el uso de la tecnología en la búsqueda de objetivos de mejorar la labor del gobierno y sus administraciones públicas; y tampoco es extraño encontrar ese optimismo en los estudiantes de gobierno electrónico. Según Criado (2009), existe una tendencia modernista optimista que tiene una visión en que las TIC facilitarían objetivos como eficiencia, eficacia y economía, así como el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos y la capacidad de ejercer nuevas responsabilidades. Por su parte Dawes (2013), considera que hay una fuerte tendencia generalizada en creer que la tecnología puede resolver problemas no tecnológicos, como eficiencia, transparencia, democracia, gobierno abierto, brecha digital.

Si bien es cierto que en este posgrado se defienden los aportes del gobierno electrónico, no se puede caer en retóricas triunfalistas o argumentos minimalistas de lo que es gobierno electrónico y de cómo la tecnología logrará ciertos objetivos, que en general buscan un mejor gobierno, una nueva sociedad o reforzar valores como la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Es importante contener este entusiasmo y optimismo con el que pueden llegar los estudiantes respecto a la tecnología, pues esto se puede constituir en un riesgo en el tratamiento objetivo de los efectos de la tecnología en la administración pública, al enfocarse en la tecnología se pueden hacer de lado “factores sociales, políticos y organizacionales que incluyen la falta de entendimiento del contexto, la dependencia de suposiciones no probadas sobre lo que se necesita, una tendencia a ignorar la variación y la diversidad en el entorno de implementación” (Dawes S. S., 2013, pág. 52).

Hay que tomar en cuenta y dejar en claro que no es solo el elemento tecnológico (en el cual se tiene mucho entusiasmo), lo que hace posible al gobierno electrónico, hay factores críticos de éxito (Gil-García & Pardo, 2005), o condiciones adyacentes que configuran las estrategias y estudios de gobierno electrónico (Bekkers, 2011).

Así el estudiante de gobierno electrónico, deberá tener la mente abierta a ampliar el horizonte sus ideas, estudios y esfuerzos para comprender el contexto en el que se estudiará el efecto de la tecnología, utilizando su imaginación para el desarrollo de escenarios (Bekkers, 2011), los cuales pueden variar de su concepción original, aunque si se logra el objetivo aún con esas variaciones, el esfuerzo será más meritorio.

Reto 3. Ser guía en la construcción y difusión del conocimiento.

Como parte fundamental de un posgrado de investigación, los estudiosos tienen que hacer diversos trabajos como publicaciones en revistas académicas de prestigio, participaciones en congresos académicos, y la realización de tesis para obtener el grado. Igualmente, también se tiene el interés en realizar proyectos dentro de las asignaturas que puedan convertirse en políticas aplicadas por parte de una dependencia o gobierno estatal y municipal (por ejemplo portales, aplicaciones móviles, herramientas derivadas de datos abiertos).

Al posgrado en gobierno electrónico llegan alumnos en dos situaciones:

- a) Sin experiencia en previa en trabajos de investigación, publicación de artículos o por lo menos la elaboración de un trabajo de tesis.
- b) Aquellos que elaboraron una tesis para obtener el grado de licenciatura o de maestría (para quienes ingresan al doctorado), y que ahora se enfrentan al reto que su nuevo trabajo será más exigente, en forma, es decir los requisitos formales e institucionales que debe cumplir una tesis, como la presentación, el estilo de citación, así como una redacción más académica- científica y menos escolar; y en cuanto al fondo, se enfrentará al reto de las diferencias entre tesis según el grado. Tal como explica Eco son más bien tesis compilatorias que demuestran que se ha revisado un tema y el conocimiento que sobre este se tiene (Eco U. , 2001), por su parte Muñoz (2011), explica las diferencias entre las tesis de los tres niveles: en la tesis de licenciatura suele no haber mucha profundidad de un tema; en la tesis de maestría⁹, el candidato examina, analiza y comprueba o rechaza una teoría o conocimientos, proponen nuevas formas de abordar su disciplina; y en la tesis de doctorado, se aporta nuevo conocimiento sobre un tema ya estudiado, nuevos conocimientos a la disciplina, y es guiada por un amplio rigor científico.

Así la labor del docente es la de guía o tutor de una investigación, traducida en productos como artículos, ponencias de congreso, documentos técnicos o estrategias y políticas. La labor de tutoría en posgrado la podemos entender como la guía o asesoría que recibe un estudiante, por parte de un investigador especializado en un tema, en aspectos de forma y fondo, que fomente la utilización de metodologías de investigación, el manejo del conocimiento existente y la creación de nuevo, con vistas a explicar un fenómeno y generar productos académicos.

Como se mencionó, hay alumnos que llegan con conocimientos nulos o mínimos de lo que abarca la disciplina del gobierno electrónico, así que hay que darle al alumno esos conocimientos básicos para comprender el fenómeno que es de su interés, “no desde una perspectiva reduccionista o mecanicista, sino por el contrario es la re-creación de diversos elementos para la solución de problemas” (González, 2009) , lo cual como se mencionó en la formación de gobierno electrónico es importante si es que se quiere evitar visiones minimalistas de la disciplina; esto según Difabio (2011), es una función tutorial que llama “Evaluación temprana y realista de las necesidades del estudiante”, donde se evalúa el conocimiento previo que se tiene, así como las habilidades tiene y que actividades realizar para cubrir lagunas o deficiencias. Por ejemplo en el caso de posgrado en gobierno electrónico, alumnos de áreas de sociales, como ciencias empresariales, derecho o administración pública tendrán que entender (quizá sin profundizar) cuestiones tecnologías (interope-

⁹ En este caso de investigación.

rabilidad, seguridad informática, estándares web); y los alumnos de formación vinculada a la informática, sistemas y computación, tendrán que conocer temas de gobierno y administración pública (transparencia, participación, teoría del Estado, teoría de la Administración Pública).

Reto 4. Fomentar el aprendizaje colaborativo e interdisciplinario.

Como se mencionó, al posgrado en gobierno electrónico acuden alumnos de formaciones diversas, visiones del mundo motivadas por experiencias y los antecedentes académicos, como menciona Paulin (2014) un popurrí colorido de mentes de orígenes heterogéneos que abordan el objetivo de mejorar las funciones del gobierno desarrollando nuevos modelos para el aumento de la participación y la transparencia, con la creencia en común de que las TIC pueden mejorar el gobierno. Así, llegan los estudiantes al posgrado con conocimientos previos y especializados sobre una disciplina, y se encontraran con dos situaciones.

La interdisciplinariedad la naturaleza de los estudios de posgrados. Como ya se ha escrito, los estudiantes llegan a un posgrado, y en el caso de los que iniciaran la maestría, vienen de estudios inmediatos previos de licenciatura especializada en un área o disciplina, como menciona Pedroza (2006), campos de conocimiento fragmentados y con fronteras artificiales. En posgrado tendrán que aprenden a trascender esos muros para la entendimiento y creación del conocimiento en el campo del gobierno electrónico, y el docente tendrá la responsabilidad de hacer una integración de saberes, que fragmentación del conocimiento con su consecuente reducción y simplificación en islas descontextualizadas y desprovistas de nexos, relaciones e interconexiones con el todo complejo, generando así una dinámica de trabajo colaborativo e interactivo entre los estudiantes de distintos campos de conocimiento (Delgado, 2009), que compartan lo que saben de su formación previa y construyan conocimiento en torno al campo del conocimiento común, el gobierno electrónico. El administrador público se hablará con el informático, y este a su vez tomará del administrador o del abogado, los conocimientos necesarios para sus objetivos.

La interdisciplinariedad en el gobierno electrónico. El fenómeno del gobierno electrónico, no puede entenderse de una manera monodisciplinaria, porque desde su nombre, ya se entiende la confluencia de distintas disciplinas. Los trabajos de Scholl (2009, 2014), muestran la diversidad que hay en los estudios de gobierno electrónico, tanto en las temáticas como en la formación de los estudiosos. Ninguno es propiamente formado en gobierno electrónico, más bien son de disciplinas afines como Administración Pública, Informática, Ciencia Política, Administración de Empresas, Computación, Sistemas, Derecho, entre otras. La formación variada de los interesados en gobierno electrónico, tendrá influencia en la forma de percibir el fenómeno, y en el caso del posgrado, se percibe esta diversidad de formaciones. No es propósito de este trabajo ahondar en el debate de la interdisciplina del gobierno electrónico, pero si dejar claro que en su estudio se debe comprender que habrá que adentrarse en campos de estudio desconocidos, para como menciona Scholl (2007), dar un abordaje interdisciplinario para el mejor entendimiento del fenómeno.

Podemos agregar que esta interdisciplinariedad y dialogo entre las disciplinas que integran en el gobierno electrónico, se materializa en el aula donde se desarrollan los estudiantes de este posgrado, quien desde su formación especializada aportan, dialogan, cooperan e intercambian conocimiento en el entendimiento del fenómeno del gobierno electrónico.

Reto 5. Mayor vinculación academia y la relación con policy makers.

Este reto no es exclusivo de estudiantes y profesores, es más bien una responsabilidad que comparten con las instituciones educativas y centros de investigación. En el caso de la disciplina de gobierno electrónico, es el sector académico el que lidera o donde se desarrollan la mayor parte de los estudios (Gil-García & Catarrivas, 2017).

Arellano y Hernández (2014), argumentan que hay un distanciamiento entre los investigadores y los practicantes de la administración pública en México y que la producción de investigaciones académicas es muchas veces ajena a la demanda específica de conocimiento por parte de los practicantes y decisores de política pública. Su estudio sobre la vinculación entre academia y practicantes de la administración pública muestra que para la mayoría de los funcionarios el tema del gobierno electrónico es muy conocido y además considerado muy útil. Entenderemos por vinculación, como la cooperación que las universidades hacen con los sectores público, privado y social, a fin de aportar el conocimiento generado en las aulas, para la solución de problemas, y que a su vez fortalece la experiencia de alumnos e investigadores. Según Zuloaga y Nava (2015) la cooperación académica es uno de los objetivos centrales para alcanzar la sustentabilidad de los posgrados en México, y rebasa el ámbito de las instituciones educativas en la medida que los diferentes programas de posgrado y su personal se vinculan con empresas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y con la sociedad en su conjunto.

La función de los posgrados, además del fortalecimiento académico, la producción científica y la formación de investigadores es “es abordar problemas que hasta el momento no han tenido una solución adecuada y que, al ser un problema real, requiere de propuestas viables, congruentes y profesionales, por ejemplo, las problemáticas y las necesidades nacionales, estatales, sectoriales tanto en el ámbito público como privado” (Martínez & Márquez, 2015, pág. 59). Así, un posgrado en gobierno electrónico se hace congruente con las políticas de posgrado que se han manejado en el país, al atender un tema considerado prioritario.

Desde el sexenio 1994-2000, se consideró el uso de las tecnologías como un elemento propiciador de la modernización administrativa, aunque todavía no se le nombraba gobierno electrónico. En este sexenio se creó el Programa de Desarrollo Informático 94-00, en el cual se disponía “utilizar sistemas de cómputo para elevar la eficiencia de las tareas administrativas y mejorar las actividades de atención al público”¹⁰. En este sexenio se desarrollaron, los primeros sitios web de gobierno y la herramienta COMPRANET.

En el sexenio 2000-2006, ya se empieza a utilizar el término “gobierno digital”, en la Agenda de Buen Gobierno, se menciona la importancia de esta herramienta para “que los ciudadanos puedan obtener información, acceder a servicios, realizar sus trámites desde cualquier lugar, a cualquier hora, todos los días, es decir ‘donde sea y cuando sea’”¹¹. Para este sexenio se desarrollaron herramientas como Chamabnet y Declaranet.

Para el sexenio 2006-2012, la utilización de las tecnologías en el gobierno, ya aparece plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, como una estrategia para “elevar los estándares de eficiencia y efi-

¹⁰ Programa de Desarrollo Informático 94-00

¹¹ Agenda de Buen Gobierno 2000-2006

cacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública. La estrategia consiste en desmaterializar y estandarizar los procedimientos administrativos del Gobierno Federal mediante la digitalización¹². en este gobierno se desarrollaron herramientas como Interoperabilidad, Firma Electrónica, y se inició el sitio.gob.mx

Para el sexenio 2012-2018, derivado del PND se desprende el Programa por un Gobierno Cercano y Moderno, y de este la Estrategia Digital Nacional, considerado un proyecto prioritario, que tiene como objetivo, “facilitar el acceso y promover la utilización de las TIC en la vida cotidiana de la sociedad y del gobierno para que éstas contribuyan al desarrollo económico y social del país, y a mejorar la calidad de vida de las personas”¹³, y tiene entre sus ejes la Transformación Gubernamental, cuyo objetivo es “Construir una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos, mediante la adopción del uso de las TIC en el Gobierno de la República”¹⁴.

Así, se puede ver que el gobierno electrónico ha sido una prioridad nacional, pero no se pueden hacer de lado los retos, lo cual reviste aún más la necesidad de contar con profesionales en el área. En las mediciones mundiales de gobierno electrónico realizadas por la ONU desde 2003, México ha perdido liderazgo. En 2003, 2004 y 2005 México se mantuvo en el lugar 31 y líder de la región Latinoamérica, para 2008 baja al lugar 37, en 2010 y 2012 desciende al lugar 56 y 55 respectivamente, en 2014 pierde 8 lugares ubicándose en el 63, para en la medición de 2016 subir al lugar 59. Los gobiernos estatales también se han sumado al gobierno electrónico, habiendo ya 32 portales web, aunque con distintos niveles; y en el caso de los municipios, aproximadamente la mitad de los municipios cuentan con algún elemento de gobierno electrónico, habiendo también brechas en el nivel de desarrollo.

De esta forma la pertinencia de posgrado y profesionales especialistas de gobierno electrónica queda justificada y pertinente. Como se mencionó anteriormente, existe interés por parte de los estudiantes de generar productos científicos que en el futuro puedan materializarse como políticas públicas, que solucionen algún problema, contribuyan a la mejora administrativa o fortalezcan la relación gobierno sociedad.

Los contenidos curriculares del posgrado, fomentan esa creatividad, que podría salir de las aulas, y así consolidar a este posgrado único en su temática y a sus estudiantes, egresados y tutores, como una “autoridad” en la generación del conocimiento de la disciplina, y en el campo de la política pública, actuando como “Think Tanks” y “Stakeholders”, que se constituya en espacios como observatorios y laboratorios, y con la capacidad de “influir en la actuación política de los órganos institucionales, proponiendo formas de actuar, basadas en la investigación y el análisis (Castillo, 2009); y con actividades como “proyectos de investigación y desarrollo, capacitación y formación de recursos humanos, servicios y asesorías, entre otras posibilidades” (Di Meglio & Harispe, 2015).

¹² *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*

¹³ *Estrategia Digital Nacional 2013-2018*

¹⁴ *Ibid.*

Conclusiones y camino a seguir.

La formación académica de los profesionales en gobierno electrónico es un tema pertinente en medio de un contexto en el que esta herramienta es una prioridad nacional y local, y que es un asunto que aún tiene rezagos a nivel nacional y local. A pesar del gran aporte que los estudiosos de la disciplina han hecho al estudio y práctica, no tienen formación de origen en gobierno electrónico, más bien provienen de áreas afines, por lo que se puede complementar con profesionales formados específicamente en el área de la disciplina.


Y para la formación de estos profesionales en gobierno electrónico, el nivel de posgrado es el más adecuado, tomando en cuenta que es un nivel en el que se encuentran profesionales especializados en distintas áreas de conocimiento, de manera multi e interdisciplinaria, misma situación en la conformación de los marcos teóricos de gobierno electrónico, en el que han convergido como administración pública, informática, sistemas, computación, ciencia política, derecho, administración, entre otras.

Además el sistema universitario a nivel licenciatura está pensado y diseñado para formar profesionales en áreas monodisciplinarias o especializadas en una materia. En tal caso valdría una reflexión para el futuro: si se creara una licenciatura en gobierno electrónico ¿Qué escuela o facultad tendría que desarrollar?, las escuelas de administración pública, las de ciencia política, las de administración y negocios, o las de ciencias informáticas y computación, ya sea como licenciaturas o ingenierías. No es que el posgrado sea el nivel exclusivo para gobierno electrónico, pero pensarlo en licenciatura llevaría a pensar en un diseño universitario más abierto e interrelacionado entre carreras consideradas “no afines”. Aun así, podemos encontrar la presencia de gobierno electrónico en licenciaturas, principalmente en carreras de administración pública y en menor medida en carreras relacionadas a informática y computación. También se observa que es un tema que interesa a los egresados para realizar tesis de grado.

A nivel posgrado se observa no solo presencia en algunos posgrados de ciencias administrativas o tecnológicas, sino también que existe un posgrado con maestría y doctorado en gobierno electrónico, el cual es impartido desde 2009 por la Universidad de la Sierra Sur, en el estado de Oaxaca. Igualmente existen otras opciones como maestrías y diplomados, en línea y orientados a la profesionalización.

De igual forma, el tema de gobierno electrónico es del interés para que los estudiantes de posgrado realicen investigación y las respectivas tesis de obtención de grado. Pero hasta el momento solo se cuentan con dos maestrías en gobierno electrónico específicamente, no administración pública, no ciencia política y tampoco informáticas.

Por lo tanto, la formación de profesionales especializados en gobierno electrónico, tendrá que considerar, aspectos como la diversidad de origen académico de los interesados, los conocimientos previos que sobre la disciplina tengan, y sus expectativas e intereses que se tengan al estudiar el posgrado en la disciplina. Igualmente, como formadores de estos profesionales, es importante asumir el reto del entendimiento del objeto de estudio y posteriormente la construcción del conocimiento, que se derivará en productos académicos como artículos, ponencias de congresos, informes, y la tesis de obtención de grado. Y también saber cómo abordar el interés del estudiante

de trascender de lo académico hacia lo propositivo, es decir como el conocimiento generado puede aportar, a la solución de problemas públicos, como modernización administrativa, gobierno abierto, empoderamiento y participación ciudadana, habiendo en este sentido, grandes áreas de oportunidad, que implica mayor vinculación entre academia y los sectores público, privado y social interesados en el desarrollo del gobierno electrónico y temas relacionados. 

Referencias/References

- Aguilar, L. F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Agulló, E. (2000). *Siglo XXI, problemas, perspectivas y desafíos*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Álvarez, M., Gómez, E., & Morfín, M. (2012). Efecto de la beca CONACYT en la eficiencia terminal en el posgrado. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 14(1), 153-163.
- Arellano, D., & Hernández, J. (2014). De la Torre de Marfil a la pertinencia. ¿La investigación académica en administración pública es útil para la toma de decisiones gubernamental? Un estudio exploratorio del caso mexicano. *Dossier académico*. Núm. 1.
- Báez, C. (10 de Marzo de 2017). Ramón Gil, uno de los 10 investigadores más influyentes en el estudio del gobierno digital . Recuperado el 13 de Marzo de 2017, de CONACYT Prensa: <http://www.conacytprensa.mx/index.php/ciencia/humanidades/13592-ramon-gil-de-los-10-investigadores-mas-influyentes-estudio-gobierno-digital>
- Balsa, A. (Diciembre de 2009). Pensar la investigación postdoctoral desde una perspectiva transcompleja. *Investigación y Postgrado*, 24(3), 45-66.
- Bannister, F., & Connolly, R. (s.f.). The great theory hunt: Does e-government really have a problem? *Government Information Quarterly*(32), 1-11.
- Basalla, G. (2011). *La Evolución de la Tecnología*. Barcelona: Drakontos.
- Bekkers, V. (2011). Is there a future for e-government? Looking beyond the explanatory emptiness of the e-government concept. *EGPA Conference*, (págs. 1-31). Bucharest.
- Bekkers, V. (2011). Is there a future for e-government? Looking beyond the explanatory emptiness of the e-government concept. En e. a. Anttiroiko, *Innovations in Public Governance. Series Innovation in the public sector* (págs. 194-216). Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokio/ Washington.
- Bokser, J. (2008). El campo del experto en las ciencias sociales: la formación de recursos humanos en las ciencias sociales mexicanas. Recuperado el 14 de Marzo de 2017, de www.academia.edu: https://www.academia.edu/31456214/El_campo_del_experto_en_las_ciencias_sociales_la_formacion_de_recursos_humanos_en_las_ciencias_sociales_mexicanas
- Bonina, C. (2005). *Tecnologías de información y Nueva Gestión Pública: experiencias de gobierno electrónico en México*. México: CIDE.
- Calderón, C. (. (2014). *Guía Práctica para Abrir Gobiernos*. Instituto Ortega y Gasset.
- Carvajal, Y. (Julio-Diciembre de 2010). Interdisciplinariedad: Desafío, para la educación superior y la investigación. *Revista Luna Azul* , 156-169.

- Castells, M. (1997). *La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet*. Madrid: Areté.
- Castillo, A. (2009). Relaciones públicas y think tanks en América Latina. Estudio sobre su implantación y acción. *Razon y Palabra*(14).
- Chavez, J. (2004). Desarrollo Tecnológico en la primera revolución industrial. *Norba. Revista de Historia*, XVII, 93-109.
- Cirer, I. (2013). *Transdisciplinariedad en el currículum integrado: implementación de aprendizaje basado en problemas en la escuela*.(Tesis para optar al grado de Magíster en Educación con mención en Currículum y Comunidad Educativa). Santiago: Universidad de Chile.
- Criado, J. I. (2009). Entre sueños utópicos y visiones pesimistas: Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas . Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I., & Gil- García, J. R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Látina. *Gestión y Política Pública*, 3-48.
- Criado, J. I., Ramilo, C., & Salvador, M. (2002). *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora*. Caracas: CLAD.
- Cruz-Meléndez, C. (2016). Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto. Estado actual del debate conceptual. *Revista de Administración Pública*(140), 85-116.
- Dawes, S. (2013). Advancing Digital Government. *Gestión y Política Pública*, 49-67.
- Dawes, S. S. (2013). Avances en gobierno electrónico La conexión entre práctica, conocimiento e investigación. *Gestión y Política Pública*, 49-67.
- Dawes, S., Bloniarz, P., Kelly, K., & Fletcher, P. D. (1999). *Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21 st Century*. New York: The research Foundation of the State University of New York.
- Delgado, R. (2009). La integración de los saberes bajo el enfoque dialéctico globalizador: la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad en educación. *Investigación y Postgrado*, 24(3), 11-44.
- Denning, P. J. (2005). Is Computer Science Science? *CACM*, 48(4), 27-31.
- Di Meglio, M. F., & Harispe, A. (2015). Estrategias institucionales de "vinculación universitaria" orientadas al desarrollo local. *Reflexiones a partir de un estudio de caso*. *Interacoes*, 16(1), 203-217.
- Difabio, H. (2011). Las Funciones del Tutor de la Tesis Doctoral en Educación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16(50), 935-959.
- Duverger, M. (1981). *Metodos de las Ciencias Sociales*. Barcelona-Caracas-México: Ariel.
- Eco, H. (2002). *Cómo se hace una tesis*. México: Gedisa.
- Eco, U. (2001). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa.
- García de Medina, M. (2008). Una aproximación interpretativa - visionaria de las Universidades en el marco de la Transdisciplinariedad. *Quaderns Digitals*.
- García Guzman, M. (2014). El e-Gobierno y la unam. En j. j. Sánchez González, *Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en Méxi* (págs. 127-154). México: UNAM.

- García, M. (Enero-Diciembre de 2011). La orientación multidisciplinaria de la administración pública. *Revista Venezolana de Gestión Pública*(2), 59-98.
- Gentili, P., & Safocarca, F. (2010). La expansión de los posgrados en ciencias sociales: del anticolonialismo académico al desorden del mercado. En L. (. Luchilo, *Formación de posgrado en América Latina : políticas de apoyo resultados e impactos*. Buenos Aires : Eudeba.
- Gil-García, J. R., & Catarrivas, A. (2017). Enfoques Teóricos y Propuestas Metodológicas para el Estudio del Gobierno Digital. En J. R. Gil-García, J. I. Criado, & J. C. Téllez, *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (págs. 37-72). México: INFOTEC.
- Gil-García, J. R., & Luna-Reyes, L. F. (2003). Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review. En M. Vilas, *Techno-Legal Aspects of the Information Society and New Economy: An Overview*. Badajoz, Spain: Formatex.
- Gil-García, J. R., & Luna-Reyes, L. F. (2008). Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico:. *Revista de Administración Pública*, XLIII(116), 49-72.
- Gil-García, J. R., & Luna-Reyes, L. F. (2008). Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas. *Revista de Administración Pública*(116), 49-76.
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. (2005). E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22(2), 187-216.
- Giménez, G. (2012). Pluralidad y unidad de las ciencias sociales. Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de Posgrado (págs. 249-261). México: UNAM.
- Gómez Díaz de León, C. (Julio de 2012). La Investigación Científica en la Administración Pública. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 7(2), 159-173.
- Gómez, R. J. (Octubre de 1997). Progreso, determinismo y pesimismo tecnológico. *Redes*, 4(10), 59-94.
- González, G. (2009). El Impacto de la Tutoría en la Formación de Investigadores en la Maestría: Un Estudio de Caso. X Congreso Nacional de Investigación Educativa | área 14: Práctica Educativa en Espacios Escolares. Veracruz.
- Grönlund, Å. (2010). Ten Years of E-Government: The 'End of History' and New Beginning. En W. M.A., C. J.L., & S. H. Janssen M., *Electronic Government. EGOV 2010* (págs. 13-24). Laussane, Switzerland: Springer.
- Grönlund, Å., & Horan, T. A. (2005). Introducing e-Gov: History , Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems: Vol. 15, Article 39*, 15, 713-730.
- Hernández, C. (2014). Desafíos de las Ciencias Sociales en América Latina. La experiencia en México. *De Raíz Diversa*, 1(2), 49-67.
- Hood, C. (2011). ¿Una Nueva Gestión Pública en todo momento? En G. (. Cejudo, *Nueva gestión pública* (págs. 48-75). México: Siglo xxi editores, .
- Inciarte, A. (enero-junio de 2005). Interdisciplinaria y formación de postgrado. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, 9(1), 36-51.
- Kaplan, M. (1993). *evolución tecnológica : ciencia, estado y derecho en las primeras revoluciones industriales*. México: UNAM-PEMEX.
- Klein, J. (1990). *Interdisciplinarity. History, Theory and Practice*. Detroit: Wayne State University Press.

- Landes, D. (1979). Progreso tecnológico y revolución industria.
- Luchilo, L. (2010). Programas de apoyo a la formación de posgrado en América Latina: tendencias y problemas. En L. Luchilo, Formación de posgrado en América Latina : políticas de apoyo resultados e impactos. Buenos Aires: Eudeba.
- Luengo, E. (2012). Interdisciplina y transdisciplina: aportes desde la investigación y la intervención social universitaria. Guadalajara, México: ITESO.
- Martínez, F., & Márquez, A. (2015). Los Programas de Posgrado. En M. (. Bonilla, Diagnóstico del Posgrado en México: NACIONAL (págs. 40-79). México: COMEPO. Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado, A. C.
- Marx, L. (1996). Historia y Determinismo Tecnológico. Madrid: Alianza.
- Max-Neef, M. A. (2005). Foundations of transdisciplinarity. *Ecological Economics*(53), 5-16.
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245.
- Menkes, C. (2008). La multidisciplinaria en el debate sobre población y desarrollo . En C. Ana, C. Menkes, & B. (. Solares, Ciencias sociales y multidisciplinaria. Memorias de las VII Jornadas Multidisciplinarias (págs. 65-76). Cuernavaca, Morelos: UNAM-CRIM.
- Muñoz, C. (2011). Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis. México: Pearson Educación.
- Ochoa, L. (2011). La elaboración de una tesis de maestría: exigencias y dificultades percibidas por sus protagonistas. *Entornos*, 171-183.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público. México: Gernika.
- Parra, A. (2010). La Interdisciplinaria en la Universidad. En J. (. Cifuentes, Naturaleza del conocimiento en la sociedad contemporánea: sentido de la interdisciplinaria (págs. 23-38). Bogota: Fundacion Cui tural J averiana de Artes Gnificas -JA VEGRAF.
- Paulin, A. (2014). Redefining Digital Government. International Conference for E-Democracy and Open Government . Hong Kong : CeDEM-Asia-2014 .
- Pedroza Flores, R. (2006). La interdisciplinaria en la universidad. *Tiempo de Educar*, 7(13), 69-98.
- Peréz Matos, N. E., & Setien Quesada, E. (2008). La interdisciplinaria y la transdisciplinaria en las ciencias: una mirada a la teoría bibliológico-informativa. *ACIMED*, 18(4), 0-0.
- Pérez, G. (10 de Octubre de 2006). El determinismo tecnológico: Una Política de Estado. *Revista Digital Universitaria*, VII(10), 2-7.
- Purón-Cid, G. (2013). Interdisciplinary application of structuration theory for e-government: A case study of an IT-enabled budget reform. *Government Information Quarterly*(30), S46-S58.
- Purón-Cid, G. (2013). Las dimensiones del conocimiento en la adopción del e-gobierno. Un análisis factorial confirmatorio. *Gestión y Política Pública*, 211-257.
- Reece, B. (2008). E-Government Literature Review. *Journal of E-Government*, 69-110.
- Rivera Urrutia, E. (2006). Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico Una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XV(2), 259-305.
- Roel, V. (1998). La Tercera Revolución Industrial y la Era del Conocimiento. Perú: Fondo Editorial UNMSM.

- Rosenfield, P. L. (1992). The potential of transdisciplinary research for. *Social Science and Medicine*, 35(11), 1343-1357.
- Sagasti, F. (2004). *Knowledge and Innovation for Development: The Sisyphus Challenge of the 21st*.
- Sánchez González, J. J. (2002). *Gestión pública y governance*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Sánchez Maríñez, J. (2008). Una propuesta conceptual para diferenciar los programas de postgrado profesionalizantes y orientados a la investigación. Implicaciones para la regulación, el diseño y la implementación de los programas de postgrado. *Ciencia y Sociedad*, XXXIII(3), 327-341.
- Scholl, H. (2014). The EGOV Research Community: An Update on Where We Stand. En J. Marijn, H. J. Scholl, M. A. Wimmer, & F. Bannister, 13th International Conference on Electronic Government (EGOV) (págs. 1-16). Dublin, Ireland: Springer.
- Scholl, H. J. (2007). Discipline or interdisciplinary study domain? Challenges and Promises in Electronic Government Research. En H. Chen, & e. al., *Digital Government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation* (págs. 24-41). New York : Springer.
- Scholl, H. J. (2009). Profiling the EG ResearchCommunity and Its Core. En S. H. Wimmer M.A., J. M., & T. R. (eds), *Electronic Government. EGOV 2009* (págs. 1-12). Berlin: springer.
- Scholl, H. J. (2009). Profiling the EG ResearchCommunity and Its Core .
- Torres, J. (1998). Las razones del curriculum integrado. En J. Torres, *Globalización e interdisciplinariedad: el curriculum integrado* (págs. 29-95). Madrid: Morata.
- Wegner, P. (1976). Research paradigms in computer science. ICSE '76 Proceedings of the 2nd international conference on Software engineering (págs. 322-330). San Francisco, California, USA : IEEE Computer Society Press.
- Winner, L. (1997). *Autonomous Technology. Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought*. Londres.: The Massachusetts Institute of Technology.
- World, T. W.-G. (2002). ROADMAP FOR E-GOVERNMENT IN THE DEVELOPING WORLD. PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICE.
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly* (24), 646-665.
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*(24), 646-665.
- Yıldız, M. (2012). Big Question of e-Government Research.
- Zuloaga, M. A., & Nava, S. (2015). Las relaciones de los posgrados con el entorno. En M. Bonilla, *Diagnóstico del Posgrado en México: Nacional* (págs. 112-127). México: COMEPO. Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado, A. C.

Sobre el autor/About the author

Christian Arturo Cruz es catedrático CONACYT-UNSIIS, división de estudios de posgrado. Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Desde 2014 Catedrático CONACYT, comisionado a la Universidad de la Sierra Sur. Adscrito al posgrado en gobierno electrónico. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Experiencias de México y España en la recepción e implementación del gobierno abierto

Aguilera Durán, Jesús

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

 jesus.aguilera@uaem.mx

Artículo recibido: 18 Marzo 2019

Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

La implementación del gobierno abierto en México y España muestra las dificultades que ha enfrentado esta iniciativa desde sus orígenes, principalmente porque los gobiernos son reacios a dar a conocer como gastan los recursos públicos, además que no es fácil aceptar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Tampoco es fácil que se transparenten las actividades gubernamentales ni se rinda cuentas del ejercicio del poder, lo que provoca un uso discrecional de los recursos públicos y la consecuente vulneración de derechos humanos. Por esas razones, se hace necesario que se promuevan los pilares del gobierno abierto, se fomente la cultura de acceso a la información pública, se eduque en gobierno abierto y se difundan las formas de ejercitar el derecho a la información como derecho humano que permita conocer las actividades de los trabajadores del gobierno.

Palabras clave

México, España, educación, gobierno abierto, derecho de acceso a la información.

Abstract

The implementation of open government in Mexico and Spain shows the difficulties that this initiative has faced since its origins, mainly because governments are reluctant to publicize how they spend public resources, and it is not easy to accept citizen participation in public

affairs. Nor is it easy to be transparent in government activities and in the accounts of the exercise of power, which causes a discretionary use of public resources and the consequent vulnerability of human rights. For these reasons, it is necessary to promote the pillars of open government, a culture of access to information is encouraged, educate in open government and disseminate ways to exercise the right to information as a human right to know the activities of government workers.

Key words

Mexico, Spain, education, open government, right to access to public information.

1. Introducción

Con la globalización, se presenta la expansión de relaciones de diversa índole entre los países que conforman la comunidad internacional, surgiendo así organizaciones multilaterales, unidas por un objetivo común, sobre temáticas diversas, tal es el caso de la Alianza de Gobierno Abierto.

“En menos de cinco años la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) ha crecido de ocho países fundadores a casi 70. Los gobiernos miembros de OGP se asocian con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país.” (Open Government Partnership).

Con la incorporación de México y España a la Alianza por el Gobierno Abierto, empezó la implementación de los planes de acción que van encaminados a fortalecer los pilares fundamentales en que se soporta esta iniciativa: la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

No obstante, eso es solo el principio, puesto que si bien se necesita un esfuerzo institucional que conlleve la creación de programas, modificaciones legislativas y el fortalecimiento de una cultura de responsabilidad en el servicio público, también es cierto, que se necesita destinar recursos públicos a la modernización de las redes informáticas del gobierno y a la digitalización de todos aquellos trámites públicos que permitan conocer a la sociedad, en tiempo real, como se está realizando el ejercicio del presupuesto público.

Pero, todo ese trabajo gubernamental no va a tener resultados a la hora de garantizar el derecho a la información, si no se promueve una cultura de acceso a la información, se educa a la sociedad en general y a los estudiantes de los diversos niveles educativos, pero principalmente, los del nivel medio superior y superior, sobre la forma de acceder y utilizar la información pública, y con ello, se produzca no tan solo el ejercitar el derecho humano a la información, sino promover una nueva forma de visualizar el ejercicio del poder en México.

De tal modo, que se considera pertinente profundizar en cuáles son las experiencias que tuvieron tanto México como España en la recepción e implementación del gobierno abierto, que haga visible si los gobiernos de dichos países cumplieron desde un inicio con las expectativas creadas a partir de su adhesión a esta iniciativa, las formas en que se difunde, los avances que se tienen en la

materia y las perspectivas de implementar políticas educativas con la integración de este tema en los niveles educativos antes descritos.

Además, se considera pertinente abordar los esfuerzos que se deben hacer, tanto por parte del gobierno, como de las organizaciones de la sociedad civil para promover e implementar los pilares del gobierno abierto como una forma distinta de interacción entre el gobernante y la sociedad civil pero que produzca una cultura de la transparencia efectiva y una verdadera rendición de cuentas.

2. Recepción del gobierno abierto en México

México ha sido catalogado, históricamente, como un país renuente a la transparencia y la rendición de cuentas. Es uno de los ocho países fundadores de esta alianza, que como se menciona en líneas anteriores, se encuentra ya conformada por setenta países y muchas organizaciones de la sociedad civil. Con su incorporación a la iniciativa de gobierno abierto, se creó una gran expectativa sobre si en verdad existía un compromiso real de hacer las actividades gubernamentales abiertas a la sociedad, pero también se sentaron las bases para que la promoción de la participación ciudadana dejara de ser una aspiración y se convirtiera, si bien a cuenta gotas, en una realidad.

Por lo que a partir del 2011, México ha implementado tres planes de acción que han propiciado no tan solo reformas legislativas, sino también han promovido algunos cambios en la forma de llevar a cabo la política gubernamental.

Otro aspecto relevante lo representó la implementación de un sistema nacional de transparencia, el cual ha recibido serias críticas por su falta de eficacia, pero al menos en el papel ya tiene existencia. Esto fue complementado con un sistema nacional anticorrupción, que si bien ha sido muy complicada su conformación, implementación y activación, al menos en el papel, se denota algún viso de voluntad política en su creación.

2.1 Gobierno abierto en México

Para elaborar y ejecutar los planes de acción, en México se ha creado un Secretariado Técnico Tripartita (STT), que funge como el máximo órgano de toma de decisiones en materia de gobierno abierto. Este se ha convertido en un espacio de cocreación y colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. Se encarga de la elaboración de los planes de acción y de revisar y garantizar el cumplimiento de cada uno de los compromisos de gobierno abierto. (Naser, 2017:113-114)

El STT, en el caso mexicano, la administración pública federal está representada por la Secretaría de la Función Pública, las organizaciones de la sociedad civil por Fundar, y se cuenta además con el órgano garante del acceso a la información pública, el IFAI. Estas tres partes tuvieron voz y voto en el proceso de reelaboración y mejoramiento del plan de acción original, presentado en Nueva York e integrado por 34 propuestas de diferentes dependencias y entidades del gobierno federal. (Peschard, 2012:43)

México presentó su plan de acción con cuatro bloques de compromisos principales: 1) Mejora de los servicios públicos, 2) Aumentar la Integridad Pública, 3) Manejo de recursos públicos con ma-

por eficacia y eficiencia, 4) Incrementar la rendición de cuentas corporativa. Con los cuales pretendía seguir avanzando en el trabajo previo a dicho plan.

El gobierno abierto al parecer como iniciativa no estuvo del todo mal, pero mejorar la prestación de los servicios públicos e inculcar una conducta ética en los servidores públicos no se cambia de la noche a la mañana. Tampoco es tarea fácil abrir los datos y someterse a una rendición de cuentas efectiva. No obstante, se emitieron recomendaciones para los planes futuros en lo que respecta a fortalecer la coordinación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para determinar acciones concretas y herramientas que hicieran posible su medición.

En el Plan de Acción 2013-2015 (PA15) se formularon líneas de acción bajo cinco grandes objetivos para promover la transparencia y rendición de cuentas y consolidar un México Abierto:

- Gobierno centrado en la ciudadanía
- Presupuesto abierto y participativo
- Datos abiertos para el desarrollo
- Empoderamiento y participación ciudadana
- Gobernanza de recursos naturales (Alianza, 2014:5)

Este plan se integró por 26 compromisos, 9 proyectos presentados por el Gobierno de la República y 17 compromisos provenientes de las mesas temáticas organizadas en conjunción con la sociedad civil organizada.

Se desarrolló un tablero público de seguimiento en línea, acompañado de una metodología de trabajo con actividades y responsables específicos por cada compromiso. México se convirtió en el primer país en cumplir al 100% las metas establecidas. (Naser, 2017:115)

El Tercer Plan de Acción 2016-2018 se inició con una consulta pública el 1-nov del 2015 que buscaba determinar los temas a incluir: i) derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho, ii) equidad de género, iii) Sistema Nacional Anticorrupción, iv) gobernanza de recursos naturales y cambio climático, v) pobreza y desigualdad y vi) servicios públicos. (Naser, 2017:115-116)

Para fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas con la reforma publicada el 27 de mayo de 2015, se agregó a la normativa institucional el Sistema Nacional Anticorrupción. En ese orden de ideas el 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción. Se puede decir que lograr la reforma constitucional no fue tan difícil como si lo ha sido implementar dicho sistema.

Se trabaja en la elaboración de una política nacional de gobierno abierto que fortalezca los avances logrados a través de la AGA. Se busca incidir de dos formas:

- 1) integrar en el funcionamiento del gobierno federal los principios de transparencia, fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas e innovación, pero principalmente de participación ciudadana. La adopción de este esquema permitirá un trabajo colaborativo entre gobierno y sociedad en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, y
- 2) Fomentar la adopción de estos principios en el resto de los poderes y en otros órdenes de gobierno. (Alianza, 2016, pp. 5-6)

2.2 Transparencia y rendición de cuentas

Para mostrar que había un compromiso claro con la iniciativa de gobierno abierto, con la reforma del 7/febrero del 2014, se creó el Sistema Nacional de Transparencia: con 3 ejes fundamentales: I. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública. II. La consolidación de un sistema nacional de transparencia. III. El establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal.

Pero, ¿de qué sirve tener un sistema nacional de transparencia, si no se modifican las formas de acceder a la información pública? Se considera al derecho a la información como un derecho humano, pero, ¿Cuál es la utilidad, si no se conoce como exigirlo ante las entidades públicas? ¿Cómo se puede promover en la sociedad una cultura de transparencia y de rendición de cuentas?

Se considera importante, tratar de responder estos cuestionamientos que, sin duda, son torales a la hora de abordar el gobierno abierto en México.

La transparencia gubernamental no es fácil de lograr, porque hay una renuencia natural a esconder actividades que les representan algún beneficio a los servidores públicos, ya sea para ellos de forma directa, o de forma indirecta, para algunos allegados, sean familiares o amigos. Sin embargo, en la actualidad es necesario que se dé a conocer la forma de ejercitar el gobierno.

Además de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a conocer la actividad de la administración, la transparencia promueve su involucración con la gestión pública, gracias a lo que se evitarán posibles arbitrariedades, favoritismos o incluso casos de corrupción en la actividad administrativa. Por ello resulta un óptimo instrumento de control social y de mejora de la calidad de la democracia. (Graells, 2012:465)

Por eso, resulta indispensable que la sociedad se organice y siga pugnando para poder tener participación en la toma de decisiones, se considera que se ha avanzado, pero aún hay gran trecho por recorrer. No se trata solo de que se legisle en la materia, sino que los resultados se vean en la interacción que se tiene entre el gobierno y los ciudadanos, pero aún se puede fijar más altos los objetivos, aspirar a que se vean reflejados en la aplicación de programas sociales que realmente incidan de manera positiva en los índices de pobreza, desempleo, analfabetismo, desigualdad o falta de oportunidades.

De igual forma, la rendición de cuentas, ha sido incluida en diversas regulaciones, pero lo difícil es que se ponga a los servidores públicos ante una autoridad administrativa o jurisdiccional y que realmente le sea aplicada la ley, que sean recuperados los bienes que hayan sido obtenidos de manera ilícita o se aplique una sanción ejemplar, como lo es la inhabilitación permanente para trabajar en el gobierno o incluso la prisión para que inhiba otras conductas similares.

2.3 El derecho a la información y su vulneración

Hay diversas manifestaciones de violación a derechos humanos, pero necesariamente el gobierno puede incurrir en dos sentidos, por acción o por omisión en la realización de sus actos, cumplimiento de sus obligaciones o la falta de atención a las necesidades de la sociedad que se van a reflejar en el incumplimiento de los programas encaminados a satisfacer los derechos sociales.

En cuanto a la garantía eficaz del derecho a la información, hay una gran brecha entre lo que dice en la Constitución y en la ley con la realidad en el ejercicio de ese derecho.

Uno de los aspectos donde la brecha entre la norma y la realidad es mayor, son los portales de transparencia. Hoy los sujetos obligados los utilizan como un simple depósito de información para cumplir formalmente con la ley. Esta visión de un mero cumplimiento formal respecto de la información pública de oficio resulta insuficiente para el eficaz ejercicio de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión. (Fierro, 2018:67)

Con ello se inicia la vulneración de estos derechos, pero de forma concatenada, se presentan afectaciones a otros derechos humanos, como lo son la salud, la vivienda, el empleo, y sobre todo, la educación. Porque es recurrente escuchar que hay programas del orden federal para otorgar becas en nivel superior, por ejemplo, para los indígenas, pero nada se dice sobre el número efectivo de personas que han accedido a ellas, cuáles son los requisitos y como se comprueba que efectivamente sean personas indígenas.

Hablando de vulneración de derechos humanos por acción, se presentan violaciones a derechos de las personas mayores a través de un programa del gobierno federal, se sabe cómo se entregan a través de las reglas de operación, pero es prácticamente imposible saber a quienes se les entregan, y si son personas vivas o si son servidores públicos corruptos que han duplicado registros, que desvían y obtienen recursos públicos para sí o para alguien que esta confabulado con ellos. Y con ese pretexto, dan de baja al adulto mayor, que nada tuvo que ver en el fraude cometido, con la consecuente privación del derecho humano a la alimentación.

Ese tipo de problemática se pudiera erradicar si se pudiera consultar en los portales de transparencia la información de las instituciones gubernamentales, y ya teniendo la certeza de cómo se aplican los programas sociales, proceder a inquirir a la autoridad las diversas conductas asumidas por funcionarios o servidores públicos que hacen descarrilar las políticas sociales.

De tal manera que el derecho de acceso a la información se convierte en instrumento para conocer y ejercer nuestros derechos, así como el primer paso del derecho a la participación en la toma de decisiones. Los portales de transparencia deben ser la ventana que permita la comunicación y colaboración entre gobernantes y gobernados. (Fierro, 2018:75)

3. Recepción del gobierno abierto en España

La incorporación de España a la Alianza de Gobierno Abierto representó la oportunidad para que el Gobierno transparentara la recaudación de los recursos públicos y la forma en que se realiza el gasto público, pero también la oportunidad para que se promoviera la participación ciudadana en los asuntos públicos, se transparentara la aplicación de los recursos públicos y se pugnara para que se realice una rendición de cuentas de las actividades de los servidores públicos.

Sin embargo, la lenta transición que se va produciendo para la digitalización de trámites y documentación oficial no es más que la negación de transparentar la información pública a la sociedad.

Sin duda, que ello provoca que se desconozcan las diversas formas de gastar los recursos públicos, se propicie la complicidad o corrupción y haya dificultad para que los servidores públicos presen-

ten a la sociedad la rendición de cuentas sobre sus actos u omisiones en el cumplimiento de sus obligaciones.

Con dicha conducta, realizada por entidades oficiales, se vulnera el derecho a la información, pero también se afectan los derechos sociales, cuando los recursos públicos destinados a proteger y garantizar los derechos fundamentales no llegan plenamente al beneficio directo de las personas.

También se incumple con lo establecido en la Constitución y las leyes que se supone son creadas para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales.

3.1 Gobierno Abierto en España

España se adhiere a la Alianza de Gobierno Abierto en el año de 2011, lo que formalmente inicia con la adopción de Planes Nacionales que tienen como propósito transparentar el gasto de los recursos públicos, incluir la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, principalmente, aquellas encaminadas al gasto social, y también incluir mecanismos de rendición de cuentas.

El Primer Plan de Acción tomó como base tres ejes: Aumento de la integridad pública, una gestión más eficaz de los recursos públicos y mejora de los servicios públicos. Pero esta iniciativa no incluyó la participación ciudadana.

“El Gobierno de España preparó el primer plan de Acción sin realizar proceso de consulta pública, y al hacerlo, no cumplió las recomendaciones de la OGP. La autoría del Plan en su totalidad recayó en el Ministerio de la Presidencia, quien ha indicado que esta ausencia se debió a falta de tiempo, al tratarse de un gobierno recién llegado y cuyo equipo de colaboradores tomó posesión de sus cargos a finales de 2011.” (Cruz-Rubio, 2013:10)

Dicho Plan fijó 13 compromisos, de los cuales solo cumplió a medias 5. Uno de los cuales fue la aprobación de la nueva Ley de Transparencia, que desde luego presenta limitaciones pero que de origen fue un buen inicio.

En el Segundo Plan de Acción, “al igual que el primer ciclo, no hubo cocreación en la definición de este plan de acción. Incluyó 10 compromisos, aunque se incorporaron herramientas básicas de consulta, no se cumplió con la mayoría de los criterios definidos para desarrollar el plan de acción OGP. El logro más importante de este segundo plan de acción fue el lanzamiento del Portal de Transparencia.” (Cruz-Rubio, 2015:16), el cual fue puesto en operación el 10 de diciembre de 2014.

El Tercer Plan de Acción que comprende el periodo 2016-2019, asumió como compromisos: “1.- Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos 2: Asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de Gobierno abierto acordes con la realidad del Estado Español. 3: Fortalecer los cimientos del Gobierno Abierto y sentar bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan.” (España, 2017:5-6)

Este Plan está en desarrollo, por lo que aún no se presentan los resultados por el Mecanismo de revisión independiente, lo que si se nota es que el gobierno se ha impuesto un mayor nivel de compromiso, ahora toca esperar a ver si se cumplen los objetivos de facilitar la transparencia, im-

pulsar la participación ciudadana y lograr que se involucre a todas las demás autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

3.2 Transparencia y rendición de cuentas

Por lo antes expuesto, y derivado de la publicación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, publicada el 9 de diciembre, se inició una nueva forma de realizar las actividades del Estado.

“La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos.” (Ley, 2013)

En otras palabras, se tenía este ordenamiento, pero se complicaba ejercer el derecho a la información, por el poco uso que se le daba a la tecnología, ya que la mayoría de documentos estaban en papel.

Además, la falta de transparencia en la actividad pública no necesariamente deriva de una falta de regulación, sino que hace falta voluntad política para cumplir con lo que la ley indica.

“Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública" en el artículo 13 de la Ley" 13/93." [...]. (SAN 3357/2017). Porque pareciera que se trata más de poner barreras que facilitar el acceso a la información pública.

Lo anterior hace necesario que la transparencia se convierta en una política de Estado que tenga como fin primordial promover la participación ciudadana, invertir en la digitalización de trámites y acceso a la información pública, implantar formas eficaces de rendición de cuentas de los servidores públicos y, con ello, se erradique la corrupción y la opacidad en el ejercicio del gobierno.

Por ello, también se puede concluir que, si hubiera existido más transparencia en la toma de decisiones públicas y mayor rendición de cuentas y participación, las posibilidades de actuación incorrecta se hubieran disminuido y el país estaría mejor. (Villoria, 2015:1984)

3.3 El derecho a la información y su vulneración

Porque cuando un Estado no asume un compromiso real con la transparencia del ejercicio público, se dice que incide de manera directa en la vulneración de derechos de sus ciudadanos, esto derivado de las obligaciones que la ley les impone.

Así pues, la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su Artículo 14. Establece los límites al derecho de acceso a la información pública, los cuales son los siguientes:

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:
 - a) La seguridad nacional.
 - b) La defensa.
 - c) Las relaciones exteriores.
 - d) La seguridad pública.
 - e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
 - f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
 - g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
 - h) Los intereses económicos y comerciales.
 - i) La política económica y monetaria.
 - j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
 - k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
 - l) La protección del medio ambiente.

Por lo que surge la siguiente interrogante: ¿Cómo se puede hablar de que la legislación española protege y garantiza el derecho a la información si tiene todas estas limitantes? Se considera que algunas son justificadas, porque se trata de resguardar la seguridad nacional o la protección de determinadas actividades sensibles para su difusión.

Sin embargo, como le hace el ciudadano para allegarse de información que le puede ser útil a la hora de defender sus derechos, o en su caso, buscar que se le finquen responsabilidades a los servidores públicos que abusan de sus funciones y aprovechan su cargo para beneficio personal o familiar.

¿Cómo pueden los ciudadanos, que siempre están en desventaja ante el poder público, participar activamente en la vida política y en la toma de decisiones si no se apertura la información sobre los intereses económicos y comerciales o la protección del medio ambiente?

No se puede ejercer una presión social para que se clarifique el destino de los recursos públicos o como se ejerce al gasto social, como también se complica visualizar la forma en se hacen efectivos los derechos fundamentales, ya que el derecho a la información es la base para enterarse y participar de los asuntos públicos pero también el inicio para poder ejercer otros derechos.

“Entendido así el derecho de acceso a la información pública, éste garantiza la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas de las instituciones públicas; previene frente a la arbitrariedad de la Administración y permite la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas; garantiza el ejercicio de otros derechos fundamentales; y constituye uno de los pilares de un gobierno abierto a sus ciudadanos posibilitando el control democrático del poder.”(Gutiérrez, 2014:196)

4. Promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos

La participación ciudadana es fundamental para que un Estado funcione correctamente, puesto que no se pueden hacer leyes, reglamentos, presupuestos sin que la sociedad proporcione ideas, aportaciones especializadas, experiencias y necesidades para que se implementen políticas públicas que realmente respondan a la realidad social imperante.

Una verdadera voluntad política gubernamental que propicie la participación ciudadana es aquella en que todos los asuntos públicos deben ser armonizados en consenso con la sociedad civil, porque la aplicación de cualquier programa de gobierno tiene que ver con cumplir objetivos y siempre están ligados a actividades de algún sector de la población.

La participación ciudadana implica, como mínimo, algún nivel de apertura y coparticipación de gobierno y sociedad civil en la toma de decisiones y políticas oficiales del gobierno. Con respecto a la definición AGA de participación cívica, algunos elementos merecen notarse:

- La participación tiene que afectar la toma de decisiones gubernamentales. No incluye participación en el mercado ni actividades autónomas de la sociedad civil.
- La participación en los compromisos puede incluir esfuerzos por mejorar el ambiente más general de participación, como el derecho de asamblea o de asociación. (Witt, 2015:1)

Pero, ¿Cómo se puede motivar a los ciudadanos para que participen en los asuntos públicos? Pues se considera que entre más accesible sea la información para ellos, más incentivados se verían a conocer como se realizan las actividades gubernamentales y a indagar como se está programando y ejerciendo el gasto público.

La mejor forma de poner al servicio de la sociedad la información pública es abriendo los datos para que se pueda investigar el ejercicio del gobierno.

Los Datos Públicos Abiertos (DPA) son todos aquellos que los gobiernos y administraciones recopilan para sus propias funciones y que luego ponen a disposición libremente, para que sean utilizados por ciudadanos y organizaciones para sus propios fines. Abiertos significa que cualquiera puede usarlos, reutilizarlos y redistribuirlos. (García, 2014:82)

Sin duda, que esto permite a los ciudadanos inmiscuirse en los asuntos públicos, puesto que teniendo acceso a la información de manera sencilla, veraz y oportuna es un aliciente para que los individuos se enteren de cómo se ejercen los egresos del Estado, cuales son las percepciones y remuneraciones de los servidores públicos, el monto asignado para determinados programas de gobierno, y con ello, definitivamente se fomente la participación ciudadana.

Los DPA son importantes por varias razones, entre las que podemos destacar:

- Aportan un control externo adicional a la potencial corrupción y uso indebido de dinero público, así como a la evaluación sobre economía, eficiencia y eficacia.
- Convierten a las organizaciones que abren sus datos en entes más eficientes y efectivos a través de la participación y colaboración ciudadana.
- Generan valor económico adicional al sector privado que puede desarrollar nuevos usos y aplicaciones para la información ahora disponible.

- Mejoran la toma de decisiones de los individuos basándose en información que no estaba disponible anteriormente. (García, 2014:82-83)

Como se puede observar, tomando en cuenta la importancia de los datos abiertos, la participación de los ciudadanos se verá ampliamente motivada si tiene acceso fácil y sencillo a la información pública.

5. Difusión de la transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas además de ser pilares fundamentales del gobierno abierto, también son elementos sine qua non de la perspectiva de derechos humanos, la cual también ha sido ampliamente abrazada y promovida por la ONU, que consiste en incorporar una visión humanista al presupuesto público para garantizar de manera efectiva los derechos humanos, que se diferencia de una visión programática que únicamente tiende las condiciones para atender o remediar de forma temporal las necesidades sociales.

Al transparentar los recursos públicos se tiende el puente entre el gobierno y la sociedad, para que conozca cómo se invierten los impuestos que pagan, pero lo más importante, se garantizan los derechos humanos, entendidos estos como las facultades inherentes a las personas, para defender o repeler alguna invasión, en su esfera jurídica, de la autoridad o de otro particular, que tenga como fin el menoscabo o detrimento de su dignidad, patrimonio o su integridad tanto física como intelectual.

Esto es así, porque al programarse el gasto público en común acuerdo con la sociedad, se destinarán recursos públicos encaminados a resolver las necesidades sociales más apremiantes, que indefectiblemente, están íntimamente relacionadas con la satisfacción mínima de los derechos humanos, por lo que al aplicarse dichos recursos de forma transparente, sea dicho de paso, también se hace efectivo el derecho humano a la información.

De tal modo, que se recomienda ampliamente difundir las ventajas de que las actividades públicas sean accesibles a la sociedad, se pueda conocer cómo se gastan los recursos públicos y se conozca el desempeño, ingresos y bienes que tienen los servidores públicos antes y después de trabajar para el Estado.

Se puede obtener información a través de los portales de transparencia, en España a través de la siguiente liga: <http://transparencia.gob.es/> en el cual se promocionan eventos como la Semana de la Administración Abierta 2019 que tendrá lugar del 11 al 17 de marzo. Su objetivo principal es acercar las Administraciones Públicas a la ciudadanía, basándose en los principios del Gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración. Se celebran distintos tipos de eventos, como jornadas de puertas abiertas, debates, seminarios, exposición de buenas prácticas, etc.

Este sitio tiene enlaces a publicidad activa, derecho a la información, gobierno abierto y participación.

En México a través de la Plataforma Nacional de Transparencia¹ la cual tiene enlaces a Sistema de solicitud de acceso a la información, Sistema de gestión de medios de impugnación, Sistema de portales de obligaciones de transparencia y Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

En ese orden de ideas, a mayor transparencia, se propicia una mejor rendición de cuentas, porque la sociedad al saber cómo se han gastado los recursos públicos, puede detectar si existe algún desvío o una conducta corrupta de los servidores públicos. Si además eso se complementa con leyes, reglamentos y la implementación de mecanismos que guíen el comportamiento de las autoridades y de los trabajadores del gobierno, eso redundara en la consolidación de otro de los pilares del gobierno abierto.

6. Educación en gobierno abierto

La educación en gobierno abierto debe centrar sus objetivos en la sociedad en general pero de forma específica en los niveles media superior y superior, porque se considera que es cuando los estudiantes están arribando a la mayoría de edad, y por ende, están en posibilidades de poder ejercer sus derechos, entre ellos, el derecho de acceso a la información pública.

Se considera pertinente hacer campañas de difusión, buscar que se incluyan materias de transparencia y rendición de cuentas en los contenidos de los planes de estudios, y organizar eventos académicos en las instituciones educativas que tengan como tema principal los pilares del gobierno abierto: la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

También es recomendable otorgar becas para patrocinar la elaboración de tesis sobre esta temática, como forma de titulación del nivel licenciatura, no tan solo dirigidas a instituciones públicas de nivel superior, sino también a todas las instituciones privadas que oferten la licenciatura en derecho, administración pública, ciencias políticas o carreras afines.

Porque el desconocimiento de las herramientas sobre la información pública, propicia que el gobierno realice su actividad de forma discrecional y evita que los ciudadanos conozcan cómo pueden hacer exigibles sus derechos o por otro lado, impidan que los funcionarios públicos ejecuten actos de corrupción, desvío de recursos públicos, promuevan el nepotismo y esto no quede en la impunidad.

Por eso se debe asumir una actitud realmente comprometida con la iniciativa de gobierno abierto, puesto que un pueblo informado además de exigir sus derechos, obliga a los gobernantes a hacer bien su trabajo o de lo contrario se tendrán que atener a las consecuencias cuando rindan cuentas ante la sociedad.

Un buen ejemplo a seguir en México, además de lo antes expuesto, lo sería publicar una guía dirigida a estudiantes de educación media superior y superior como la que fue publicada en España: La guía didáctica Gobierno Abierto. Educación secundaria obligatoria, publicada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, la

¹ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>


cual tiene como metas: 1.- fomentar el conocimiento de la Administración y del Gobierno. 2.- Generar una conciencia cívica basada en los principios del Gobierno Abierto que redunde en beneficio de la sociedad. 3.- Compartir el marco conceptual común existente respecto al Gobierno Abierto a nivel internacional, pero también abriendo la puerta al debate. 4.- Fomentar el ejercicio de la ciudadanía democrática y la transparencia. 5.- Conocer buenas prácticas como ejemplo de implementación y puesta en práctica de políticas de Gobierno Abierto. (Ministerio, 2018:3)

7. A manera de conclusión

Con la adhesión o ratificación a un instrumento jurídico internacional o a una iniciativa auspiciada por organismos internacionales, recae sobre los países miembros una vinculación al objeto que motiva dicho instrumento, por lo que no hay excusa para faltar a sus compromisos u obligaciones.

España al formar parte de la Alianza de Gobierno Abierto, no ha sido del todo proactiva a seguir las directrices sobre propiciar la participación ciudadana, la digitalización de documentos oficiales ha sido lenta y falta afinar los mecanismos para la rendición de cuentas.

En México, hay mucho por hacer, las leyes de transparencia y rendición de cuentas no son eficaces para prevenir la corrupción, no se garantiza el derecho a la información, los portales del gobierno presentan muchas inconsistencias y fallas técnicas, existen obstáculos para la participación de la sociedad, principalmente evitan involucrarla en cuanto a la programación del gasto, que suele ser discrecional.

Por otro lado, además de vulnerarse el derecho de acceso a la información, se propicia, de forma concatenada, la vulneración de otros derechos fundamentales, al negarle a la sociedad la posibilidad de conocer cómo se ejerce el gasto público, la forma en que los recursos públicos están siendo aplicados y en materia de gasto social, si cumplen con el objetivo final de lograr la plena realización de los derechos fundamentales. 

Referencias/References

- Alianza para el Gobierno Abierto en México, (2014), Segundo Plan de Acción 2013-2015, disponible en: <http://pa2015.mx/> (consultado 6 de febrero de 2019).
- Alianza para el Gobierno Abierto en México, (2016), Tercer Plan de Acción 2016-2018, disponible en: <http://gobabierto.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>
- Cruz-Rubio, Cesar Nicandro (2013), Mecanismo de revisión independiente (MRI): España informe de avance 2012-2013 [en línea], Open Government Partnership, disponible: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_Final_2012_o.pdf (consultado 6 de febrero de 2019).
- Cruz-Rubio, Cesar Nicandro (2015), Mecanismo de revisión independiente (MRI): España informe de avance 2014-2015 [en línea], Open Government Partnership, disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf (consultado 6 de febrero de 2019).
- España, Gobierno de (2017), III Plan de Acción de España 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, [en línea], disponible en: http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:74d66aee-760c-4962-983e-ob250fb583b8/2017_Junio_Spain_III_Plan_GA_OGP_vf.pdf (consultado 7 de febrero de 2019).
- Fierro Ferraez, Ana María (2018), “Derecho de acceso a la información entre la Constitución y la realidad” Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 39, julio-diciembre. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/12649> (consultado el 11 de febrero de 2019).
- García García, Jesús (2014), “Gobierno Abierto: Transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas”, INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, vol. 24, núm. 54, octubre-diciembre, pp. 75-88. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81832222006>
- Graells, I. Costa, Jordi (2012), “El arte de gobernar en abierto. Ideas y experiencias desde Cataluña”, en Hoffman, Andrés, Ramírez, Álvaro y Bojórquez Pereznieto, José (coords.), La promesa del gobierno abierto, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> (consultado el 4 de febrero de 2019).
- Gutiérrez David, Estrella (2014), “Derecho de acceso a la información pública”, Eunomia. Revista en cultura de la legalidad, Nº 6, marzo – agosto, ISSN 2253-6655 pp. 186-196.
- Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (2013), “Preámbulo” Fracción II, [en línea] consultado el 7-2-2019 en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional y Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018), Guía didáctica Gobierno Abierto. Educación secundaria obligatoria, [en línea], consultado el 11-2-2019, disponible en:

http://laaventuradeaprender.intef.es/documents/10184/78318/Gu%C3%ADa+did%C3%A1ctica+gobierno+abierto_SOLO+PANTALLA+PAGINA+SIMPLE_20180131.pdf

Naser, Alejandra, Ramírez-Alujas, Álvaro y Rosales, Daniela (editores) (2017), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros CEPAL N° 144, consultado el 8-2-2019, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf

Open Government Partnership, Alianza para el Gobierno Abierto, [en línea], consultado el 10-2-2019, disponible en:

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf

Peschard Mariscal, Jacqueline (2012), “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en el 2011”, en Hoffman, Andrés, Ramírez, Álvaro y Bojórquez Pereznieto, José, La promesa del gobierno abierto, disponible:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

SAN (2017), Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo contencioso, SAN 3357/2017 - ECLI:

ES:AN:2017:3357, Id Cendoj: 28079230072017100364, Sede: Madrid, Sección: 7, Fecha: 25/07/2017, N° de Recurso: 46/2017.

Villoria Mendieta, Manuel (2015), “El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles”, El consultor de los ayuntamientos, Rev. 18/2015. [en línea], (consultado el 4 de febrero de 2019), disponible en

<https://www.diba.cat/documents/16388484/24033724/Largo+camino+hacia+la+transparencia+en+los+ayuntamientos+espa%C3%B1oles.pdf/oeao80b7-c55d-44b6-b398-ad356df2aa40>

Witt, Preston J. (2015), Compromisos AGA sobre participación cívica en América Latina, Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), disponible en:

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Participaci%C3%B3n_C%C3%ADvica_Am%C3%A9rica_Latina.pdf

Sobre el autor/About the author

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

La educación superior en México. Análisis y perspectivas en el nuevo gobierno

Pérez Lara, Jorge Enrique

Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico, México

 jorge.perez@univdep.edu.mx

Artículo recibido: 18 Marzo 2019

Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

En el actual cambio de gobierno en México, conviene hacer una reflexión sobre el estado actual en que se encuentra el subsistema de educación superior, para desde ahí conocer los retos que deberá enfrentar la nueva administración federal. Las expectativas generadas, sobre la denominada cuarta transformación del presidente López Obrador son enormes, y parte fundamental de cumplir con transformar a la sociedad mexicana pasa por fortalecer de manera decidida a la educación, particularmente la superior, a la cual actualmente sólo ingresa una pequeña proporción de la población en edad de cursarla. En este sentido el presente artículo busca analizar desde una perspectiva macro, el estado que guarda la educación superior en México, con una visión comparada, para entender los retos y oportunidades que tiene nuestro país en el marco del inicio de una nueva administración federal.

Palabras clave

Educación superior, México, cuarta transformación, educación superior, política educativa.

Abstract

The current political change in Mexico forces us to think on the current state of the higher education policy, in order to know the challenges facing the new federal government administration. The expectations generated under this political shift and over the so-called “fourth

transformation” of president Lopez-Obrador are huge, and a fundamental part of fulfilling the transformation of Mexican society goes through a decisive strengthening of its educational system, particularly the higher education subsystem, in which currently have access a small proportion of the Mexican population. In this sense, this effort seeks to analyze (from a macro perspective) higher education trends in Mexico, with a comparative vision, in order to understand the challenges and opportunities that Mexico’s policy makers face at the beginning of a new federal government administration’s period.

Key words

Higher education, Mexico, fourth transformation, higher education, educational policy..

La Educación Superior una visión comparada

El tema educativo resulta relevante en el plano nacional e internacional pues es a través de él, que las sociedades forman a su futura fuerza laboral, dando como resultado que, si un país tiene un sólido sistema educativo, su planta de trabajadores sea más productiva y por tanto competitiva en el plano internacional. Lo anterior resulta de gran relevancia dado que en el actual ambiente globalizado en el que las grandes empresas deciden sus inversiones con base en factores de competitividad, los países se esfuerzan por ofrecer las mejores condiciones para atraer capitales que les permitan generar riqueza y empleos en sus regiones.

En la actualidad la mano de obra juega un papel relevante en el desarrollo de cualquier país, pues su cualificación y costo, influye en la toma de decisiones respecto al destino de inversiones multimillonarias, tal es el caso de la industria aeronáutica y automotriz que ha vivido un boom en México durante los últimos años, a causa de la mano de obra relativamente barata y a que se cuenta con personal capacitado para su operación (El Economista, 2019), lo anterior gracias al gran empuje que ha tenido la educación técnica y tecnológica dentro de nuestro sistema educativo, a la par de los tratados internacionales con que cuenta el país, que les da entrada a las empresas multinacionales para acceder desde México a mercados Europeos, Norteamericanos y Asiáticos con aranceles preferenciales.

Pero existen otros factores que también son componentes relevantes en la competitividad, tal es el caso de la investigación y desarrollo, pues a través de estos, es que los países logran mejorar los procesos productivos, al tiempo que coadyuvan a generar innovación en los sectores administrativos, haciendo más eficiente los costos y mejorando la capacidad del país para atraer inversiones de alta tecnología. Países como Corea del Sur implementaron una política de inversión en investigación y desarrollo con el fin de acelerar el desarrollo económico de su nación, con resultados muy alentadores como el hecho de tener en la actualidad un PIB per cápita que duplica el de México, un gran logro si se toma en cuenta que hace apenas 30 años, la correlación era a la inversa (FMI, 2019).

La importancia de la educación superior no se constriñe a la transmisión de conocimientos profesor-alumno, sino que mantiene una relación muy importante con la economía nacional, pues son las universidades las generadoras de profesionistas para el sector productivo y las principales pro-

motoras de la investigación científica. Por lo anterior es relevante analizar en qué lugar se encuentra México, con relación al contexto latinoamericano en cuanto a indicadores de investigación, educación y matrícula. Dentro del presente apartado se realizan, algunas comparaciones con el fin de identificar los retos que aún se tienen como país para lograr un sistema educativo que sea capaz de proveer a la sociedad de los insumos que el mercado demanda (profesionistas altamente capacitados – Investigaciones que ayuden a comprender, pero sobre todo a resolver los problemas que se presentan en todos los ámbitos, sociales, productivos, administrativos, ecológicos y energéticos).

Por lo anterior se desarrolla una serie de comparaciones internacionales para visualizar similitudes y divergencias en varios indicadores educativos y de financiamiento, para lo cual se ejemplificarán países latinoamericanos de similar desarrollo. Asimismo, es importante destacar que se incluyen dos países desarrollados, con el fin de tener un referente respecto al nivel deseable al cual los casos latinoamericanos deberían, al menos, intentar replicar.

Iniciaremos contextualizando el nivel socioeconómico en el cual se encuentran las sociedades de cada país seleccionado, a través de una tabla de comparación respecto al ingreso per cápita, para posteriormente realizar un breve análisis sobre la importancia que le brinda cada estado a la educación, a través de un indicador que resulta de dividir el gasto total destinado al conjunto del sistema educativo entre el Producto Interior Bruto (PIB) del país seleccionado y finalmente multiplicado por 100. Lo antes mencionado se plasma en la siguiente tabla.

Tabla 1. Sobre el Ingreso Per Cápita y el Gasto Público destinado a la Educación como proporción del PIB

| País | Ingreso per cápita /Dólares por paridad de poder adquisitivo (2018) | Gasto público en educación como proporción del PIB 2016 |
|----------------|---|---|
| Argentina | 18,307 | 5.57 |
| Brasil | 14,312 | 6.24 |
| Chile | 22,999 | 5.35 |
| Colombia | 13,343 | 4.52 |
| España | 35,862 | 4.28 |
| Estados Unidos | 54,343 | 4.99 (2014) |
| México | 18,339 | 5.24 (2015) |
| Perú | 12,660 | 3.82 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Fondo Monetario Internacional (2019) y de UNESCO, UIS STATISTICS IN BRIEF.

La tabla número uno muestra algunas peculiaridades respecto a la importancia relativa que le imprime cada gobierno a su sistema educativo, pues se pueden observar países con ingresos por habitante muy similares, como el caso de Perú y Colombia, pero que, en los indicadores de gasto público en educación, el segundo destina, cerca de 0.7% del PIB adicional a dicho rubro. Fuera del caso de Perú los demás países mantienen un nivel de gasto muy cercano a 5 por ciento del PIB, lo

cual indica que cuando menos en términos relativos los países latinoamericanos le dan un rango prioritario a su sistema educativo, pues resulta incluso mayor que el de los países desarrollados. Destaca el caso de Brasil, que destina el 6.24% del PIB al rubro, lo cual denota la importancia que recibe el sector.

Resulta importante mencionar que la participación del sector privado en el financiamiento de la educación es relevante en todos los casos, pues en el caso mexicano los recursos privados apenas alcanzan el 1.32% del PIB, si bien, el sistema universitario ha tenido una ligera tendencia hacia la privatización el sistema aún mantiene una predominancia pública (UNESCO, 2010).

Es importante destacar que aun cuando todos los países mantienen niveles de gasto relativamente similares, influye de manera determinante el tamaño global de la economía pues no es lo mismo el 5.24% de la economía mexicana, que el 4.99% de la estadounidense cuyo PIB es casi 8 veces más grande (México 2010: 2.57 billones de dólares; EU 2010: 20.51 billones de dólares PPA) (FMI, 2019).

Una vez que se analizó a grandes rasgos el gasto destinado al sector educativo en cada país seleccionado, nos ocuparemos de uno de los sectores fundamentales de las universidades, es decir la investigación. A continuación se presenta la tabla número dos, dentro de la cual se propone destacar la importancia que se le brinda a dicho rubro en cada país, mediante la comparación de un indicador que resulta de dividir el gasto total en investigación entre el total de los bienes y servicios producidos dentro del territorio de cada país, con el fin de entender la importancia relativa que tiene el sector en cada país, además de incorporar un indicador adicional, que muestra el número de investigadores con relación a segmentos poblacionales, con lo cual se busca relativizar y evitar distorsiones causadas por las disparidades en las dimensiones económicas y poblacionales de cada caso de estudio.

Tabla 2. Sobre el Gasto en Investigación y Desarrollo como proporción del PIB, en los países seleccionados 2016.

| País | Gasto en Investigación y Desarrollo como proporción del PIB |
|----------------|---|
| Argentina | 0.53 |
| Brasil | 1.27 |
| Chile | 0.36 |
| Colombia | 0.27 |
| España | 1.19 |
| Estados Unidos | 2.74 |
| México | 0.49 |
| Perú | 0.12 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UIS STATISTICS IN BRIEF

De la tabla 2, se desprende que el grado de inversión en investigación y desarrollo como proporción del PIB, es muy contrastante. Brasil resulta el único país latinoamericano que destina más del

1 por ciento del total de su economía a la investigación y desarrollo, en tanto que Estados Unidos destina casi el 2.74%.

España igualmente muestra una inversión relativamente elevada, pues según las recomendaciones de organismos internacionales como la ONU y la OCDE, es necesario destinar cuando menos el 1% del PIB a dicho rubro, situación alejada de la realidad en los casos de Perú, Colombia, Chile, Argentina y México, que destinan en el mejor de los casos, cerca de la mitad de los recursos mínimos recomendados.

La baja inversión en investigación y desarrollo perjudica aspectos económicos, como el hecho de que se tenga que importar, la mayoría de la tecnología, deteriorando la balanza comercial, o disminuyendo los niveles de competitividad, pues el sector productivo no tiene la capacidad de innovar y producir a menores costos o con mayores niveles de calidad.

Además de que la inversión en investigación, desarrollo e innovación generan riqueza y desarrollo, pues su aplicación repercute en prácticamente todos los sectores de la sociedad, desde la salud, la ingeniería, hasta las ciencias sociales y administrativas. Sin embargo, en los países latinoamericanos, el sector de la ciencia y la tecnología se encuentra en el abandono, basta ver el caso de Perú, Chile y el de Colombia con una inversión muy baja, o el de México y Argentina donde ronda apenas el 0.5% del PIB.

De acuerdo con las bases de datos de UNESCO (UIS STATISTICS IN BRIEF, 2019) México para el año 2013 tenía una plantilla de investigadores apenas superior a los 59,000, es decir apenas superior a la cuarta parte de los 203,000 que ocupa España con menos de la mitad de población¹. El atraso resulta muy importante, pues un país con una economía con una dimensión similar a la mexicana, como es la española y con menos de la mitad de población, supera, casi cuatro a uno en número de investigadores a México. Si se quiere destacar en la investigación y desarrollo en el mediano plazo, la ampliación de la planta de investigadores debe crecer de manera significativa en el menor tiempo posible, es este sentido, el nuevo gobierno debería poner como prioridad el desarrollo de este sector, que ha demostrado en otros países ser una excelente palanca de desarrollo económico y social.

Sumando a la escasa inversión en investigación, encontramos que, en el indicador de matrícula total, también se tienen rezagos importantes, pues apenas una tercera parte de la población en edad de estudiar el nivel universitario lo hace en México, para analizar un poco más a detalle éste factor presentamos la tabla número tres, en la cual se presenta la evolución de la matrícula universitaria en cada caso de análisis de 1998 a 2010.

¹ Población de México para el año 2015: 119,530,000 habitantes (INEGI, 2010); Población España 2018: 46,733,916 (INE, 2018)

Tabla 3. Sobre la evolución de la matrícula universitaria en los países seleccionados de 1998/2010.

| País | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | Incremento 1998-2010 |
|----------------|------|------|------|------|-------------------------|
| Argentina | 46 | 62 | 67 | 75 | +29 |
| Chile | 35 | 41 | 47 | 66 | +31 |
| Colombia | 23 | 25 | 32 | 39 | +16 |
| España | 54 | 62 | 68 | 78 | +24 |
| Estados Unidos | 71 | 79 | 83 | 95 | +24 |
| México | 17 | 22 | 25 | 29 | +12 |
| Perú | 29 | 32 | 35 | 43 | +14 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UIS STATISTICS IN BRIEF

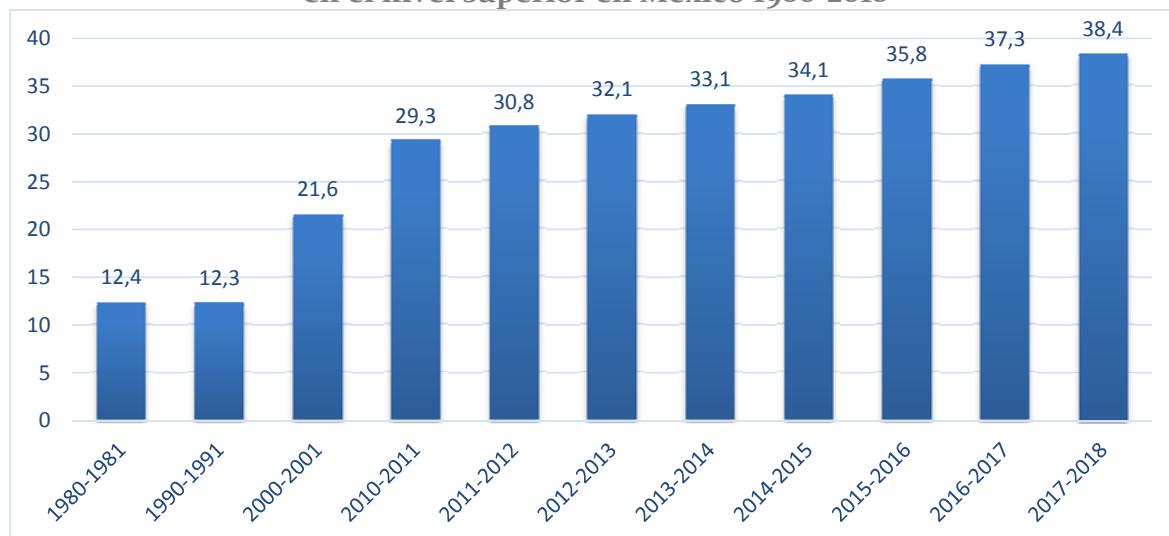
Para finalizar el comparativo de indicadores, encontramos dentro de la tabla tres, que, en cuanto a cobertura universitaria, México se encuentra en el último lugar, pues es por mucho, el país con menor población matriculada en dicho nivel de estudios, como proporción del estrato en edad de estudiar. Cabe señalar que también es el país que realizó el menor esfuerzo por incrementarla, pues durante 12 años, apenas logró incrementar el porcentaje de estudiantes inscritos en una institución de educación superior en 12 puntos, en tanto que Argentina y Chile hicieron lo respectivo en casi 30%, mientras que España y Estados Unidos alcanzaron un incremento de 24 puntos.

Como se ha venido observando México mantiene un rezago importante en los indicadores que se seleccionaron, en relación a los países latinoamericanos y aún más con los dos casos de países desarrollados, de mantener la dinámica actual, es previsible que en el mediano plazo la distancia se incremente y la competitividad de nuestro país se deteriore aún más, pues mientras nuestros vecinos incrementan la calidad de su mano de obra e invierten en investigación y desarrollo, México no hace lo propio.

Cobertura Nacional en Educación Superior

En el presente apartado se trata de profundizar en la evolución que ha tenido la cobertura nacional de educación superior en México. En primer término, se presenta la gráfica número uno, en la cual se plasma el avance global de un indicador empleado a nivel internacional conocido como cobertura bruta, en la cual se toma como referencia la población total de un segmento de población para contrastarla contra la matrícula nacional universitaria, comúnmente se utiliza el segmento de población comprendido entre los 18 y los 22 años, que para el caso de México es la edad promedio en la que se debería cursar el nivel superior. En la gráfica se muestra la evolución desde 1980 hasta el año 2018.

Gráfica 1. Sobre la evolución de la cobertura educativa en el nivel superior en México 1980-2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, 2012, pp. 47-48 y Anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018, pp. 309.

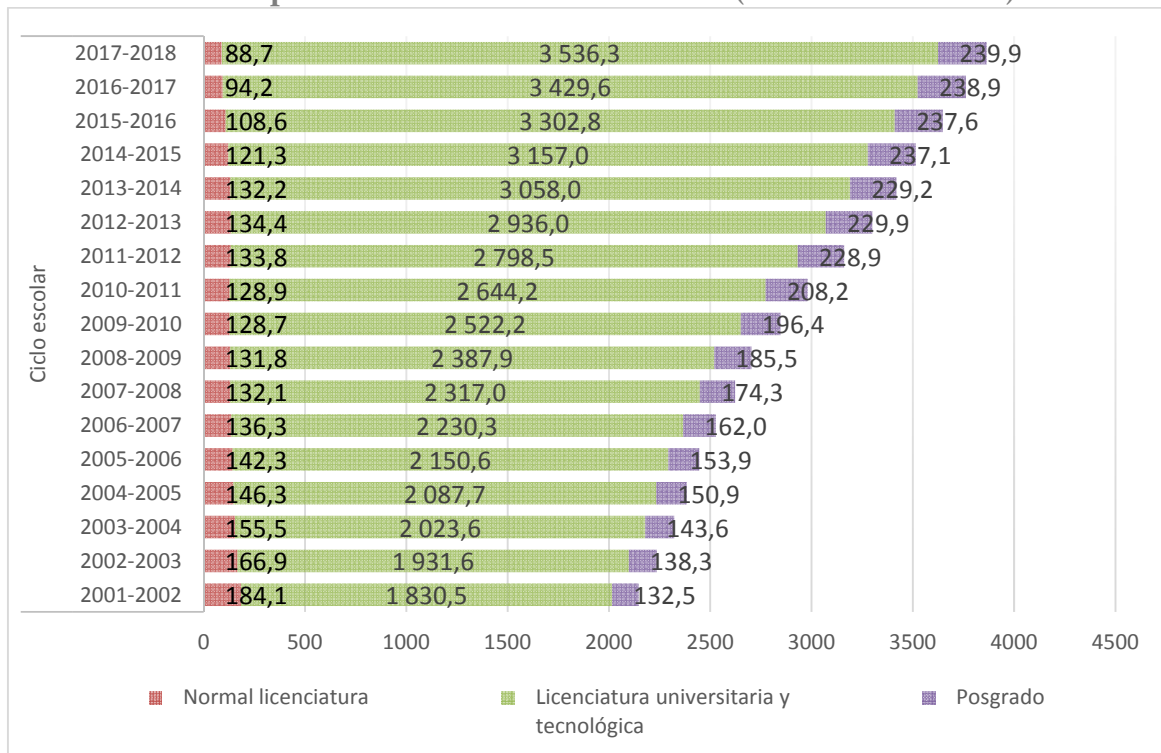
Al revisar la gráfica uno, se puede observar que la década comprendida de 1980 a 1990 se podría considerar como perdida, pues en el periodo incluso disminuyó la cobertura educativa situándose en apenas 12.3%, lo anterior se entiende dadas las condiciones económicas que prevalecieron durante el periodo, pues se experimentó un dramático cambio estructural en el modelo de desarrollo y durante el trance, el gobierno se vio incapacitado para proveer muchos bienes y servicios, debido sobre todo a la necesidad de disminuir el déficit público. Una vez resuelto el problema de las finanzas públicas, los indicadores comenzaron a mejorar, muestra de lo anterior es que en los 90's la cobertura se incrementó en 9.3% y para el año 2000 casi uno de cada 5 jóvenes en edad de cursar una carrera universitaria estaba inscrito en una institución de educación superior.

En el periodo 2000-2012 la cobertura alcanzó el 32.1%, un incremento de 10.5 puntos, como se observa, la cobertura se incrementó de manera importante, debido en gran medida al incremento del financiamiento público, que estuvo acompañado de un incremento significativo del esfuerzo del sector privado por coadyuvar en la atención de la población en edad de estudiar (Pérez Lara, 2013).

Por otro lado, durante el periodo que comprende el sexenio de Enrique Peña Nieto, el incremento de la cobertura educativa fue de 6.3%, que representa un esfuerzo significativo, que sin embargo sigue dejando fuera del sistema de educación superior a más del 60% de la población en edad de estudiar, esto representa un problema estructural, pues será complicado aspirar a abatir o disminuir la pobreza, si no se logra que la población acceda a mejores niveles de preparación académica que redunden en crecimientos de la productividad, que a su vez den como resultado un incremento significativo de su nivel de ingresos.

Como se mencionó la cobertura se incrementó durante los primeros tres sexenios del siglo XXI, en 16.8%, un esfuerzo que representa en términos nominales un aumento de estudiantes 1.7 millones en 18 años, debido al atraso que se presentaba, si bien el esfuerzo fue relevante, aún existe un reto enorme por afrontar en el sistema de educación superior. Por otro lado para dimensionar el tamaño actual, así como la evaluación en el comportamiento del número de estudiantes en los últimos tres sexenios, se presenta la gráfica número dos, la cual divide la matrícula total en dos subgrupos, que según la SEP está dividido el subsistema de educación superior, el primero corresponde al nivel de Licenciatura Universitaria y Normal, y el segundo al de estudios de Posgrado que a su vez está integrado por Especialidad, Maestría y Doctorado, los datos comprendidos en la gráfica corresponden a los años del 2000 hasta el 2018.

Gráfica 2. Sobre la evolución de la matrícula en el Nivel Superior en México de 2001 a 2018 (miles de alumnos).



Fuente: Elaboración propia con base en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

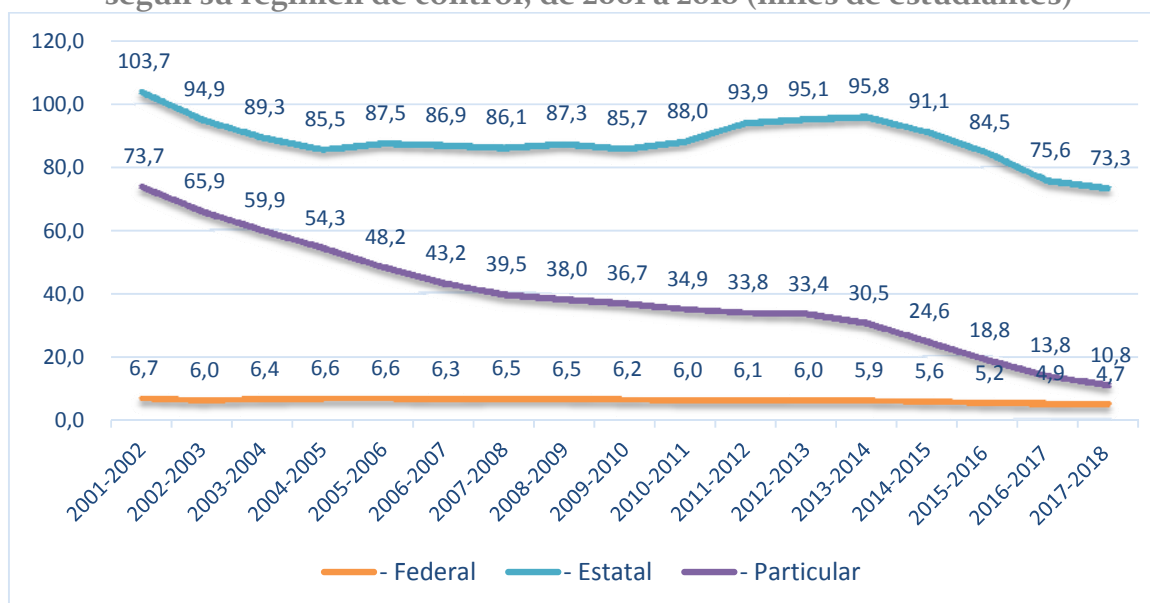
El incremento total de la matrícula del año 2000 al 2018 fue de 1.7 millones de estudiantes, lo cual representa un salto importante, pero que como lo hemos venido comentando es insuficiente, a su vez es importante destacar el comportamiento de los tres segmentos que conforman la educación superior en nuestro país. La educación Normal, paso de tener una matrícula de 184 mil estudiantes en el año 2000 a tener apenas 88 mil en el año 2018, una disminución de la matrícula en este sub-

sector de casi 100 mil estudiantes en apenas 18 años, por otro lado, se tiene que en el subsector de las licenciaturas universitarias y tecnológicas, se vivió un incremento de 1.7 millones en el mismo periodo, además de que en posgrado se incrementó en más de 100 mil estudiantes, sirviendo para neutralizar la pérdida vivida en las normales.

Ahora bien, es necesario analizar más a detalle el comportamiento de la matrícula del nivel superior para conocer los motivos por los cuales se logró incrementar el número de espacios en 1.7 millones, pues es un esfuerzo nacional muy importante, que basado en las limitadas capacidades financieras del estado (Pérez Lara, 2016) no se podría explicar.

Para profundizar en el comportamiento de la matrícula del nivel superior durante las últimas dos décadas, ahora procederemos a analizar qué sector ha sido el mayor impulsor de dicho incremento: el público, integrado por las universidades Autónomas, Estatales y Federales o el Sector privado, para lograrlo, se analiza la evolución de la licenciatura universitaria y Normal por tipo de financiamiento. Por consiguiente, se presenta la gráfica número 3, en la cual se plasman las variaciones que han experimentado los diferentes subsistemas, se inicia con el nivel licenciatura universitaria del 2000 al 2018.

Gráfica 3. Sobre las variaciones en la matrícula de la Normal licenciatura según su régimen de control, de 2001 a 2018 (miles de estudiantes)



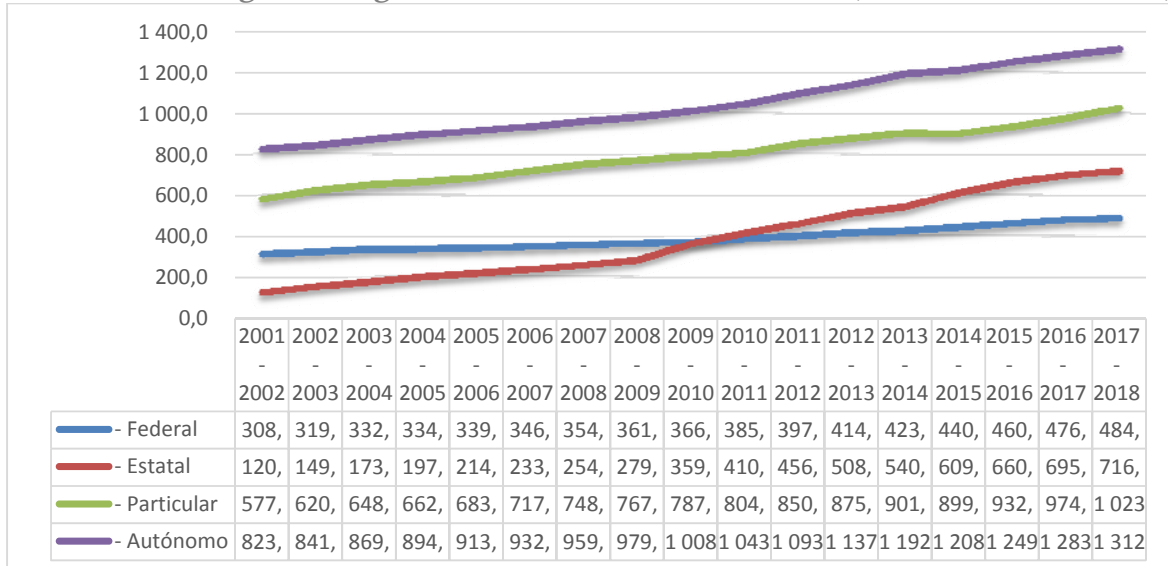
Fuente: Elaboración propia con base en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

De la gráfica número tres, se desprende que la formación normalista en México, ha tenido un declive importante en el periodo analizado, pues paso de contar con poco más de 180 mil estudiantes en el año 2001, a tener menos de 90 mil en 2018, es decir una disminución de 50%. Si se realiza un análisis más a detalle se encuentra que las normales de nivel federal, han tenido una disminución

de 2,000 estudiantes en el periodo que representa cerca del 30% de la matrícula inicial, por otro lado, las normales de control estatal que representan la mayor parte de la matrícula, pasaron de 103 mil a 73 mil en el periodo de referencia, es decir, una disminución de 30 mil estudiantes, que representa en términos porcentuales cerca de 30%. Finalmente se encuentran las normales con régimen de control particular que han sufrido el mayor declive de los subsectores, pues se pasó de poco más de 73 mil estudiantes matriculados en el año 2001 a tener apenas poco más 10,800 es decir una disminución de casi 60,000 alumnos, en el periodo de análisis que representa una disminución porcentual cercana al 85%.

Como se muestra la formación normalista, ha tenido una disminución importante durante el periodo de análisis. A continuación, se presenta la gráfica relativa al comportamiento de la matrícula de licenciatura universitaria por régimen de control.

Gráfica 4. Sobre las variaciones en la matrícula de licenciatura Universitaria según su régimen de control, de 2001 a 2018 (miles de estudiantes)



Fuente: Elaboración propia con base en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2018.

Como se muestra en la gráfica número cuatro el subsistema que acumula la mayor cantidad de estudiantes inscritos es el autónomo, y la tendencia se ha mantenido durante el periodo, pues su matrícula se ha incrementado en casi 500,000 estudiantes. Por su parte el sistema federal ha incrementado su matrícula en cerca de 180,000 estudiantes.

Las universidades dependientes de los gobiernos de los Estados, han experimentado un incremento considerable pues durante el periodo han multiplicado por seis su matrícula. Es de destacar el aporte que han tenido las instituciones particulares que han logrado absorber una elevada proporción de la matrícula universitaria, durante el periodo de análisis superaron el millón de estudiant-

tes matriculados, lo que da muestra de la importancia que tienen estas instituciones en el subsistema de educación superior en nuestro país. De no ser por la conjunción de esfuerzos entre el sector público y privado, cobertura educativa actual sería de apenas 28% y no del actual 38%.

Retos y perspectivas a manera de conclusión

Como se ha venido observando, existen avances significativos en la formación capital humano, sin embargo, existen retos importantes, de los cuales se pueden destacar los siguientes dos:

- La inversión en ciencia y tecnología en México es extremadamente baja, si bien supera a algunos países de la región, si se aspira a transitar de ser un país de ingreso medio que basa su economía en la mano de obra barata, hacia uno desarrollado que sustente su crecimiento en la economía del conocimiento. Para lograr lo anterior, y dada la escasez de recursos públicos, el Estado mexicano no puede emprender este reto tan importante sin el acompañamiento del sector privado, para que mediante la conjunción de esfuerzos se logre un avance más rápido y significativo.
- Actualmente más del 60% de las personas en edad de estudiar en el nivel superior no lo hacen, por lo que un reto significativo que impactaría de manera determinante en el nivel de desarrollo de México, sería incrementar de manera significativa el acceso a este nivel educativo, pues de lo contrario, se estaría desperdiciando el bono demográfico. Sin embargo, como se pudo observar las políticas enfocadas a lograrlo no pueden partir del supuesto de que el Estado es el único proveedor de los servicios educativos, pues si el nuevo gobierno quiere incrementar la matrícula, debe sentar las bases para que el sector privado también invierta, para que, mediante un esfuerzo conjunto, se logren los objetivos de forma más rápida.

En suma, en materia de educación superior son múltiples los retos que deberán asumir y atender el Estado y la sociedad mexicana en los próximos años, tales como incrementar sustantivamente la infraestructura material y académica, fortalecer sus finanzas, rediseñar paradigmas curriculares, fomentar la capacidad de autoaprendizaje, lograr un vínculo crítico y propositivo universidad-mercado con base en competencias efectivas y con corresponsabilidad en el fomento a la investigación básica y aplicada, fortalecer la descentralización y el federalismo educativo a fin de desarrollar las potencialidades locales y regionales, así como también multiplicar los vínculos con el exterior, puesto que las condiciones actuales así lo demandan y exigen, hay que poner manos a la obra de manera creativa e impostergable. Si se logra dar el salto cualitativo hacia un país con mano de obra altamente cualificado, México pasará de ser un país de ingresos medios, hacia uno de ingresos altos, que transforme de manera determinante las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto. ➤

Referencias/References

- Cepal (2007-b), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- El Economista 27/03/2019, “México escala al cuarto sitio en exportación de autos” consultado en línea el día 27 de marzo de 2019 en la página electrónica: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-escala-al-cuarto-sitio-en-exportacion-de-autos-20190326-0158.html>
- De Camilloni, Alicia (2010), “Calidad académica e integración social”, en Gustavo Nieto coordinador Compromiso Social y Calidad Educativa, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Ciudad de Mendoza, Argentina.
- EUROSTAT (2019), “Estadísticas de desequilibrio por país” consultado en línea el 4 de febrero de 2019 en la página:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/excessive_imbalance_procedure/imbalance_scoreboard
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019), “World Economic Outlook Database April 2019” consultado en línea el 15 de marzo de 2019 en la página: <https://www.imf.org/en/data>
- González Ledesma, Miguel Alejandro (2010), Neoliberalismo y Educación Superior en México, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, Distrito Federal, México.
- Ibarra Colado, Eduardo. (2001) La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización. México, UNAM.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) (2015), Censo de Población y Vivienda 2015, México.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2019), Censo Nacional, España, consultado en línea el 15 de enero de 2019 en la página electrónica: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2010), Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010.
- Pérez Lara, Jorge Enrique y Moreno Espinosa, Roberto (2013), “Modelo Económico y Cobertura Educativa en México: El escenario en los inicios del Siglo XXI” en Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, Vol. 1, No. 1-2, UNIVDEP-IAPAS-GIGAPP, Distrito Federal, México.
- Pérez Lara, Jorge Enrique y Moreno Espinosa, Roberto (2014), “Financiamiento y Calidad Académica. Análisis comparado entre la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma del Estado de México, 2004-2012.” en Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos, Vol. 2, No. 4, UNIVDEP-IAPAS-GIGAPP, Distrito Federal, México.

- Pérez Lara, Jorge Enrique y Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2016), “Relación del crecimiento de la matrícula en Educación Superior en el desempeño económico en Latinoamérica: análisis comparado” en Matín Bris, Mario (Coordinador) Internacionalización de la educación superior en Iberoamérica, Universidad de Alcalá, España.
- Presidencia de la República (2012), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.
- Presidencia de la República (2018), Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos, México.
- Salazar, Francisco (2004), “Globalización y Política neoliberal en México”, en Revista El cotidiano, Vol. 20, No. 126, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Distrito Federal, México.
- UNESCO (2019), UIS STATISTICS IN BRIEF, consultado en línea el 10 de febrero de 2019 en la página: <http://data.uis.unesco.org/>
- UNESCO, (2019), UIS STATISTICS IN BRIEF, documento digital consultado en <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx> el 09 de febrero de 2019.
- UNICEF, (2012), Pobreza y Desigualdad, consultado en línea el 12 de abril de 2013, en la página <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.htm>

Sobre el autor/About the author

Jorge Enrique Pérez Lara es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México en donde se graduó con Mención Honorífica. Cuenta con un Máster en Educación: Planificación, Innovación y Gestión de la Práctica Educativa por la Universidad de Alcalá. Dentro de sus actividades académicas destaca la publicación de diversos artículos en revistas científicas de alcance nacional e internacional, así como la publicación de múltiples capítulos en libros especializados en editoriales de prestigio. Es miembro del padrón de visitantes de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES); es Apoderado Legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. Actualmente se desempeña como Director de Planeación e Investigación en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico. (UNIVDEP).

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org

riesed@riesed.org

[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

La intervención de los actores educativos en la formulación de una política educativa en México. La Reforma Integral de la Educación Básica (2007 – 2009)

Poblano Chávez, Daniel

Universidad Nacional Autónoma de México

 danielpoblano@yahoo.com.mx

Artículo recibido: 18 marzo 2019

Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

El trabajo se centra en indagar el proceso inicial de una política pública en la educación, investigar quiénes intervienen, cómo intervienen y a qué obedecen sus intervenciones. El cómo intervienen y los instrumentos de política que utilizan los actores educativos en la formulación de los planes y programas de la educación primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica en México en el sexenio 2006-2012 constituye el eje del estudio. En la investigación se puntualiza la necesidad de tener conocimiento de la formulación de una política pública, la cual puede servir de referencia en la construcción de políticas educativas, o bien, en otras áreas de conocimiento que contribuya a la construcción de políticas con un mayor grado de solidez.

Palabras clave

Política educativa, políticas públicas, educación básica, participación, actores educativos.

Abstract

The work focuses on investigating the initial process of public policy in education, investigating who intervenes, how they intervene and what they obey their interventions. How they intervene and the policy instruments used by the educational actors in the formulation of

the plans and programs of primary education in the Comprehensive Reform of Basic Education in Mexico in the six-year period 2006-2012 is the focus of the study. The research highlights the need to have knowledge of the formulation of a public policy, which can serve as a reference in the construction of educational policies, or in other areas of knowledge that contribute to the construction of policies with a greater degree of solidity.

Key words

Education policy, elementary education, participation, educational stakeholders.

Prólogo

Para los fines del estudio, la formulación de una política educativa se entiende como el proceso inicial de construcción de una política, en donde intervienen actores que hacen uso de instrumentos de política para lograr sus objetivos e intereses. La formulación de la política de los planes y programas desata la intervención de una serie de actores educativos que utilizan instrumentos de política para conseguir los cambios propuestos.

A lo largo de la historia de la educación se han estudiado los resultados de la política, los modelos educativos y, en años recientes, la evaluación y los estándares, pero la formulación de una política educativa es un tema un tanto olvidado por la literatura de la educación. Este relativo olvido impulsa la presente investigación, para indagar el proceso inicial de una política educativa, investigar quiénes intervienen, cómo intervienen, a qué obedecen sus intervenciones, pero en una etapa inicial.

Si bien la Reforma Integral de la Educación Básica comprende prácticamente todo el sexenio 2006 - 2012, la formulación de la política educativa de los planes y programas de primaria de ese sexenio abarca fundamentalmente el bienio 2007 - 2009. En este periodo, los actores educativos despliegan una serie de estrategias para formular la política educativa. Para ello, se sirven del uso de instrumentos de política con el fin de lograr sus objetivos.

La intervención de los actores y los instrumentos que utilizan permiten analizar el proceso de formulación de la política educativa en un tiempo y espacio delimitado, así como su conformación final. El resultado de las intervenciones de los actores educativos en la formulación de una política permite explicarla y da sentido al cambio que se pretende realizar.

La política educativa y las políticas educativas. Bases teóricas

La base teórica del estudio se cimenta en los trabajos realizados por Irene Puig y Francesc Pedró, los cuales definen, desde la ciencia política, la política educativa y desde las políticas públicas, las políticas educativas. Con base en estos autores (Pedró/Puig. 1998: 21-23), el contexto y los actores provocan el cambio en las políticas educativas, mismas que tienen repercusiones en su evolución, dicho de otra manera, la formulación de los planes y programas es parte del cambio de la política educativa.

La teoría también permite estudiar a los actores educativos, definidos a partir del pensamiento de Cecilia Braslavsky (2000), para quien los políticos, burócratas, especialistas y maestros tienen un rol fundamental. En este estudio se agregan otros actores clave como el actor sindical y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) especializadas en educación. Si bien es posible distinguir en el proceso estudiado a los maestros, éstos tienen un papel secundario en la conformación de la política estudiada.

Para los instrumentos sirven de base los estudios de Christopher Hood (1986), quien menciona que los actores desean llegar al poder para tener acceso al manejo de cuatro herramientas: autoridad, organización, nodalidad y tesoro¹. A estos instrumentos agrego el tiempo, por ser un instrumento que atraviesa a todos los demás.

Por medio de su intervención, los actores educativos despliegan el uso de los instrumentos de política y tratan de hacer prevalecer sus posiciones a través objetivos y estrategias sobre la base de su posición en el juego. Asimismo, entretejen relaciones que pueden resultar en alianzas, negociaciones, consensos, fracturas, conflictos a fin de lograr sus fines, dando como resultado la formulación de una política educativa en particular.

Para lograr lo anterior, el estudio se fundamenta en dos vertientes de trabajo complementarias: la primera consiste en la consulta y análisis del marco jurídico; el análisis de documentos institucionales: acuerdos, programas, presupuestos y manuales de organización de la Secretaría de Educación Pública (SEP); propuestas educativas generadas por la SEP, órganos dependientes de la SEP, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por los especialistas y por las OSC. La segunda vertiente está centrada en entrevistas a actores clave, directamente participantes en el proceso de formulación de la política de los planes y programas. El análisis de las entrevistas y la base teórica permiten investigar la formulación de la política educativa de los planes y programas del 2007 al 2009, haciendo énfasis en su papel en el proceso, así como en la utilización de instrumentos de política utilizados para lograr sus objetivos.

El Diccionario de la Lengua Española define el verbo intervenir como tomar parte en un asunto, o bien, interponer su autoridad. En la presente investigación se entiende al actor como un grupo de intervención en donde sus miembros transforman una situación, pero no sólo actúan hacia el exterior sino también internamente. En su actuar, se dan una serie de relaciones por medio de negociaciones, pláticas, acuerdos, compromisos, alianzas, tensiones, consensos, disensos, entre otras.

Por su parte, el Diccionario de Sociedad y Política, define a la política como el arte u opinión referente al gobierno de los estados. Es la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. George Burdeau la define como una actividad que desarrollada por los gobernantes o por la sociedad, con miras a ocupar funciones de dirección, capta los fenómenos en su aspecto dinámico, en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder. Por su parte, Flores-Crespo define la política como “un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos acto-

¹ Para los fines de esta investigación denomino las herramientas como instrumentos de política. La nodalidad se entiende como sinónimo de información y el tesoro también puede ser interpretado como dinero.

res sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va fijando”, a su vez, el “gobierno es la esfera del poder político” (Flores-Crespo. 2008: 16). Toda la vida política está relacionada con el poder, quién lo ostenta, cómo lo consigue y qué hace con él” (Giddens. 2009: 1041). La política se nutre de los avances de la ciencia política, pero las políticas educativas cambian “porque cambia el contexto, cambian los actores o cambian los sujetos destinatarios de las políticas”, en otras palabras, “la política educativa es la aplicación de la Ciencia Política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas” (Pedró y Puig. 1998: 22-23).

Al llevar estas nociones al terreno propiamente educativo, Pedró y Puig sostienen que el punto de partida de la política educativa está conformado por el marco conceptual y aparato metodológico de la ciencia política. Los autores definen la política educativa como “el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo” (Pedró y Puig. 1998: 31).

En suma, a partir de autores como Pedró y Puig (1998); Braslavsky (2000); Flores-Crespo (2011) y Giddens (2009) la política educativa se puede definir como una aplicación de la ciencia política al estudio del sector educativo y a las políticas educativas, como aquellas que se dirigen a resolver cuestiones más concretas y específicas de la educación. Con base en lo anterior se puede afirmar que las políticas educativas conforman la política educativa y esta, a su vez, configura un sistema, ciertamente complejo, con características únicas en tiempo y espacio.

Los actores en la formulación de los planes y programas de primaria 2007- 2009

El análisis de la intervención de los actores realizado en este estudio empieza por el actor político, secretario de la SEP y Subsecretario de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), detonantes iniciales de la formulación de la política de los planes y programas en la educación básica, específicamente, en la primaria, y se acaba con los integrantes de las OSC debido a que sus intervenciones son más visibles avanzado el proceso de configuración de la política referida. En todo el camino se encuentra el actor burocracia, los sindicalistas ubicados en la dirigencia del SNTE y los especialistas educativos. En esta formulación, se construye la historia real de la política, pero también se edifica, a la par, la versión oficial de esa misma historia.

El período de formulación de la política educativa en cuestión abarca del 2007 al 2009, debido a que en este lapso de tiempo se enmarca el trabajo fundamental de la configuración de los planes y programas de la primaria. En este período se despliegan una serie de acciones y estrategias, por cada uno de los actores, con el fin de lograr sus objetivos. Este despliegue conlleva una serie de interacciones dinámicas que le van dando características específicas a la política de los planes y programas, pero el uso de los instrumentos de política detona una u otra acción con ciertas intencionalidades que dan como resultado una configuración particular en donde también influye la coyuntura. El resultado de las intervenciones tiene impacto en la realización de esa política para años futuros y repercute en su implementación y en los resultados de los destinatarios finales; es decir, directivos escolares, maestros y alumnos, además de las implicaciones sociales.

a) Secretario de la SEP y Subsecretario de la SEB

El actor político, por medio de la Subsecretaría de Educación Básica, al hacer uso de la autoridad y la información, detona la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) con la intención de articular un sólo plan de estudios que abarcara desde el preescolar hasta la secundaria. Baste recordar que el subsecretario es una extracción del sindicato.

De cara al modelo educativo por competencias, existen tres posiciones entre los actores educativos: los políticos de la Presidencia de la República están a favor de esta política. La segunda en contra, encabezada por especialistas del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) y su líder moral, Olac Fuentes Molinar. La tercera, con una posición intermedia, liderada por el área de planeación de la SEP. La posición vencedora es la dirigida por la Presidencia de la República, misma que es acorde con la posición de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE). Con esto se delimitan las directrices a seguir para la educación básica en general y para los planes y programas de primaria, en particular.

Al interior de la SEP se dan otras posiciones de dos actores. Por un lado, la secretaria de educación pública y, por el otro, el subsecretario de educación básica. La posición de la primera respecto al currículo y, por ende, a los planes y programas se centraba en imprimirle un tono de renovación moral sin referentes específicos, característicos del entonces partido en el poder (Partido Acción Nacional). La secretaria, en su intención personal, proponía una línea más liberal, enfocada a los derechos de las mujeres, los niños y la sociedad de mercado. En esta postura influye de modo significativo la experiencia de la secretaria respecto a las OSC, en la Secretaría de Desarrollo Social. Desde muy temprano, las OSC delimitaron su posición respecto al planteamiento de la secretaria de educación mostrando escepticismo ante su convocatoria. La estrategia de las organizaciones fue integrar una red de organizaciones que funcionara como interlocutora y monitoreara el proceso de reforma. Surge entonces el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CECAES).

Por otra parte, la posición del subsecretario González ponía el eje en otros asuntos influenciados, tanto por su propia formación profesional como por el juego dado al sindicato. Desde su perspectiva, la reforma era una oportunidad para renovar la tradición de la escuela pública y laica, introduciendo el modelo educativo por competencias, para lo cual había que promover la formación de profesores en dicho modelo.

La versión oficial de los planes y programas, realizados en la SEB y sus direcciones generales, se plasmaron de la siguiente manera:

- a) dominio de la lectura, la escritura y la expresión oral.
- b) Enseñanza de las matemáticas poniendo mayor énfasis en la formación de habilidades para la resolución de problemas.
- c) Enseñanza de las ciencias naturales con especial atención en temas relacionados con la preservación de la salud, protección del ambiente y los recursos naturales.
- d) Organizar el aprendizaje de la historia, geografía y educación cívica por asignaturas (se suprime el área de ciencias sociales) y
- e) Educación física y artística.

A pesar de la definición de las directrices y de los ejes respecto a los planes y programas, las posiciones de los actores estaban dadas. Desde muy temprano se trazan sus posiciones, las cuales se caracterizan por ser disímbolas e inclusive encontradas. Por un lado, la Presidencia con una visión a favor de la OCDE, por otro lado, los especialistas del DIE en contra de la postura de la Presidencia. Por su parte, la secretaría de educación con una visión un tanto más conservadora, en general, pero progresista en algunos puntos específicos y, la posición del subsecretario de educación básica, con una visión influida por el SNTE y por su propia formación profesional. Con estas posiciones, los actores hacen uso de los instrumentos de política para formular los planes y programas, mismos que denotan su postura personal, posturas de sus organizaciones de origen, posturas desde su campo de actuación, posturas con base en su experiencia, posturas coyunturales, además de cuestiones sociales, económicas y políticas del acontecer internacional y nacional de esos años.

Como se menciona en párrafos anteriores, al actor político le corresponde delinear la política de cambios respecto a los planes y programas, modificaciones que repercuten en todos los ámbitos de la vida nacional, tanto sociales, políticos, económicos como culturales. En este sentido, es importante subrayar que las tensiones en torno a los planes de estudio son motivo de debate, pues indican qué y cómo se va a enseñar en todo el país. Adicionalmente, desde la mirada de los especialistas, el actor político hace notar su trabajo ante la sociedad por medio de los planes y programas, como una forma de impulsar su carrera política, pero, hasta la fecha, con pocos resultados y sí con un gran gasto del instrumento tesoro.

Con las directrices de la versión oficial en la mano, se vuelve la mirada al instrumento información para concretar los primeros pasos del pretendido cambio. En suma, se aprecia que en esta fase los actores políticos detonan la participación de otros actores que intervienen en la formulación de los planes y programas de primaria. En primera instancia se encuentra el SNTE debido a que toma posiciones al interior de la propia SEB; la burocracia en tanto filtro para hacer operativa la política educativa delineada por los actores políticos; los especialistas para desarrollar los materiales educativos, revisar los planes y programas y capacitar a los maestros, entre sus acciones primordiales. Asimismo, las OSC educativas coaligadas con otras organizaciones del mismo tipo cobran fuerza en el sexenio 2006 – 2012 demandando información, sobre todo acerca de las plazas de los maestros, así como de sus ingresos.

b) El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Si bien se menciona como actor SNTE, son los sindicalistas ubicados en la cúpula los que marcan el funcionamiento del sindicato, pero que actúan como grupo con los mismos intereses y objetivos. El SNTE tiene una presencia notoria en los sexenios gobernados por el Partido Acción Nacional, sobre todo en el sexenio de Felipe Calderón debido, en buena medida, al apoyo recibido en la carrera presidencial.

Desde finales del sexenio de Vicente Fox (2000 – 2006), al hacer uso del instrumento organización, promueve cambios en la estructura de la SEP y, en particular de la SEB, con el fin de preparar el terreno para la implantación del modelo educativo por competencias. Durante el sexenio 2006 – 2012, la SEP mantiene la reestructuración acaecida en el 2005, en donde la SEB y sus direcciones generales son transformadas. Los puntos fundamentales en los cambios de las direcciones genera-

les se centran en dos cuestiones básicas: evaluación y estándares en lo que a cada dirección compete.

Los cambios a la estructura de la SEB, iniciados por el actor político, fueron aprovechados por el SNTE al ocupar una posición de privilegio respecto a la política de los planes y programas. En esta denominada reforma, el sindicato tiene una doble intervención al actuar como una organización fuera de la SEP y como parte de la estructura de la misma. Al utilizar los instrumentos de política, el subsecretario utiliza la información y autoridad para seleccionar a sus colaboradores entre las filas del SNTE e invita a varios de ellos para ocupar puestos en la estructura de la SEB. La visión que permea se ajusta a las políticas internacionales, sin estar totalmente de acuerdo con la cabeza de la OCDE.

Para aminorar los cuestionamientos a la OCDE, el subsecretario González hace uso de su autoridad y opta por recurrir a otros actores educativos para concretar los cambios, entre ellos elige universidades extranjeras como el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Desde su posición de autoridad y compromiso con el SNTE y con la SEB, el subsecretario busca gente idónea que responda a esos intereses para ocupar las direcciones generales de la SEB, haciendo suyo el instrumento organización. Con lo anterior, se da una simbiosis entre el actor político y el actor sindical pues no se logra separar de manera nítida el trabajo en una u otra organización, es posible que la intención no haya sido siquiera separarlas. Lo mismo sucede con los instrumentos autoridad e información logrando potenciar estos instrumentos al poder ser utilizados por un mismo actor educativo.

En esa fusión, el SNTE logra dominar los espacios del actor burocracia y del actor político, pero mantiene la organización de tal manera que sirva a sus intereses gremiales, sin dejar de hacer juego con la formulación oficial de los planes y programas. No obstante, el apoyo del sindicato y la titularidad de la SEB, se dieron diferencias entre la autoridad del subsecretario y la dirigencia del SNTE. Estas diferencias repercuten en la formulación de la política de la educación básica del país. A lo largo de este proceso, la cúpula sindicalista mantuvo inquietudes por el instrumento tiempo y por la asimilación y manejo de la información por parte de los maestros.

“... ¿Cuál era la inquietud que la organización tenía? Era si el tiempo que quedaba del sexenio iba a ser suficiente para que se tuviera una buena difusión pero, sobre todo, una capacitación que permitiera al maestro manejar, como lo está manejando en este momento, o lo ha manejado, el propio programa, en los años anteriores. Esa era nuestra única inquietud real ...” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

En síntesis, en la formulación de los planes y programas, el instrumento organización queda en manos de los actores político y sindical, manteniendo diferencias entre ellos. Otros actores se convierten en mediadores de estas diferencias desde sus propias instancias y atendiendo sus propios intereses. Tal es el caso de especialistas educativos que han ocupado posiciones políticas en la propia SEP.

c) La Burocracia Educativa

Una vez detonados los cambios, la burocracia es la encargada de realizarlos, convirtiendo las decisiones políticas en cuestiones operativas. En el sexenio en referencia, el actor sindical se apropia

del instrumento organización al intervenir directamente en los cambios al currículo y elaborar la propuesta de planes y programas de estudio para la educación básica.

La burocracia se ve obligada a abrir varios frentes para la conformación de la política debido a la multiplicidad de tareas a realizar para el cambio de los planes y programas. La burocracia ejerce su poder frente a los actores especialistas y OSC por medio de tres instrumentos fundamentales: organización, información y tesoro, a estos agrega su experiencia y conocimiento en los procedimientos, tanto al interior y exterior de la SEB. En cuanto a la organización, la burocracia es conectora del funcionamiento interno de cada dirección y los canales institucionales por los cuales se deben hacer las cosas. Por ejemplo, la contratación de los especialistas. En cuanto a la información, es la receptora primera de la misma, una vez que el actor político se la hace llegar. Con la información en sus manos tiene el poder para activar, de la manera que juzgue más conveniente, la participación de otros actores. Respecto al tesoro, la burocracia es el actor intermediario que canaliza los pagos a los organismos internacionales, a las universidades, a los especialistas, al equipamiento de oficinas, entre las cuestiones principales.

Todas estas tareas se van realizando simultánea o secuencialmente, por lo que el instrumento tiempo juega un rol fundamental en la práctica, pese a que suele haber desfases entre un paso y otro, o entre las diversas acciones iniciadas en paralelo. Los motivos para ello suelen ser diversos, desde diferencias funcionales entre los actores, diferentes concepciones del tiempo, retraso en la entrega del dinero que no sólo depende de la burocracia de la SEB, sino de áreas burocráticas presupuestales de la SEP, entre otros factores.

En esa necesaria apertura, la configuración de la política se empieza a diversificar y, a la vez, a complejizar debido a la entrada de otros actores educativos que tienen su propia concepción de la política e intereses diferenciados. Por ejemplo, los diferentes grupos de trabajo, integrados por especialistas, tratan de hacer valer su autoridad basados en sus conocimientos. La burocracia, por su parte, utiliza su autoridad para mediar y tratar de resolver aspectos administrativos y presupuestales, apoyados por la organización.

No obstante las directrices de la organización, la burocracia no siempre funciona de manera articulada, de ahí que el instrumento organización sea utilizado con pocas ventajas por el actor burocracia y el actor político. La información es otro instrumento usado de modo poco eficaz por la burocracia. A pesar de generar y poseer gran cantidad de ella, suele compartirla poco, sobre todo cuando se trata de otras áreas de la misma organización. Son otros actores educativos los encargados de crear algunos puentes entre las áreas de la propia SEB, generando una triangulación de la información y la comunicación, con repercusiones negativas en la apertura hacia otros actores educativos y en la formulación de los planes y programas. En este sentido, los especialistas cobran centralidad también como vehículo de información entre áreas.

No obstante, los problemas a los que se enfrentan los actores político y burocracia en la formulación de los planes y programas, es necesario continuar con el cambio propuesto. Para ello, abren la posibilidad para la intervención de otros actores. Por un lado, los especialistas educativos y, por el otro, las organizaciones de la sociedad civil organizada.

d) Los Especialistas Académicos

El actor político y el actor burocracia al utilizar discrecionalmente el instrumento información, dan la pauta para la intervención de los especialistas académicos que suelen estar insertos en las universidades del país, en OSC y en sociedades civiles.

En el documento denominado *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, generado a partir de la comisión SEP – SNTE a principios del 2007, se mencionan tres universidades participantes en la elaboración de los nuevos libros de texto, acordes con la reforma: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Años más tarde, estas tres universidades son las encargadas de revisar los planes y programas de la educación primaria, además de tener una gran participación en la elaboración y revisión de los libros de texto gratuitos.

Al interior de la UNAM, como de la UAM y la UPN se hace uso del instrumento autoridad para la participación de los especialistas. Dicha autoridad quedó avalada por un concurso de selección de los participantes organizado por la SEP. Una vez seleccionados los especialistas para trabajar sobre los libros de texto y los planes y programas, el actor burocracia, al hacer uso del instrumento tesoro y organización, activa los mecanismos para que los especialistas puedan desarrollar el trabajo encomendado. Los especialistas trabajaron inicialmente en oficinas instaladas ex profeso de la propia Secretaría y, posteriormente, ante desastres naturales, se trabaja a distancia, en esta transición surgen problemas de comunicación entre los integrantes del grupo de expertos. Desde sus respectivos espacios, los especialistas continúan trabajando y algunos de ellos, tienen la posibilidad de modificar los planes y programas haciendo uso de su autoridad como expertos y, algunas veces, por la amistad generada con el actor burocracia.

Nuevamente, el tiempo es un instrumento que funciona de modo diferenciado para estos actores educativos respecto a sus contrapartes en la burocracia o en las decisiones políticas. Para los especialistas, el tiempo refiere los trabajos a realizar con la metodología y la rigurosidad científicas. Para la burocracia, el tiempo está marcado por los resultados que desean dar los políticos. Las decisiones políticas y burocráticas pueden verse afectadas por motivos fuera de las intencionalidades originales o de trabajo, por ejemplo, si surge alguna urgencia para dar resultados, es necesario apresurar las labores. Por otro lado, los especialistas enfrentan constantes revisiones de su trabajo por parte de la burocracia, estas revisiones implican cambios en el contenido de los programas. De alguna manera, para los especialistas los frecuentes cambios se vuelven en una carrera de resistencia. Baste decir que los especialistas que iniciaban un libro de texto no siempre eran los mismos que los finalizaban.

En tanto un grupo de especialistas se concentraban en la elaboración de los libros y haciendo aportaciones a los planes y programas, otro grupo de especialistas provenientes también de instituciones académicas de prestigio (el DIE) se manifestaban en contra de la reforma, por considerarla improvisada. Ante la crítica pública del DIE, el subsecretario nuevamente utiliza el instrumento autoridad para apoyarse en otras organizaciones y expertos. De esta manera, opta por entes como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que disponían del instrumento tesoro. Asimismo, Margarita Zorrilla y Silvia Ortega juegan un rol interesante que evita un rompimiento en-

tre los actores educativos, como es el caso de la burocracia, los especialistas y las OSC frente a los avances logrados.

Al hacer uso del instrumento información, el actor político subsecretario menciona que el análisis de los materiales educativos tiene la intención de ser difundido por "los docentes y directivos de las escuelas, y se integrará, de manera activa, a la familia en la vida académica de los hijos, mediante la revisión de los libros y otros materiales escolares". Según la propia burocracia de la SEP, las revisiones y actualizaciones a los libros de texto fueron realizadas de marzo a junio del 2009, con la intención de incluir dichas recomendaciones en la versión dos² que se aplicaría en el ciclo escolar 2009-2010 y, posteriormente, a la versión tres que sería utilizada en el ciclo escolar 2010-2011 (UNAM, 2009). Por su parte, "las áreas académicas y técnicas actualizarán los materiales educativos a partir de los comentarios, sugerencias y análisis rigurosos con el propósito de integrar las diversas perspectivas y visiones de los diferentes actores" (UNAM, 2009: 27).

Nuevamente los instrumentos información y tiempo son particularmente importantes en los materiales educativos al carecer de certeza en los cambios a los libros de texto gratuitos. Algunos de los problemas presentes se dan por la falta de coordinación entre los actores y otros por los tiempos que maneja cada uno de ellos. Estos problemas también están presentes en el trabajo de los especialistas y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).

A la par de la intervención de los especialistas en la revisión de los libros de texto y de los planes y programas, el actor político recurre al instrumento tesoro para vincularse con organismos internacionales, como la OEI. Por medio de este organismo internacional, la SEB podía contratar y pagar especialistas para elaborar libros de texto, revisar planes, programas y los propios libros de texto; poner a prueba los programas y el contenido de los libros, realizar cambios a los planes y programas, entre las principales funciones. De esta manera, universidades extranjeras³ y organismos internacionales forman parte del proceso de legitimación del cambio de los planes y programas.

En el proceso mencionado, el actor político afirma que en la revisión de los libros de texto participaron expertos en las áreas de cada una de las asignaturas, en temas transversales, en diversidad intercultural, en evaluación del aprendizaje y en desarrollo infantil. No obstante lo anterior, la participación de especialistas fue intempestivamente suspendida en el 2009, en argumentación de la SEP, por la falta de presupuesto (Barriga, 2011: 331).

A la par de los planes y programas, y dadas las nuevas atribuciones de la Dirección General de Gestión e Innovación Educativa (DGDGeIE) en cuanto a estándares de desempeño, estándares de directores de escuela, supervisores y asesores técnico pedagógicos; se hace uso del instrumento tesoro para contratar al Centro de Estudios Educativos (CEE) y Empresarios por la Educación (ExEB), con el fin de realizar dichos estándares educativos. Cabe hacer mención que el CEE es una asociación civil, pero en este trabajo la enmarco dentro de las OSC.

² La versión uno de los libros de texto corresponde al primer material elaborado para la asignatura y utilizado en la prueba piloto, en tanto la versión dos se refiere al material que se utilizó en todas las aulas y que tuvo una primera revisión.

³ Las universidades extranjeras que participaron en los planes y programas de la primaria fueron la Universidad de Nueva York, la Universidad de Londres, la Universidad de Singapur y la Universidad de Cuba

e) Las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en educación

En el sexenio 2006 – 2012 surgen una serie de OSC's especializadas en educación. Dentro de las inquietudes de estas organizaciones resaltan las apoyadas por empresarios mexicanos, quienes utilizan el tesoro (propio y federal) y la autoridad para acceder al actor político. Lo anterior se plasma en las distintas formas de intervención de las OSC. Unas realizan sus acciones y estrategias por iniciativas de sus fundadores. ExEB, por ejemplo, impulsada por la trayectoria empresarial de su presidente, trata de incidir en la operación y administración de las escuelas, usando modelos de gestión provenientes del ámbito empresarial. Todo ello sin tomar en consideración las especificidades de los centros escolares ni las experiencias docentes de cada centro educativo. Poco interesaba atender las distintas realidades en que se desenvuelven las empresas privadas y las escuelas públicas del país.

En sus primeros momentos de vida las OSC tienen la necesidad de entender el campo educativo para hacer un uso estratégico de los instrumentos de política, ya sea información, organización o autoridad. En algunos casos se acercan a los especialistas, en tanto conocedores del campo educativo, en otros se acercan o cooptan a los actores políticos educativos.

Es de hacer notar que existe un gran interés de parte del empresariado, pero poco conocimiento del tema; es decir, poca información para dar y conducir sus primeros pasos. Por ejemplo, desde ExEB se tiene una idea vaga del sindicalismo educativo en México. Oír SNTE o CNTE sonaba igual para ellos, pero las diferencias se hicieron notar cuando empiezan a trabajar los estándares en el Distrito Federal

“...Entonces llegamos nosotros muy empresariales y fast track, vamos a hacer las cosas rápido y vamos a las escuelas, trabajamos y no sé qué, pero resulta ser que nos metimos por la puerta trasera de una escuela de 10 escuelas de la Benito Juárez y, cuando se enteraron en el sistema, bueno... nos regañaron seis meses y nos dejaron castigados en time out por haberlo hecho así” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Lo anterior conduce a dar pasos erráticos en las primeras fases de su intervención e, inclusive, pone en riesgo la continuación de los trabajos hasta que el actor político, llámese subsecretario, interviene para que ExEB continúe con su trabajo sobre los estándares.

Una vez que las OSC se adentran en el laberinto educativo presionan para obtener información, aunque usan la estrategia de presentar sus peticiones como una demanda social. Dentro de esas peticiones se encuentra el padrón de maestros y el monto de recursos destinados a sus sueldos y salarios. Asimismo, presionan para que la organización cambie por medio de la realización de concursos de oposición para ingresar a la carrera magisterial, ingresar a puestos de supervisor, director de escuela y asesores técnico pedagógicos.

El actor burocracia de la DGDGeIE y la DGDC, por medio del instrumento tesoro, colaboran con las OSC para concretar acciones en materia de evaluación del desempeño curricular, desempeño en gestión y desempeño de aprovechamiento de los niños. Con esas tres variables elaboran estándares, teniendo como aval del trabajo a la universidad inglesa mencionada con anterioridad.

El dinero es utilizado como instrumento de cambio por parte del actor político y la burocracia, aunque el actor OSC no distingue con claridad el origen del recurso debido a que las atribuciones

de evaluación las tiene la DGDGeIE y no la DGDC. A pesar de contar con recursos monetarios para realizar los estándares, organizaciones como ExEB, se dan cuenta de que la autoridad y la información de los actores políticos suelen tener diferencias respecto a la información con la cual se opera en otros niveles.

No obstante, la cantidad de recursos destinados a los estándares, estos sólo tuvieron aplicación en lo relativo a los maestros. Entre las razones por las cuales otros estándares no se llevaron a la práctica se deben al uso de la autoridad de ciertos actores educativos. Tal es el caso de los especialistas -como el INEE -, quienes también estaban desarrollando sus propios estándares, duplicando el trabajo de organismos públicos y de las OSC.

Con el fin de provocar acciones del actor político, en este caso la secretaria de educación pública, la OSC denominada Mexicanos Primero toma la estrategia de presionar a la titular de la SEP para resolver de manera más ágil los problemas educativos presentes en el cambio. Dicha estrategia coloca en una situación difícil al actor político al tener varios frentes abiertos. La consecuencia de esta presión es el deterioro de la posición de la secretaria frente al presidente de la república y tensiones crecientes con el SNTE y las OSC.

Otra de las estrategias seguidas por organizaciones como Mexicanos Primero es utilizar el instrumento información, a través de los medios de comunicación, para tener presencia pública y forzar la intervención de otros actores, ya sea políticos, burocráticos o de la sociedad civil organizada.

La historia oficial de la reforma

En la historia oficial, intervienen una serie de actores educativos que realizaron su trabajo en cuanto a la formulación de los planes y programas. Así, para febrero del 2009, el actor político y la burocracia convocan una reunión nacional de los Coordinadores Estatales de Asesoría y Seguimiento (CEAS) para analizar el sentido de la reforma y el cambio impulsado a partir de la aplicación de los programas de estudio y los materiales de apoyo a los docentes, con este fin, en marzo se reúnen las autoridades educativas para analizar los avances de la reforma y su articulación en la educación básica.

Cuando se elaboran los primeros programas y materiales destinados a los alumnos y docentes, la burocracia de la SEB los puso a prueba en un número determinado de escuelas en el país. Por ello, el actor político anuncia que el ejercicio se realizaría en 5 000 escuelas con la finalidad de ensayar los nuevos programas de estudio y los nuevos libros de texto gratuitos.

Para los meses de junio y julio del 2008 se efectúan talleres estatales con el fin de realizar pruebas piloto y diseñar la estrategia en las entidades federativas para probar los nuevos programas de educación primaria. Hacia octubre se da la etapa experimental de los materiales educativos destinados a 1º, 2º, 5º, y 6º grados.

La prueba en aula de los nuevos planes y programas de estudio se efectúa en abril del 2009. Según la propia burocracia de la SEP las revisiones y actualizaciones a los libros de texto fueron realizadas de marzo a junio del 2009, con la intención de incluir dichas recomendaciones en la versión

dos que se aplicaría en el ciclo escolar 2009-2010 y, posteriormente, a la versión tres que sería utilizada en el ciclo escolar 2010-2011 (UNAM. 2009).

En junio del 2009 es llevado a cabo un taller para analizar los materiales educativos de 1º y 6º grados, en la fase de generalización, con la intención de llevarlos a todas las escuelas del país. De hecho, el titular de la SEP mencionó que en una primera etapa la CONALITEG entregó, para el ciclo 2009-2010, 27 millones de libros a alumnos de 10 y 60 de primaria (Lujambio, 2009: 13).

En el mensaje pronunciado por el actor político, el 1º de Julio del 2009, Alfonso Lujambio (secretario de educación), con motivo del Encuentro Nacional para el inicio de las Jornadas Intensivas de Formación Continua de Maestros de 10 a 60 grados de primaria, mencionó que la prueba piloto de la aplicación de la RIEB se realizó en 4,723 escuelas de todo el país (número menor al mencionado por la SEP en su sitio web oficial) durante el ciclo 2008-2009, en 10, 20, 50 y 60 grados de primaria "que incluyen la aplicación de nuevos planes y programas de estudio y materiales educativos, los cuales han sido desarrollados con base en los términos de la propia Reforma y han sido mejorados a partir de dicho ejercicio piloto así como de evaluaciones externas y opiniones de especialistas y docentes" (Lujambio, 2009: s/p). Además, con base en cifras de la página web de la SEP, en la revisión de libros de texto participaron 7,078 docentes en 25 foros estatales.

No obstante, las acciones llevadas a cabo por la burocracia de la SEP, la especialista Lorenza Villa Lever sostiene que dicha prueba "aunque realizada a medias porque los LTG llegaron con retraso a las escuelas elegidas para probarlos, fue la base para generalizarlos al inicio del ciclo escolar 2009-2010, en primero y sexto grados" (Villa Lever. 2011: 173).

En el 2009, con base en información oficial de la propia burocracia de la DGDC se orientó a 31 000 maestros en cuanto a la reforma y los materiales a utilizarse. No obstante, la cifra dada por la propia SEP, ahora con el secretario Lujambio, dijo que a la par de las modificaciones en los planes y programas de estudio, así como los libros de texto, se inició la formación de 260 mil maestros de 10 y 60 grados, además de directivos escolares (Lujambio. 2009: s/p).

Conclusiones

La formulación de los planes y programas en educación básica, elaborados en el contexto de la RIEB, evidencia diversas posiciones de los actores políticos, puntos de vista incluso contradictorios que se hacen sentir desde el inicio de la formulación de la política educativa. La experiencia estudiada muestra que la conformación de la política educativa también puede derivarse de intereses político - personales, o bien por la búsqueda de notoriedad del trabajo realizado en la educación, un tema que suele ser sensible para todos.

Es habitual que el actor político tome la bandera del beneficio hacia los niños, a los jóvenes, la población en general y, por supuesto, al país. Sin embargo, es fundamental conocer cómo hacerlo desde el principio, es decir, desde la formulación de la política, además de los actores que participan en ella. Únicamente de esa manera es posible conocer si existe solidez en la construcción de los planes y programas, o si se construye un gigante con pies de arena.

Identificar a los actores y sus estrategias de intervención, por medio de una serie de instrumentos, es de gran importancia, debido a que, por medio de estos últimos tratan de hacer valer sus propuestas, acciones y creencias u objetivos para conseguir cambios en la educación.

Hablar de planes y programas da visibilidad a los políticos, pero no siempre sus repercusiones son positivas. Las tensiones creadas entre los actores en el proceso de formulación de la política educativa perduran en su puesta en práctica. En todo este proceso existe un uso de recursos humanos, materiales y financieros irrecuperables, sobre todo, al no alcanzar los resultados deseados.

Cuando se piensa en una nueva política educativa es necesario tener en cuenta la cadena de cambios que detona. En caso de rebasar la visión de los iniciadores, debido a la falta de previsión de todos los fenómenos que se pueden desatar con acciones de esta naturaleza, las intenciones originales suelen desbordarse creando muchas tensiones y obstáculos para su puesta en marcha, sin hablar de su consolidación, prácticamente inexistente.

En suma, la intervención de los actores educativos tiene pesos y contrapesos a lo largo de la formulación de una política educativa, presenta diferentes estrategias en el uso de los instrumentos de política, dando pesos diferenciados a los propios instrumentos, con base en la posición que ocupan en el juego. Este proceso de construcción e interacción entre políticas educativas conforma la política educativa. Las formas que adquieren cada una de ellas les da una dinámica particular, que puede servir de base para la construcción de nuevas o renovadas políticas en la materia o en otras áreas de conocimiento.

Por supuesto, es necesario poner especial atención en el instrumento tiempo. Si bien el actor político utiliza el cambio de los planes y programas para demostrar su trabajo en la educación, los tiempos de este actor difieren sobremanera en cada uno de los otros actores y es poco probable que los ritmos cambien. Todos y cada uno de los actores responden a lógicas de tiempo distintas por la naturaleza del trabajo que realizan. Los tiempos, de cada uno de los actores, deben ser respetados para que realicen su trabajo de la mejor manera posible. Los cambios en la educación son de largo plazo y, por supuesto, trascienden sexenios. Conducir estos cambios para llegar a un buen fin, toma su tiempo, caso contrario, se corre el riesgo de acabar un sexenio y empezar otro con resultados poco sustanciosos en el aprendizaje de los niños y en la adaptación de los maestros a los nuevos planes y programas. Hecho que hace responsabilizar a unos actores y no a todos de los desastres educativos, como los que seguimos atestiguando. ➤

Referencias/References

- Braslavsky, Cecilia (1999) Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana, Argentina, Ed., Santillana.
- Barriga Villanueva, Rebeca “Avatares de la enseñanza del español. Una triada inseparable niños-maestros-libros” en: Barriga Villanueva, Rebeca (2011) Entre Paradojas. A 50 años de los libros de texto gratuitos, México, COLMEX- CONALITEG.
- Diccionario de Sociedad y Política, disponible en: http://www.definiciones-de.com/Definicion/Cat/2_o.php
- Hood, Christopher (1986) The tools of government, Gran Bretaña, Chatham House Publishers.
- Flores-Crespo, P. (2008) “Sobre identidad, democracia y libertad. El diálogo continuo entre Amartya Sen y Octavio Paz”, en: Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, Número 48, septiembre, PNUD, disponible en <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas120.asp>
- Giddens, Anthony (2009) Sociología, España, Alianza Editorial.
- Pedró, Francesc y Puig, Irene (1998) Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada, Barcelona, Paidós.
- Loera Varela, Armando (2006) Cambios en la práctica pedagógica en escuelas del programa escuelas de calidad, México, UPN – Más Textos.
- Lujambio, Alfonso (2009) Encuentro Nacional para el Inicio de los Programas Intensivos de Formación Continua de Maestros, México.
- UAM (2009) Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica, México.
- UNAM (2009) Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica, México.
- UPN (2009) Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica, México.
- Villa Lever, Lorenza “Reformas educativas y libros de texto gratuitos” en: Barriga Villanueva, Rebeca (2011) Entre Paradojas. A 50 años de los libros de texto gratuitos, México, COLMEX- CONALITEG.

Sobre el autor/About the author

Daniel Poblano Chávez Egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org




[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)

Escolaridad y experiencia laboral en la diferencia salarial del mercado laboral en el Sector Agropecuario Mexicano

Rodríguez Licea, Gabriela

Universidad Autónoma del Estado de México

 gabyrl1972@hotmail.com

Artículo recibido: 18 marzo 2019
Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo cuantificar las variables explicativas de las diferencias salariales del sector agropecuario mexicano a través de la estimación de un modelo básico de descomposición de varianza de los salarios propuesta por Fields en 2002, basado en la ecuación de salarios de Mincer corregida por sesgo de selección. Los resultados indican que el nivel educativo no es un factor determinante para incrementar el nivel de salario en los productores, no así la experiencia laboral, la cual está directamente relacionada con el salario, es decir, a mayor experiencia mejor salario. Por lo anterior, se concluye que aun cuando los productores elevaran su nivel de estudios, la posibilidad de aumentar sus ingresos sería mínima.

Palabras clave

ecuación de Mincer, educación, experiencia laboral, diferencia salarial, sector agropecuario.

Abstract

The present work aims to quantify the explanatory variables of the wage differences in the Mexican agricultural sector through the estimation of a basic model of decomposition of variance of wages proposed by Fields in 2002, based on the equation of wages of Mincer corrected for selection bias. The results indicate that the level of education is not a determining fac-

tor to increase the wage level in the producers, not so work experience, which is directly related to salary, namely greater experience better wages. Therefore, it is concluded that even when producers raise their level of education, the possibility of increasing their income would be minimal.

Key words

Mincer's equation, education, word experience, pay inequality, agriculture sector.

Introducción

En México, el Sector Agropecuario es generador de divisas, empleos e ingresos; satisfactor de necesidades alimenticias; proveedor de materias primas e insumos para el desarrollo de diferentes actividades económicas y causante de efectos multiplicadores. No obstante, éste sector ha enfrentado diferentes problemas técnico-productivos, económico-comerciales, socioculturales, climatológicos y políticos; los cuales están relacionados con el nivel de escolaridad y experiencia laboral que afectan la especialización de actividades económicas que integran al sector, y en consecuencia el nivel de ingresos que perciben los productores.

Ante la situación planteada, se esperaría que existieran trabajos de investigación encaminados a identificar cuáles han sido los factores determinantes de la desigualdad salarial en el sector agropecuario; sin embargo, para México las estimaciones realizadas se han enfocado a cuantificar la relación entre la media del ingreso con base a las características de los trabajadores, tal como lo reflejan las investigaciones de Bracho y Zamudio (1994), Psacharopoulos y Chu-Ng (1992), Psacharopoulos, *et al* (1996), Villagómez y Zamudio (1999); o, a analizar la distribución del ingreso, destacando los trabajos de Alarcón y McKinley (1997) Cragg y Epelbaum (1996).

Ante el panorama planteado, la presente investigación tiene por objetivo determinar a través de la estimación de un modelo básico de descomposición de varianza de los salarios propuesta por Fields (2002) basado en la ecuación de salarios de Mincer, si la educación y la experiencia laboral son las principales variables explicativas de la desigualdad salarial de los trabajadores que laboran en el sector agropecuario mexicano; se espera que exista menor correlación entre la escolaridad y el salario.

Estructura productiva del Sector Agropecuario Mexicano

El análisis retrospectivo hasta la segunda década del XX, la estructura productivo-económica en México se orientaba al mercado externo con especialización primario-exportadora (Pinto, 1987); no obstante, el esquema de crecimiento al exterior segregó la relación producción-demanda causando desequilibrios económicos derivados de la insuficiente generación de ingresos por concepto de exportaciones agropecuarias, carencias productivas domésticas y escasez de financiamiento interno (Villareal, 2000).

El movimiento de los factores de producción, capital y trabajo de las regiones agropecuarias a las principales ciudades del país en los años 20's y, la creciente demanda de Estados Unidos (EEUU) y Europa de algunas materias primas que el país ofrecía en el mercado mundial, debilitaron el comercio exterior de México durante la crisis internacional del sistema capitalista en la década de los 30's; aunado a esto, las adversidades de la década de los 60's y el deterioro de los indicadores productivo-comerciales y financieros de los años 70's, encaminaron al sector primario a generar estímulos complementarios para la promoción industrial, ya que ante al incremento en la demanda de bienes y servicios industriales, aumentó la migración de la población del campo a la ciudad.

Posteriormente, durante 1980-1993, período previo a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el proceso de globalización, la reestructuración de las cadenas productivas y el movimiento de capitales, provocaron una desaceleración económica mundial que afectó el mercado del trabajo: 1980 y 1981 formaron parte del crecimiento de 1940 a 1981, período en el que el auge de la economía estaba acompañada de la estabilidad de precios, pero con desequilibrios que llevaron a la crisis de deuda de 1982, año en que inicio una fase de lento crecimiento con tasas volátiles y recesiones más frecuentes y pronunciadas (Esquivel, 2010).

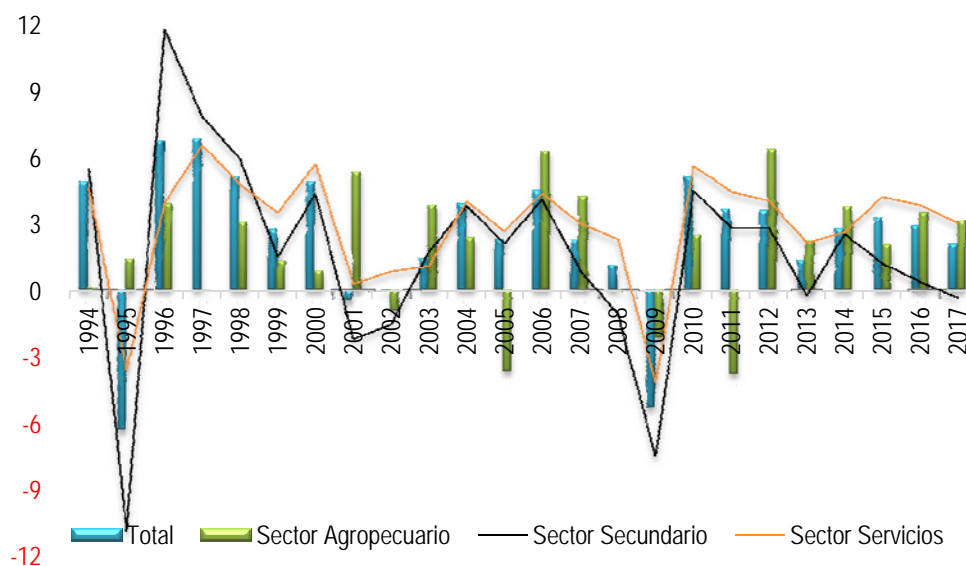
Por otro lado, la reestructuración del empleo a mediados de los años 80's, dejó ver que la relación entre el lento crecimiento, el desempleo y la reducción en la productividad de los factores no era buena, por lo tanto, los resultados obtenidos ante la apertura comercial fueron contrarios a los esperados, dado que la competencia en mercados domésticos e internacionales llevó a las empresas a utilizar tecnologías ahorradoras de mano de obra (Ruíz y Ordaz, 2011). El nuevo modelo económico de aceleración de la apertura comercial adoptado desde 1987, propició bajas tasas de crecimiento causadas por desequilibrios macroeconómicos y por la consolidación de la economía estadounidense.

Finalmente, durante 1994-2013, la reorganización productiva derivada de la crisis económico-financiera de los 80's, conllevó a diferencias regionales muy marcadas; derivadas en parte, al surgimiento de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP¹), la cual surgió como una alternativa para generar empleos e ingresos para la población de bajos recursos, y como plataforma de desarrollo local y comunitario, derivado de la creación de actividades productivas agro culturales, ecológicas, económicas, sociales y sustentables.

El contexto expuesto cobra especial relevancia al contrastar la participación que tiene este sector productivo en el Producto Interno Bruto (PIB); la cual de acuerdo con la Gráfica 1, de 1994 a 2017 estuvo muy por abajo de los sectores manufacturero-industrial y de servicios: en 1995 y 2009 éstos decrecieron al registrar -1.09 y -3.6 puntos porcentuales, respectivamente; mientras que, los decrementos en el Sector Agropecuario se registraron en 2002, 2005, 2009 y 2011; aunque, en 2006 y 2012 el crecimiento del PIB Agropecuario estuvo por encima de los otros dos sectores.

¹ La AUP se desarrolla dentro o a orillas de las ciudades, contribuye a la seguridad alimentaria a partir de proporcionar alimentos para el autoconsumo familiar y representa una fuente de ingresos obtenidos de la venta de los excedentes.

Gráfica 1. México: Producto Interno Bruto por Sector de actividad 1994-2017



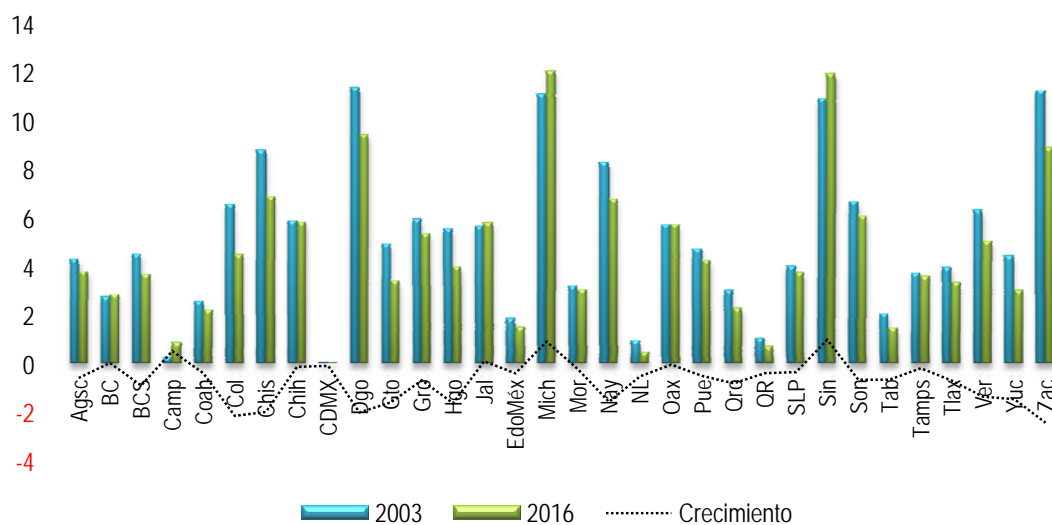
Fuente. Elaboración propia a partir de información del Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI, 2018)

Es importante destacar que, únicamente cinco entidades registraron incrementos en su aportación al PIB Agropecuario en 2003-2016: Campeche, 0.58%; Jalisco, 0.16%; Michoacán, 0.97%; Sinaloa, 1.04%; Baja California, 0.09%; mientras que, ocho estados mostraron descensos en su contribución: Nayarit, -1.51%; Colima, -2.09%; Durango, -1.95%; Guanajuato, -1.54%; Hidalgo, -1.57%; Veracruz, -1.30%; Yucatán, -1.40%; Zacatecas -2.37% (véase Gráfica 2).

Por otro lado, reportes del SIAP indican que en 2017 el PIB Agropecuario represento el 3.3% de la economía nacional, con la siguiente aportación estructural: agricultura, 63.2%; ganadería, 30.3%; aprovechamiento forestal, 3.4%; pesca, caza y captura, 2.7%; servicios relacionados, 0.4%. El aporte del subsector agrícola fue resultado del incremento en: semillas, cereales, oleaginosas y leguminosas, 20.3%; hortalizas, 10.4%; frutales, 14.1%; floricultura, 5.7%; otros, 12.6%. Los cultivos que incrementaron su producción fueron: jitomate, 3.6%; chile verde, 0.5%; elote, 13.9%; aguacate, 7.4%; limón, 4.0%; naranja, 0.06%. En contraste, la obtención de maíz grano se contrajo en 1.7%, del sorgo grano en 3.1% y del trigo grano en 9.3%. Por otra parte, la estructura del PIB pecuario fue: bovinos, 45.8%; aves, 38.2%; porcinos, 10.2%; ovino-caprinos, 2.7%; acuicultura, 2.3%; otros, 0.7%. La pesca, caza y captura disminuyó en 4.9%.

Entre los factores que explican la aportación del Sector Agropecuario a la economía nacional se encuentran la organización productiva de los subsectores y actividades económicas que los integra y la estructura de su mercado laboral.

Gráfica 2 México: Producto Interno Bruto Agropecuario Estatal, 2003, 2016



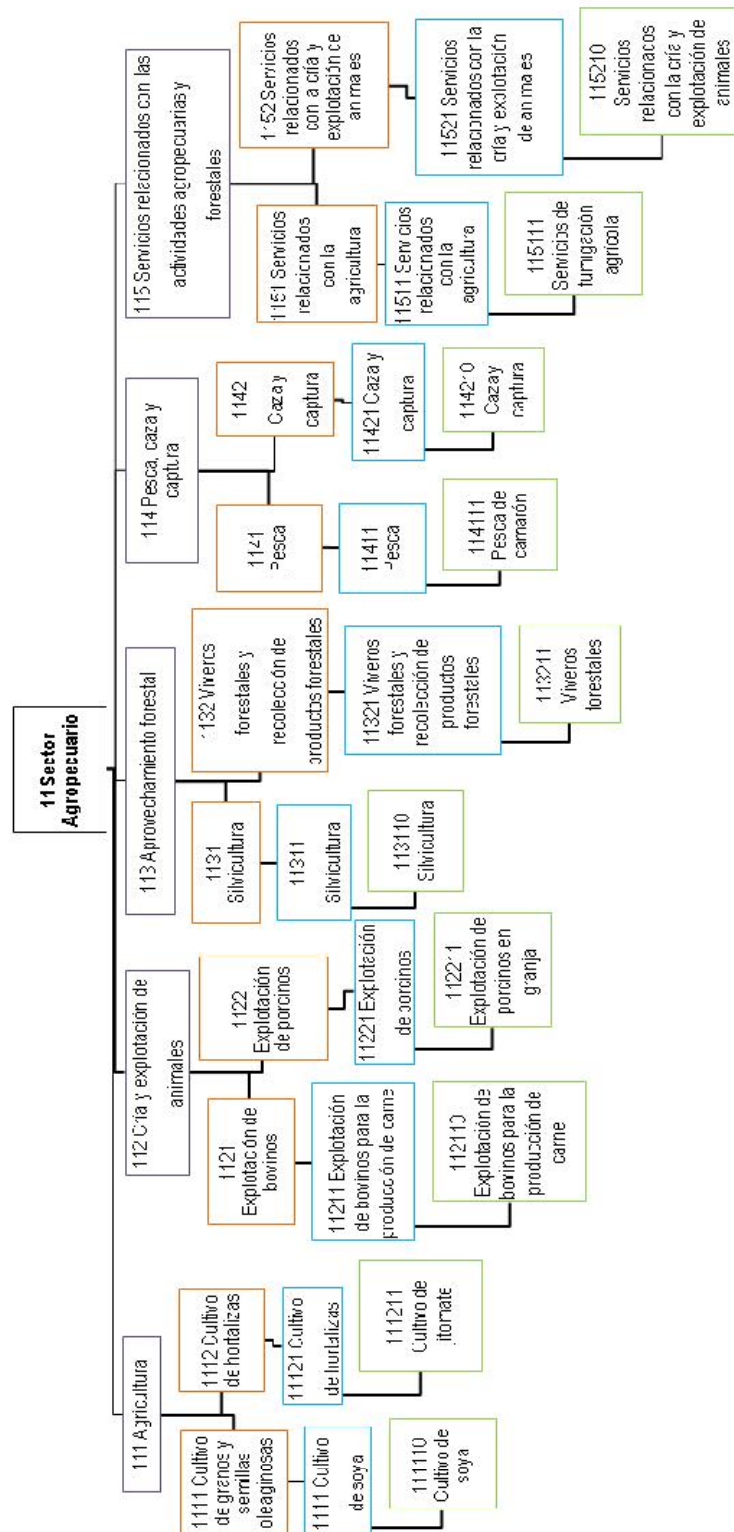
Fuente. Elaboración propia con información reportada por el SIAP y el CCFP

En el primer caso, el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) tiene por objetivo proporcionar un marco único y actualizado que refleje la estructura de la economía mexicana; por lo que, su adopción por parte del Estado permite homologar la información económica que se genera en el país y que contribuye a la región de América del Norte (INEGI, 2014). A través de este organismo se puede identificar la estructura del Sector Agropecuario, la cual se presenta desglosada en y diferenciada por color en la Figura 1: subsectores, morado; ramas, naranja; subramas, azul; clases de actividad económica, verde.

De manera integral, el Sector Agropecuario genera encadenamientos productivo-sectoriales. De acuerdo con INEGI (2013), algunas de las ramas del Sector Secundario que demandan productos del Sector Agropecuario son industria alimentaria, de bebidas y tabaco, textil y de alimentos balanceados; mientras que, los productos finales obtenidos en el Sector Secundario que demanda el Sector Agropecuario son: sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico (productos químicos y petroquímicos básicos, colorantes y pigmentos, abonos y fertilizantes, jarabes, vacunas, bacterinas, entre otros); Productos metálicos, maquinaria y equipo (tractores, vehículos, herramientas y equipo manual para la agricultura y ganadería, etc.) (INEGI, 1995).

El subsector del Sector Terciario que demanda productos del Sector Agropecuario es el de servicios relacionados con la recreación: esparcimiento, culturales, deportivos (INEGI, 2013); mientras que, el Sector Agropecuario demanda servicios financieros y seguros privados obtenidos de sistemas bancarios otorgados por sociedades de inversión, casas de cambio, instituciones de fianzas, corredores de bolsa, arrendamiento y alquiler de bienes inmuebles (INEGI, 1995). Aunado a lo anterior, ha sido fundamental el financiamiento otorgado a través de programas gubernamentales; por ej., Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO), Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y el Programa de Apoyos para el Campo (Procampo).

Figura 1. México: Estructura del Sector Agropecuario



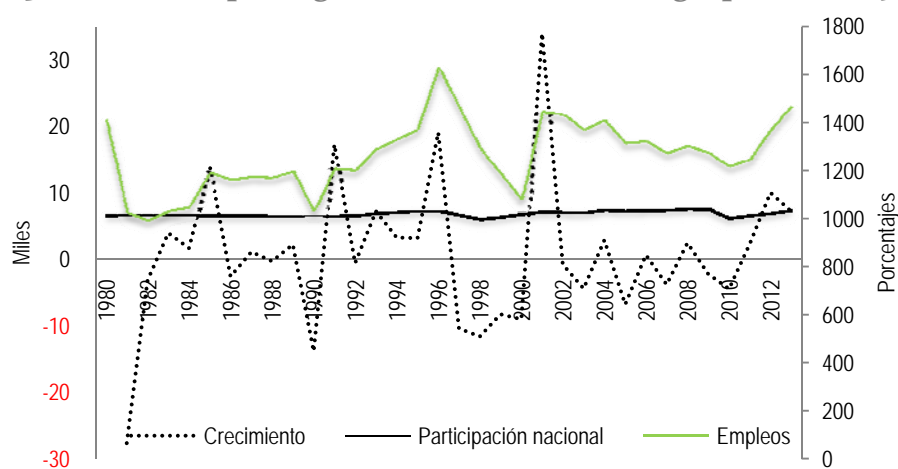
Fuente. Elaboración propia con información de INEGI, 2014

Mercado laboral agropecuario

Estructura laboral

En México, el entorno macroeconómico y microeconómico, y las fuerzas estructurales que impulsan la producción y productividad, no han favorecido la generación de empleos de buena calidad dentro del sector agropecuario, por lo que este ha tenido un comportamiento irregular, registrando durante 1980-2013 años con cierta recuperación o con un marcado descenso (véase Gráfica 3). Entre 1995 y 1997 se registró un crecimiento significativo; no obstante, entre 1997 y el año 2000 este incremento se perdió.

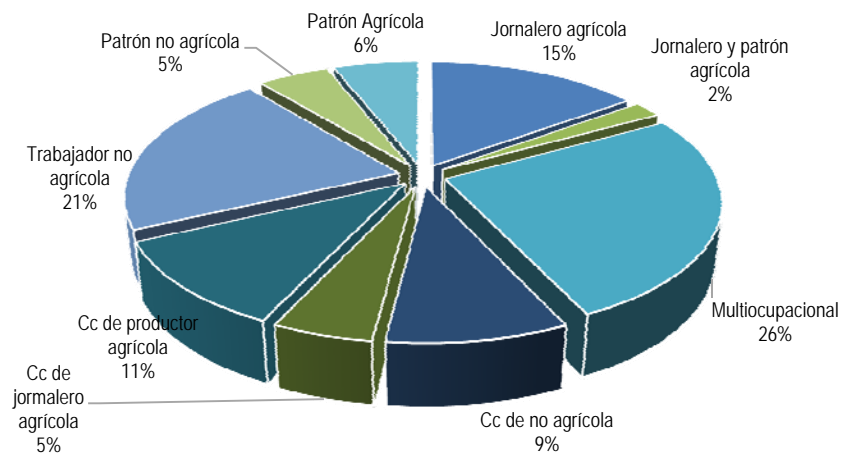
Gráfica 3. México: Empleos generados en el Sector Agropecuario, 1980-2013



Fuente. Elaboración propia con datos reportados por el Sistema de Cuentas Nacionales de México-INEGI

Asociado con lo anterior, en el país se carece de una clara distinción entre categorías de trabajadores agropecuarios, por lo que existen diferentes relaciones laborales y formas de participación de la fuerza de trabajo. Del trabajo total agrícola, 26% es realizado por trabajadores multiocupacionales, 21% trabajadores no agrícolas y 15% jornaleros agrícolas (véase Gráfica 3), las demás actividades las llevan a cabo trabajadores con componente (Cc) de no agrícola, Cc de jornalero agrícola, Cc de productor agrícola y patrones no agrícolas o agrícolas, o jornaleros y patrones agrícolas (SIAP, 2011).

Gráfica 4: México: Categorías de trabajadores del Sector Agropecuario, 2010.



Fuente. Elaboración propia con información de SIAP, 2011

Condiciones laborales

La diversificación de mercado laboral agropecuario ha propiciado diferencias en las condiciones y relaciones laborales entre trabajadores permanentes y temporales, percibiendo los primeros cierta seguridad laboral, salarios relativamente más altos, y mayores beneficios en cuanto a vivienda, salud y condiciones de trabajo; aunque, la mayor parte del trabajo agrícola asalariado lo realizan los trabajadores jornaleros, estacionales y temporales que desempeñan, en condiciones de trabajo precarias, tareas que requieren una capacitación mínima, representando una gran parte de esa mano de obra familias completas de trabajadores, incluyendo niños y ancianos.

En relación al servicio de seguridad social se tiene que, de 1998 a 2013 se encontraban asegurados el 2.97% de los trabajadores permanentes y únicamente el 0.8% de los eventuales: de manera conjunta los trabajadores agropecuarios no representaron ni el 3% de los trabajadores incorporados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a nivel nacional (véase Cuadro 1), esto a pesar de que, de acuerdo a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social -STPS- (2014), por el tipo de actividad que realizan, el segundo tipo de trabajadores llegan sufrir problemas respiratorios, picaduras por animales ponzoñosos, intoxicación, insolación, salpullido/alergias, infecciones en la piel, quemaduras, fatiga, dolor muscular crónico, infecciones de oídos y ojos, pérdida de algunas extremidades, caídas y fracturas, problemas gastrointestinales, infecciones en las vías urinarias, entre otros.

Cuadro 1. México: Trabajadores asegurados al IMSS del Sector Agropecuario, 1998-2013

| Año | Trabajadores asegurados | | | | | | | | |
|------|-------------------------|---------------------|----------------------------|----------|---------------------|----------------------------|----------|--------------------------|----------------------------|
| | Nacional | Permanentes | | | Eventuales | | | Permanentes + Eventuales | |
| | | Sector Agropecuario | Participación Nacional (%) | Nacional | Sector Agropecuario | Participación Nacional (%) | Nacional | Sector Agropecuario | Participación Nacional (%) |
| 1998 | 10022662 | 394598 | 3.94 | 997565 | 12382 | 1.24 | 11020226 | 406980 | 3.69 |
| 1999 | 10504167 | 382738 | 3.64 | 1140486 | 13529 | 1.19 | 11644653 | 396266 | 3.40 |
| 2000 | 11114743 | 363640 | 3.27 | 1246209 | 12278 | 0.99 | 12360952 | 375918 | 3.04 |
| 2001 | 11223580 | 355877 | 3.17 | 1157348 | 11658 | 1.01 | 12380928 | 367536 | 2.97 |
| 2002 | 11126672 | 347656 | 3.12 | 1152147 | 10412 | 0.90 | 12278819 | 358068 | 2.92 |
| 2003 | 11101556 | 339576 | 3.06 | 1170253 | 9934 | 0.85 | 12271809 | 349511 | 2.85 |
| 2004 | 11277751 | 339786 | 3.01 | 1228014 | 10563 | 0.86 | 12505765 | 350349 | 2.80 |
| 2005 | 11590524 | 344209 | 2.97 | 1302096 | 12068 | 0.93 | 12892619 | 356277 | 2.76 |
| 2006 | 12037442 | 338712 | 2.81 | 1448084 | 11522 | 0.80 | 13485526 | 350235 | 2.60 |
| 2007 | 12510526 | 336896 | 2.69 | 1535926 | 10506 | 0.68 | 14046453 | 347401 | 2.47 |
| 2008 | 12750240 | 335523 | 2.63 | 1575832 | 11248 | 0.71 | 14326072 | 346771 | 2.42 |
| 2009 | 12317080 | 331831 | 2.69 | 1566799 | 12054 | 0.77 | 13883879 | 343885 | 2.48 |
| 2010 | 12640250 | 332576 | 2.63 | 1765057 | 13463 | 0.76 | 14405307 | 346039 | 2.40 |
| 2011 | 13101612 | 345563 | 2.64 | 1927074 | 15515 | 0.81 | 15028686 | 361078 | 2.40 |
| 2012 | 13637937 | 358378 | 2.63 | 2081865 | 16283 | 0.78 | 15719802 | 374661 | 2.38 |
| 2013 | 14123077 | 363997 | 2.58 | 2142742 | 16771 | 0.78 | 16265818 | 380769 | 2.34 |

Fuente. Elaboración propia con datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014

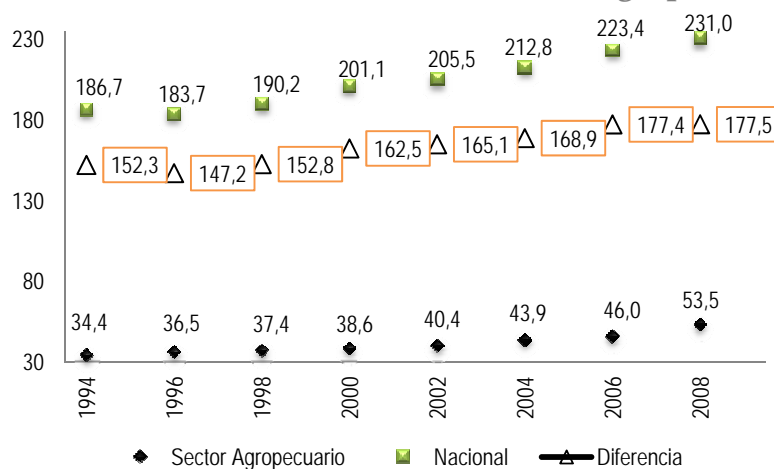
De acuerdo con información reportada por la Organización Mundial del Trabajo (s/f), los riesgos que corre la mano de obra infantil en el cultivo de la caña de azúcar son: i) *físicos*, ruido y vibraciones (sorderas y fatiga auditiva), humedad (enfermedades respiratorias, infecciones en piel), radiaciones (quemaduras y cáncer en piel); ii) *químicos*, polvos, líquidos, vapores (afectaciones al sistema nervioso central y periférico); iii) *biológicos*, gusanos, hormigas, avispa, serpientes, roedores, plantas, virus, bacterias (mordeduras, malaria, picaduras, parasitismo); iv) *seguridad*, (accidentes); v) *mecánicos* (amputaciones, heridas, golpes); vi) *eléctricos*, motores (accidentes); vii) *sanitarios* (infecciones gastrointestinales y envenenamiento); viii) *ergonómicos*, posturas forzadas o incómodas y movimientos para realizar las diferentes labores, levantamiento de cargas (lesiones musculares o crónicas en huesos y columna, torceduras, reumas, fracturas y lesiones físicas a largo plazo); ix) *psicosociales*, ritmo de trabajo, duración de la jornada, relaciones jerárquicas, comunicación, monotonía, remuneración, supervisión (inconformidad, estrés, irritabilidad y depresión).

Experiencia laboral, escolaridad y diferencias salariales

En México la productividad en el Sector Agropecuario está en función de la experiencia laboral y representa uno de los problemas centrales de la teoría económica, dado que la generación de em-

pleos está determinada por el grado de especialización y la expulsión de mano de obra, sin que éste sector genere nuevos empleos para los desplazados (Sedesol, 2009). Los coeficientes de jornales para cada cultivo reflejan promedios ponderados con las tecnologías actuales y distribución espacial estatal, por lo que los jornales requeridos para algunos productos son: fresa, 294.1; tomate, 162.5; pepino, 142; plátano, 122.2; limón, 72.2; chile verde, 69.4; naranja, 56.6; maíz, 12.4; frijol, 9.3; sorgo, 8; y trigo. En la Gráfica 4 se muéstrala creciente tendencia de la productividad registrada en 2003-2009, la cual se logró gracias al incremento en las actividades agrícolas, principalmente de los granos básicos; los más productivos fueron: trigo y sorgo, seguidos del maíz y frijol, principalmente en las regiones que implementan sistemas de producción mecanizada.

Gráfica 5 México: Productividad Laboral en el Sector Agropecuario (1994-2009)



Fuente. Elaboración propia con datos reportados por INEGI, 2010

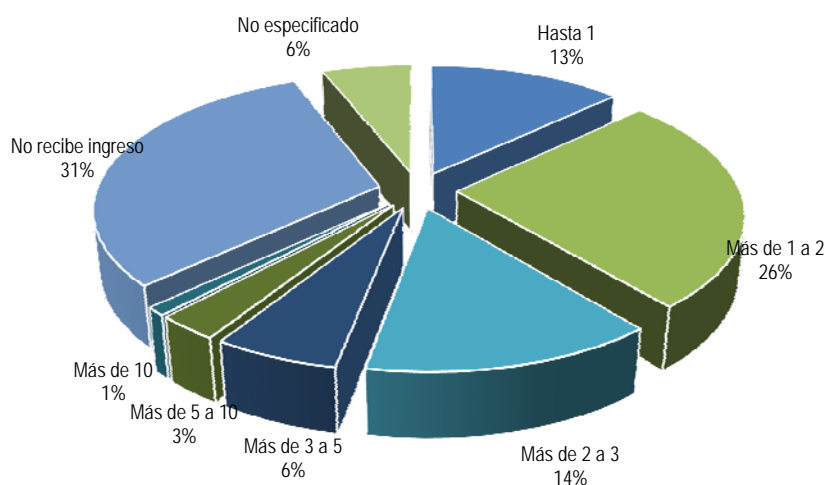
La diversidad en las categorías de trabajadores, inapropiadas condiciones laborales, experiencia laboral y nivel educativo, son factores determinantes en la inequitativa distribución del ingreso; el percibido por las familias está integrado por remuneraciones provenientes de diversas fuentes, de las que el trabajo representa 48% del ingreso total, la renta empresarial 32.5%, la renta de la propiedad 0.6%, las transferencias 18.3% y otros ingresos corrientes 0.5%.

En el primer caso los sueldos, salarios y jornales representan 44% y otros 4.2%; mientras que, de la renta empresarial los negocios agrícolas corresponden a 9.8% y otros negocios a 22.7%; y, de la renta de propiedad, el alquiler de tierras y terrenos equivale a 0.4% y otros a 0.2. En relación al tamaño de las unidades productivas: familias que cuentan con predios menores a cinco hectáreas (ha) generan entre 22.2 y 34.8% de su ingreso total por concepto de actividades agropecuarias, y, de 49.6 a 57.87% de actividades no agropecuarias; y las que poseen grandes superficies generan un ingreso superior por concepto de estas actividades (Sedesol, 2009).

La diferencia salarial referida se ve reflejada en el número de salarios mínimos que percibe cada unidad productiva, dado que mientras las unidades de tipo familiar que utilizan mano de obra

representada por trabajadores de edad avanzada² o mujeres, no generan ingresos por destinar la producción al autoconsumo; las vinculadas con mercados dinámicos internos y externos llegan a percibir más de diez salarios mínimos (véase Gráfica 5). A nivel estatal la población que no percibe ingreso por concepto de estas actividades representa el 70% en Guerrero, 64% en Oaxaca y 58% en Chiapas; mientras que, 43% de la población de San Luis Potosí, 41% de Hidalgo y 40% de Durango y Querétaro, percibe más de uno a dos salarios. En contraste, la población con más de diez salarios se concentra en Baja California, la Ciudad de México y Sinaloa.

Gráfica 6. México: Percepción de salarios mínimos de los trabajadores del Sector Agropecuario, 2016



Fuente. Elaboración propia con información reportada por el SIAP, 2016.

Cuadro 2. México: Rutas de migración temporal de jornaleros

| Ruta | Regiones | Cultivos y temporadas | |
|---------|---|---|--|
| Golfo | De expulsión Partes altas de la Huasteca y la Sierra Norte de Puebla | De atracción <u>Tamaulipas</u> : San Fernando, El Mante; <u>Nuevo León</u> : Montemorelos, Galena; <u>Veracruz</u> : Martínez de la Torre, Tuxpan; <u>San Luis Potosí</u> : Altiplano Potosino, Valles; <u>Hidalgo</u> : Mezquital, Tulancingo; <u>Puebla</u> : Huachinango. | Caña de azúcar: nov-mar; algodón: oct-jun; naranja: feb-jun; café: nov-dic. |
| Sureste | | <u>Puebla</u> : San Martín-Puebla-Atlixco; Tehuacán, Izúcar; <u>Morelos</u> : Zacatepec, Ayala, Cuautla. | Caña de azúcar: nov-may; café: oct-feb; plátano, piña |
| Centro | Municipios sureños de Puebla y Morelos | <u>Veracruz</u> : Cosolapa, Los Tuxtlas; <u>Oaxaca</u> : Tuxtepec, Pochutla, Juchitan; <u>Tabasco</u> : La Chontalpa, Centro, Los ríos; <u>Campeche</u> : Campeche; <u>Chiapas</u> : La Frailesca, Soconusco; <u>Morelos</u> : Zacatepec, Ayala, Cuautla. | Caña de azúcar: nov-abr; jitomate: ago-nov; ejote: nov-may; cebolla: escalonado. |

Fuente. Elaboración propia con información reportada por Sedesol, 2001

² La edad promedio de los productores dedicados a actividades agropecuarias es de 51 años.

La migración temporal/ o definitiva de mano de obra joven a otras regiones con actividades agropecuarias, principalmente del sur al norte, del país ha representado una oportunidad para contrarrestar la diferencia salarial (véase Cuadro 2). De Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Puebla y Veracruz tres millones de jornaleros agrícolas se desplazan a zonas de cultivos de temporal del norte del país (Sedesol, 2010).

Como se refirió, el nivel educativo juega un papel importante en la percepción de ingresos; de acuerdo a Skouas *et al.* (2009), la poca o nula disponibilidad de capital humano, y la escasa vinculación entre empresas e instituciones educativas, han limitado la generación de empleos y propiciado que al carecer la población rural de alternativas que le generen ingresos, opten por llevar a cabo actividades nos agropecuarias, migre, disminuya o pierda su patrimonio, integrando así su ingreso con remuneraciones provenientes de diferentes fuentes.

El panorama expuesto permite analizar la desigualdad salarial del Sector Agropecuario Mexicano a partir de las siguientes variables explicativas: ingreso, escolaridad y experiencia laboral.

Metodología de análisis

El primero en establecer las bases de la teoría de capital humano fue Smith (1976), quien en su libro *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, intuyó la importancia de la educación en la determinación de los salarios corrientes y futuros entre diferentes tipos de trabajadores con base a ideas innovadoras como el rendimiento por invertir en escolaridad, la influencia de la habilidad innata y adquirida sobre la productividad, y el factor tiempo para explicar el por qué en edades tempranas se tiende a invertir más en educación que en edad avanzada. Sin embargo, no fue sino hasta 1961 cuando Schultz introdujo el concepto de capital humano al referirse a las capacidades humanas desarrolladas por la educación que pueden usarse de manera productiva y que, por lo tanto, poseen un valor de mercado intrínseco.

Para 1974, Mincer desarrolló una función para estimar el impacto de la educación sobre el ingreso, la cual sirvió de base para el modelo de descomposición de la varianza de los salarios propuesto por Fields en 2002, aunque éste no es el único método de descomposición de desigualdad del ingreso que existe, dado que se han desarrollado diversas metodologías diferenciadas por la técnica de descomposición y estimación que permiten calcular la desigualdad del conjunto en función de la desigualdad de subgrupos de la población como el coeficiente de Gini, el índice de Theil o la varianza de ingreso. Además, se han desarrollado métodos paramétricos como los de descomposición de ingresos de Oaxaca (1973) y microsimulaciones de distribución de ingresos a nivel de individuos (Juhn *et al.*, 1993) o de hogares (Bourguignon y Ferreira, 2005).

Para fines de la presente investigación, se utiliza el modelo básico de descomposición de la varianza de los salarios propuesta por Fields (2002) basado en la estimación de una ecuación de salarios a la Mincer y corregido por sesgo de selección, el cual permite estimar el impacto del nivel de estudios en el ingreso de los individuos, partiendo del supuesto que los ingresos observados están en función de los ingresos potenciales netos y estos, a su vez, de las inversiones realizadas anteriormente.

La metodología seleccionada se ha utilizado en investigaciones sobre rendimientos en la educación y asimetrías salariales. En su trabajo “Las ecuaciones de Mincer y las tasas de rendimiento de

la educación en Galicia”, Freire y Teijeiro (2005) analizaron los rendimientos privados que los jóvenes obtienen de las inversiones en educación, tomando como referencia las ecuaciones de ingreso de Mincer, y utilizando como siguientes variables explicativas los rasgos básicos de los individuos de la muestra sexo, el nivel de estudios, la experiencia, el trabajar por cuenta ajena y la preferencia de ubicaciones de trabajo cercano al domicilio. Otro trabajo de no menor importancia, es el realizado por Contreras y Gallegos (2007) quienes identificaron los determinantes de la distribución salarial en América Latina durante la década de 1990, encontrando como principal variable explicativa de la desigualdad salarial a la educación.

Modelo econométrico

El modelo plantea una función semilogarítmica del ingreso (Y), estimada por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), la cual puede ser descompuesta en una función aditiva con un término de escolaridad lineal (S), un término de experiencia laboral lineal (Exp) y un término de experiencia laboral cuadrático (Exp^2):

$$\text{Log}(Y) = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 \text{Exp} + \beta_3 \text{Exp}^2 + \varepsilon \quad \text{Ecuación (1)}$$

donde, β_0 es constante, β_1 , β_2 y β_3 son los coeficientes pendientes de regresión y ε el término de error, el cual se distribuye según una Normal, con media cero y varianza constante, denotado como $(0, \sigma_\varepsilon^2)$: los rendimientos de escolaridad son idénticos para toda la población; y, la escolaridad y experiencia laboral son en tiempo continuo.

Variables

Como ya se refirió, las variables utilizadas para la estimación del modelo son el salario, la educación o nivel de estudio, y la experiencia laboral de los trabajadores del sector agropecuario. El análisis se realizó para el año 2016 y las 32 entidades federativas del país.

El ingreso se calculó a partir los salarios reportados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) en 2016 tomando una media salarial de uno a tres salarios mínimos. Los datos sobre el nivel de estudios (educación) fueron tomados de SAGARPA (2011).

En la práctica no se cuenta con una variable que describa la experiencia laboral de los trabajadores que laboran en el sector agropecuario, por lo que se utilizó la variable proxy propuesta por Mincer conocida como experiencia laboral potencial, la cual de acuerdo con él, es el número de años n que el trabajador pudo haber laborado, suponiendo que su educación inicio a los 6 años de edad, que terminó s años de escolaridad en exactamente s años y que comenzó a trabajar inmediatamente después: $x \equiv n - s - 6$. El rendimiento promedio de la escolaridad representa los rendimientos promedio por invertir un año más en educación, por lo que debe ser igual a los intereses reales del mercado. Asimismo, el modelo supone que los trabajadores tienen habilidades idénticas e igual-

dad de oportunidad, por lo que en la práctica tanto el intercepto como los coeficientes pendientes de regresión son idénticos para todos los trabajadores.

Evidencia empírica

A continuación, se presentan los hallazgos más importantes obtenidos de la estimación del modelo en forma estructural, los coeficientes estimados, las razones del estadístico t y el coeficiente de determinación. Asimismo, se muestra la correlación entre escolaridad y salario, experiencia laboral y salario y, entre escolaridad y experiencia laboral.

Análisis estadístico del modelo

En base a la estimación realizada, se obtuvo que el valor que arrojó el estadístico R^2 (97.25) confirme la bondad de ajuste del mismo, mientras que el estadístico t corrobora que los coeficientes son estadísticamente significativos y diferentes de cero, ya que estos arrojaron el signo positivo que se esperaba. Por su parte, el contraste de White permitió contrarrestar la hipótesis nula de igualdad de las varianzas u homosedasticidad, implicando esto que el modelo estimado no presenta homosedasticidad. Por otro lado, la prueba Breusch Godfrey (LM), aprobó la hipótesis nula de que no existe auto correlación serial, finalmente el estadístico Jarque- Bera acepta la hipótesis nula de que hay normalidad en los términos de error. Por lo anterior, se puede decir que el modelo cumple los supuestos de un modelo de MCO, haciendo válida la utilización del modelo establecido.

Cuadro 3. Resultados obtenidos de la estimación del modelo estructural

| Ecuación | R^2 | LM (Prob.) | White (Prob.) | Jarque- Bera |
|---|-------|------------------------------|------------------------------|---------------------|
| $\ln(Y) = 4.3232 + 0.007601*S + 0.03787*Exp + 0.00169*Exp^2$ | 97.25 | F-statistic 2.60 | F-statistic 0.1954 | Jarque- Bera 0.8994 |
| t (28.36) (4.86) (5.22) (2.93) (0.0001) (0.0000) (0.0000) (0.0001) | | Obs*R ² 0.1194 | Obs*R ² 0.0001 | Prob. 0.34 |

Fuente: Elaboración propia con resultados obtenidos del modelo estimado.

Haciendo referencia a los coeficientes de determinación se tiene que, por cada año adicional de escolaridad, el salario se incrementará en 0.007601 pesos y, por cada año que se incremente la experiencia laboral, el salario aumentará 0.03787 pesos. Estos bajos incrementos en el salario reflejan la no correspondencia entre la educación especializada y el incremento en las percepciones de los salarios; en contraste con lo que sucede en los otros sectores, en los que la educación si es premiada por el mercado laboral.

Análisis correlacional de las variables

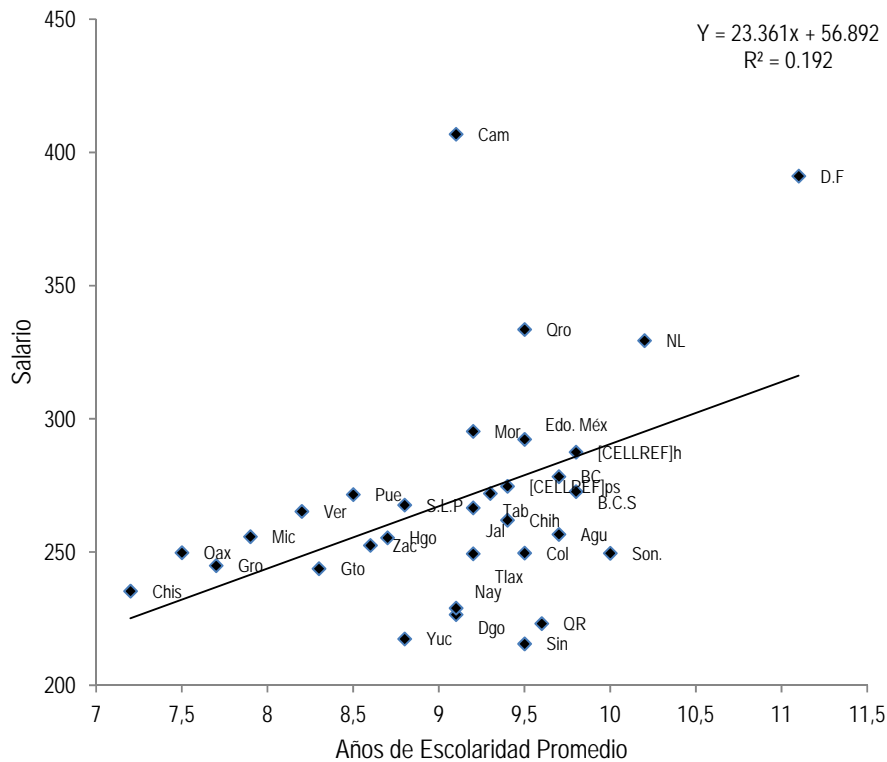
Escolaridad-Salario

El nivel educativo en el sector agropecuario mexicano es bajo y la calidad en la educación deficiente: en 26 estados de la República los productores han cursado como máximo la educación primaria (en Querétaro tercer año; en San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Guerrero cuarto; en Yucatán, Tamaulipas, Jalisco, Veracruz, Estado de México, Campeche, Durango, Nuevo León y Chihuahua quinto; y, en Sinaloa, Nayarit, Tabasco, Coahuila, Zacatecas, Morelos, Colima y Aguascalientes sexto) mientras que en Baja California Sur y Sonora cuentan con segundo año de secundaria, en el Distrito Federal con tercer año y en Baja California con primer año de bachillerato (SIAP, 2016).

El rezago educativo ha sido consecuencia del costo de oportunidad entre estudiar y trabajar, porque, aunque existe oferta educativa en las comunidades rurales, factores económicos y aspectos sociales les impiden a las familias enviar a sus hijos a estudiar (principalmente a las niñas) porque cuentan con su trabajo e ingresos generados en el hogar, campo u otro lugar de trabajo. No obstante, a pesar de esta situación, el nivel de estudios no ha sido un factor determinante en la generación de ingreso por concepto de actividades agropecuarias dado que, existe una correlación positiva débil entre los años de escolaridad de los productores agropecuarios y el salario que perciben, lo cual significa que productores con diferente escolaridad pueden generar los mismos ingresos (Sedesol, 2010).

En la Gráfica 6 se puede observar que los productores de los estados de Oaxaca en relación con los de Nayarit, Tlaxcala, Colima y Sonora, registran una diferencia educativa de ± 3 años y perciben los mismos ingresos – en promedio 250 salarios mensuales, aproximadamente; en contraste, los productores de Yucatán y Nayarit cuentan con el mismo nivel de escolaridad, empero, los primeros perciben un ingreso menor a 200 salarios y los segundos 400 o más.

Gráfica 7. México: Correlación escolaridad – salario, mercado laboral agropecuario



Fuente. Elaboración propia con información reportada por SIAP, 2016

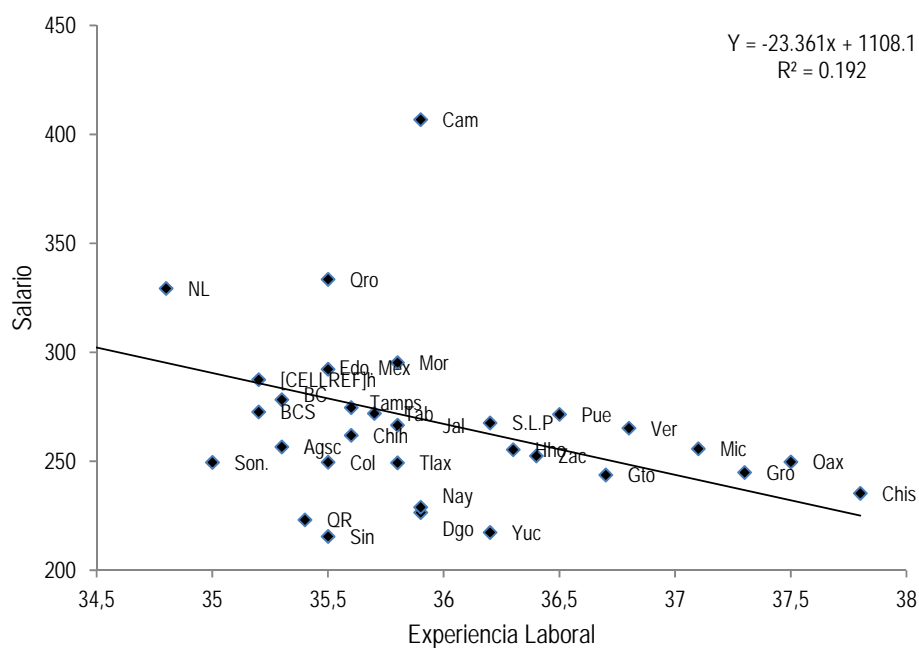
La evidencia presentada de la correlación escolaridad-salario para los trabajadores agropecuarios deja ver que es totalmente opuesto al de los otros sectores económicos, en los cuales el nivel de educación refleja las competencias laborales, y en consecuencia el ingreso. Bajo este escenario, para la mayoría de los trabajadores que realizan actividades agropecuarias no resulta atractivo para ellos o sus hijos invertir en capital humano porque no está encaminada a la especialización de las actividades que realizan dentro de este sector.

Los resultados presentados distan de coincidir con lo reportado por Ordaz Díaz (2009) en su estudio sobre el impacto de la educación en la pobreza rural en México, quien expone que cuando la población rural termina la educación primaria, la probabilidad de generar mejores ingresos y reducir la pobreza es mayor. Por otro lado, Ordaz (2007), Fan-Sing (2008) y Rochford (2008) vinculan la educación con la economía del mercado asegurando que la inversión a futuro en educación incrementa la capacidad productiva de los individuos, de ahí que tengan la opción de elegir el nivel óptimo en términos de educación, en el punto en el que los costos (gastos) y las remuneraciones (ingresos) son iguales; sin embargo, esto no se cumple para los productores porque el nivel de educación no los especializa en la actividad que desarrollan.

Experiencia Laboral – Salario

El análisis gráfico indica que existe una correlación positiva entre experiencia laboral y salario; lo que quiere decir que, a mayor experiencia mejor salario, obtenido principalmente por productores integrados vertical y horizontalmente que tienen vinculación con mercados dinámicos internos y externos. No obstante, en algunos estados el rezago en el sector y el descenso en los precios reales de los productos generados en éste, ha provocado estancamiento de los salarios, un ejemplo de ello son Jalisco, Zacatecas, Coahuila, Durango y Nuevo León, estados en los que los productores perciben el mismo salario que el de otras entidades que tienen menos años de experiencia (véase Gráfica 7). El análisis presentado permite deducir que la experiencia laboral si contribuye a mejorar el nivel de salarios de los productores, quienes gracias a los conocimientos adquiridos a través del tiempo han logrado implementar mejores técnicas de producción y establecer sistemas de comercialización más eficientes que les han permitido ser más competitivos y mantenerse en el mercado, logrando así incrementar su salario, reducir su nivel de pobreza y mejorar su calidad de vida.

Gráfica 8. México: Correlación experiencia laboral-salario, mercado laboral agropecuario



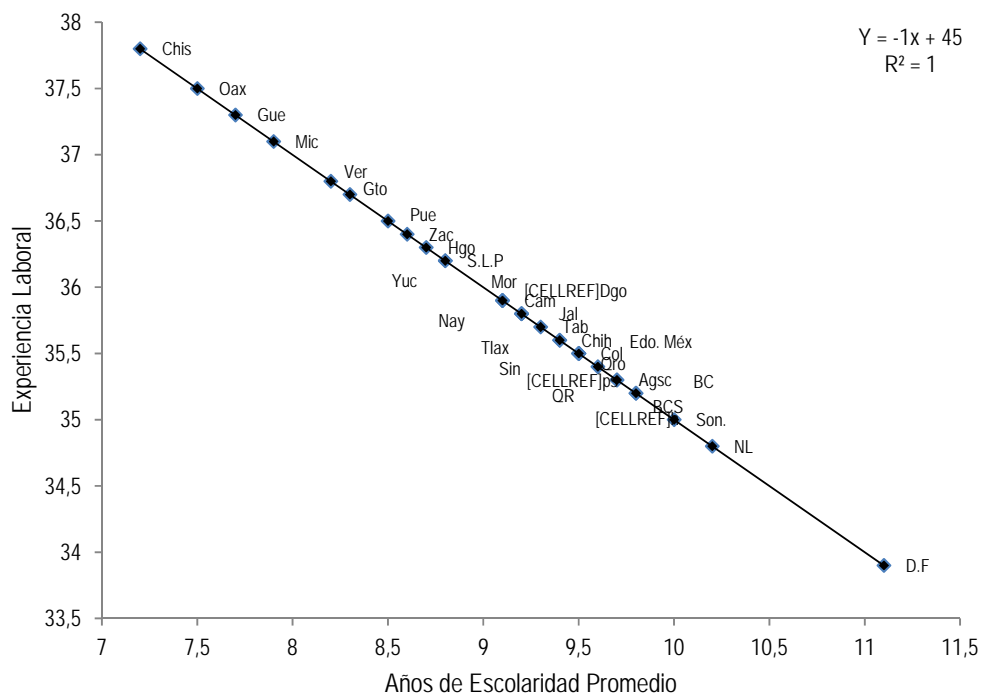
Fuente. Elaboración propia con información reportada por SIAP, 2016

Experiencia laboral – Escolaridad

A diferencia de los resultados anteriores, la correlación entre escolaridad y experiencia laboral es negativa, por lo que: i) trabajadores con altos niveles de estudio contarán con menos años de experiencia y percibirán menores ingresos – Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Nuevo León, Baja California, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Querétaro, entre otros; ii) trabajadores con bajos niveles de estudio contarán con mayor experiencia que les permi-

tirá obtener altos ingresos – Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Puebla, entre otros (véase Gráfica 7). Esta relación negativa entre experiencia laboral y escolaridad deja ver que la inversión en educación de los productores no determina su crecimiento a largo plazo ya que ya que aquellos con mayor nivel educativo no mejoran sus habilidades o ni incrementan su rendimiento que conlleve a mejorar sus salarios.


Gráfica 9 México: Correlación experiencia laboral – escolaridad, mercado laboral agropecuario



Fuente. Elaboración propia con información reportada por SIAP, 2016

Conclusiones

El objetivo del presente trabajo fue analizar cómo la educación y la experiencia laboral determinan las diferencias salariales del sector agropecuario mexicano, para lo cual se estimó para el año 2010 un modelo básico de descomposición de varianza de los salarios propuesta por Fields en 2002, basado en la ecuación de salarios de Mincer corregida por sesgo de selección. Los resultados indican que el nivel de estudios de los productores no es un factor determinante para incrementar el nivel de salario de los productores ya que los que cuentan con mayor nivel educativo no necesariamente obtienen los mejores salarios. Esta correlación débil entre la educación y el salario podría explicar por qué un alto porcentaje de la población rural que tiene un nivel educativo superior opte por desarrollar actividades no agropecuarias, migre hacia otros estados o emigre a otros países a fin de incrementar el ingreso de las familias y mejorar su calidad de vida. En contraste, la experiencia laboral sí está directamente relacionada con el salario ya que en la mayoría de los productores con

mayores conocimientos adquiridos a través del tiempo si perciben mejores salarios los cuales no solo les han permitido incrementar su calidad de vida sino crecer dentro de sus actividades productivas. Con base a lo anterior, se concluye que aun cuando los productores elevaran su nivel de estudios, la posibilidad de aumentar sus ingresos sería mínima por lo que para ellos la inversión en educación no les resulta atractiva por lo que prefieren invertir el poco ingreso que obtienen en cubrir sus necesidades inmediatas como la alimentación. 

Referencias/References

- Alarcón, D. y Terry M. (1997). The Paradox of Narrowing Wage Differentials and Widening Wage Inequality in Mexico. *Development and Change* XXVIII (3): 505-530.
- Bourguig, F. y F. Ferreira (2005). "Descomposing changes in the distribution of household incomes: methodological aspects", *The Macroeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, F. Ferreira y N. Lusting (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford university Press.
- Bracho, T. y Andrés Z. (1994). Los rendimientos económicos de la escolaridad en México, 1989. *Economía Mexicana* III (2): 345-377.
- CCFP (2018). Evolución de Actividad Productiva Nacional y por Entidad Federativa 2003-2018. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp022018.pdf> (consultado 11 de enero de 2018).
- Conasami (2005). Salarios Mínimos Generales y Profesionales. Disponible en: <http://www.conasami.gob.mx/> (consultado 19 de mayo de 2017).
- Contreras D. y Sebastián G. (2007). Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de cambios? CEPAL - Serie estudios estadísticos y prospectivos No 59. Chile. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47611/1/So700731_es.pdf
- Cragg, I. M.; Epelbaum, M. (1996) "Why has wage dispersion grown in México?. It is the incidencia of reforms or the growing demand for skills?". *Journal of Development Economics*, vol. 51, pp. 99-116.
- Esquivel, G. (2010). "De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica" en Lusting, Nora (coord.), *Crecimiento económico y equidad*, México. Colegio de México, pp. 35-78.
- Fan-Sing, Hung (2008). "Returns to education and economic transition: an international comparison". *British Association for International and Comparative Education Quarterly*, 38 (2): 155-171.
- Fields, G. (2002), "Accounting income inequality and its change: a new method, with application to the distribution of earnings in the U.S., Working paper, Cornell, Cornell University.
- Freire, S. M. y Tejeiro, A. (2005). "Las ecuaciones de Mincer y las tasas de rendimiento de la educación en Galicia". *Investigación de Economía de la Educación* 5. Pp. 285-304.

- INEGI (1995). Clasificaciones de las actividades económicas de la encuesta nacional de empleo (CAE-ENE). A través de la Dirección General de Estadística y de la Coordinación de Encuestas de Empleo, Segunda edición. México. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/Cae_ene.pdf (consultado 30 de enero de 2017).
- INEGI (2013). Estructura del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN). Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/SCIAN/presentacion.aspx?div=C2> (consultado 25 de septiembre de 2017).
- INEGI (2014). Clasificación de las Actividades Económicas de la Encuesta Nacional del Empleo (CAE-ENE). Dirección General de Estadística y Coordinación de Encuestas del Empleo. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/Cae_ene.pdf (consultado 30 de enero de 2017).
- INEGI (2018). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Estructura Económica Regional del Producto Interno Bruto Nacional y Agropecuario por Entidad Federativa. Disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn (consultado 08 de enero de 2018).
- Juhn, C., K. Murphy & B. Pierce (1993), "Wage inequality and the rise in the returns to skill", *Journal of Political Economy*, vol. 101, No. 3, Chicago, University of Chicago Press.
- Mincer, Jacob (1974). "Schooling, Experience and Earnings". Nueva York: National Bureau of Economic Research y Columbia University.
- Oaxaca, Ronald (1973). "Male-female wage differentials in urban labor markets", *International Economic Review*, vol. 14, núm. 3, octubre, pp. 693-709.
- Ordaz D., Juan Luis (2007). "México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005". *Series estudios y expectativas. Sede subregional de la CEPAL en México*. 70 P. Disponible en <http://www.cepal.org> (consultado en diciembre de 2011).
- Psacharopoulos, G. y Y. C. Ng. 1992. *Earnings and Education in Latin America: assessing Priorities for Schooling Investments*. Working paper 1056. Washington: World Bank.
- Psacharopoulos, G., Eduardo V., Max P. y Hohgyu Y. (1996). Return to Education During Economic Boom and Recession: Mexico 1984, 1989 and 1992. *Education Economics IV (3)*: 219-230.
- Rochford, Francine (2008). The contested product of a university education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 30 (1): 41-52.
- Ruíz, P. y Ordaz, J. (2011). "Evolución reciente del empleo y el desempleo en México". *Economía UNAM*, 8(23), 91-106.
- Sedesol (2001). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial: 2001-2006. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/documentos/sedesol/prog_desarrollo_urbano_2001_2006.pdf (consultado 09 de mayo de 2017).
- Sedesol (2010). Diagnóstico: Alternativas de la población rural en la pobreza para generar ingresos sostenibles" Pp. 49. México, Distrito Federal. Disponible en: http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_POP.pdf (consultado 19 abril de 2016).
- Sagarpa (2016). Anuario Panorama Agroalimentario y Pesquero. Información estadística agropecuaria de todos los estados. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx> (consultado 23 de agosto de 2017).

- SIAP (2017). Atlas Agroalimentario 2017: México siembra éxito. Disponible en <https://www.gob.mx/siap/videos/atlas-agroalimentario-2017-133699?idiom=es> (Consultado 07 de enero de 2018).
- Skouas, E., y L. Acevedo (2009). “Determinantes de las desigualdades regionales de bienestar de los países de América Latina”. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Vol. I. Síntesis. Pp. 120.
- Smith, A. (1976). “Investigación sobre la naturaleza y la causa de la riqueza de las naciones”. Ed. R. Campbell y A. Skinner, Oikos-tau, Barcelona.
- STPS (2014). El trabajo infantil en México: Avances y desafíos. Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/gob_mx/librotrabajoinfantil.pdf (Consultado 02 octubre de 2016).
- Villagómez, A., y A. Zamudio (1999). “A Dynamyc Analysis of Household Decising-making: The Mexican case”, mimeografiado.
- Villarreal, René (2000). Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000). México:Fondo de Cultura Económica.
- OIT (s/f) Condiciones y medio ambiente del trabajo infantil peligroso en el cultivo de la caña de azúcar, en énfasis en la etapa de la cosecha. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/genericdocument/wcms_250032.pdf (consultado 22 de febrero de 2017)..

Sobre el autor/About the author

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)