Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

MEMORIA

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

2

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

gigapp
Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas

"El saber de mis hijos hará mi grandeza"

iapem

IAPQROO

MEMORIA

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

2

Edición:
Arturo Ordaz Alvarez,
Jorge Enrique Pérez Lara y
Roberto Moreno Espinosa

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

MEMORIA

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

X Congreso Internacional. Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *¨Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*
Memoria

Primera Edición. Octubre de 2021

Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. IAPAS
Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42, casa 5 Col. Villa Tlalpan, Tlalpan. Ciudad de México CP. 14630.

Edición: Arturo Ordaz Alvarez, Jorge Enrique Pérez Lara y Roberto Moreno Espinosa

Editado en México
Edited in México

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

Comité Organizador

Arturo Ordaz Alvarez
(Presidente)

Adriana Plasencia Díaz
Alma Amalia Hernández Ilizaliturri
Perla Janeth Charles Gómez
Eduardo López Farías
Jorge Enrique Pérez Lara
Gabriel Pérez Galmiche
León Lizárraga Cubedo
Arturo Huicochea Alanís
Roberto Rodríguez Reyes
César Nicandro Cruz-Rubio
Lorenzo Salgado García
José Morales Ramírez
Julián Salazar Medina
Leobardo Ruiz Alanís
Mariano Velasco Torres
Humberto Cantellano Rodríguez
Amado Torrealba Flores
Alejandro Aguilar Miranda
Miguel Moreno Plata
Jorge Alejandro Ortiz Ramírez
Rina Aguilera Hintelholher
Carlos Zamora Sotelo
Rodolfo Ortiz Ortiz
Andrea Rodríguez Pedraza
Francisco Rojas Martín
Lauro Parada Ruíz
Alfredo Pérez Paredes
Cecilia de María Gautrin Rubio
Francisco Javier Santini Rodríguez

Comité Académico

Roberto Moreno Espinosa
(Presidente)

Alejandro Romero Gudiño
Gianfranco Pasquino
Edmundo Perroni Rocha
Guillermo Escobar Roca
Rubén Garrido Yserte
Mario Martín Bris
Esteban Arribas Reyes
Rafael Bañón i Martínez
José Manuel Canales Aliende
José Antonio Rosique Cañas
Gerardo Gil Valdivia
José Juan Sánchez González
Maximiliano García Guzmán
Luis Humberto Fernández Fuentes
Juan Miguel Morales y Gómez
Ricardo Uvalle Berrones
Gerardo Torres Salcido
María de los Ángeles Maya Martínez
Gustavo de Jesús Bravo Castillo
María Luisa Quintero Soto
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández
Donald E. Klingner
Ricardo Carneiro
Miguel Ángel Sánchez Ramos
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
Carla Bronzo Ladeira Carneiro
José Roberto Pereira
Suely de Fátima Ramos Siqueira

Instituciones Participantes

- Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. y los Capítulos Internacionales y Nacionales de IAPAS
- Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca, Texcoco, y Zumpango
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Universidad de Sonora
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)
- Universidad de Colorado, Colorado Springs
- Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico
- Instituto para la Educación Integral del Bachiller, S. C.
- Universidad Autónoma de Tlaxcala
- Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (IAPQROO)
- Universidad de Nuevo México
- Universidad de Alcalá
- Cátedra Iberoamericana de Educación
- Instituto Universitario de Análisis Económico y Social
- Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas
- Escuela de Gobierno Profesor “Paulo Neves de Carvalho” de la Fundación João Pinheiro
- Universidad Federal de Viçosa
- Universidad Federal de Lavras

Presentación

Con motivo de la realización de nuestro X Congreso Internacional, es fundamental realizar una breve referencia a los nueve que le han precedido, dos de los cuales se han llevado a cabo allende las fronteras, el IV de ellos en la Escuela de Gobierno "Paulo Neves de Carvalho" de la Fundación Joao Pinheiro en Belo Horizonte Brasil, en el cual participaron, entre otras, dos universidades brasileñas, la de Viçosa y la de Lavras; y el V que tuvo lugar en la Universidad de Nuevo México en Albuquerque Nuevo México, USA.

Las otras ediciones se concretaron en Ayapango, Estado de México, espacio que albergó el primero de los referidos congresos; el II de ellos tuvo como escenario el Centro Cultural Universitario de la BUAP en la ciudad de Puebla; el III fue en la Universidad de Sonora, en la ciudad de Hermosillo; el VI en Universidad Autónoma de Tlaxcala en su Centro Cultural Universitario; el VII en el Centro Universitario UAEM Amecameca; el VIII en Almoloya de Juárez, Estado de México. Finalmente, el más reciente de nuestros congresos internacionales contó con el apoyo del Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, realizándose en Tulum, Quintana Roo, en la Riviera Maya.

Cabe destacar que la concurrencia de especialistas, servidores públicos, académicos y estudiantes, ha favorecido la reflexión y el debate sobre temas públicos fundamentales de la vida regional y local. Con la celebración del X Congreso, se busca la continuidad y consolidación de los esfuerzos por fijar de manera permanente este espacio como una alternativa de análisis del quehacer gubernamental, la gestión de los asuntos públicos y la profesionalización del servicio público en los ámbitos regional y local.

Es pertinente subrayar que la complejidad, dinamismo, diversidad y pluralidad que presenta el contexto contemporáneo plantea retos y oportunidades a los tres órdenes de gobierno, al igual que a la sociedad civil organizada. Las instancias de la administración pública deben asumir el compromiso de conducir los asuntos públicos y resolver los problemas estructurales y coyunturales para los que las sociedades del siglo veintiuno reclaman políticas de gobierno eficaces, eficientes y efectivas.

No hay que perder de vista que el espacio local se constituye en el punto en el que gobierno y sociedad viven cotidianamente estos problemas, es el lugar en donde las preocupaciones, prioridades y aspiraciones se traducen en medidas concretas con las que se persigue consolidar las mejores condiciones para la convivencia y el bienestar social.

De manera fundamental es pertinente tener en cuenta que el país ha entrado en un proceso de transformación que impacta los múltiples ámbitos, esferas y espacios de la vida nacional en sus dimensiones económica, política, social, cultural y prospectiva, además de las implicaciones y alcances que está teniendo en la región latinoamericana y del Caribe, todo lo cual nos obliga a profundizar y afinar el debate que propicie la formulación de propuestas que se traduzcan en potenciar los aspectos, políticas y procesos que promuevan un desarrollo integral, equitativo y consistente.

En suma, este X Congreso Internacional refrenda el compromiso asumido hace diez años por promover la participación de especialistas, servidores públicos, académicos nacionales y del extranjero que propicie la reflexión sobre los asuntos de Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo.

X CONGRESO INTERNACIONAL

Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. *Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local*

20 y 21 de octubre de 2021
Modalidad en línea

Objetivo

Propiciar un espacio para analizar y discutir acerca de asuntos públicos fundamentales que inciden en los ámbitos regional y local, en sus gobiernos, en la población y en un desarrollo integral.

Ejes Temáticos

Se han definido siete ejes temáticos que comprenden los temas y problemas de interés local y regional, así como del debate científico actual:

Eje Temático 1. Política Social del Gobierno Federal, implicaciones e impactos en los Gobiernos Locales

Programas de bienestar social de atención a la pobreza; Exclusión y desigualdad social; Equidad de género; así como Empleo, crecimiento y desarrollo local.

Eje Temático 2. Federalismo, Desarrollo Regional y Metropolitano Desarrollo y crecimiento de las regiones; Programas y proyectos de desarrollo regional

Descentralización política y administrativa; Coordinación intergubernamental y alianzas estratégicas; Reforma municipal; Gobierno y desarrollo sustentable; Gobierno, sociedad y universidad para el desarrollo sustentable; Movilidad; Transporte multimodal; Cultura metropolitana.

Eje Temático 3. Gobernanza y Participación Social

Gobierno y redes sociales; Estrategias de gestión social; Participación en la planeación e implementación de programas gubernamentales; Control y evaluación social de los programas de gobierno; Gobierno y participación ciudadana

Eje Temático 4. La Administración y Gestión necesarias para un País en Transformación

Gobierno abierto; Innovación en la gestión pública orientada al mejoramiento de la calidad democrática; Programas gubernamentales de modernización administrativa; Estrategias para una nueva administración pública; Gerencia social; la Administración y gestión para el cambio.

Eje Temático 5. Profesionalización del Servicio Público

Programas de profesionalización necesarios del servicio público; Profesionalización y vinculación con instituciones de educación superior; Gestión del capital humano; Supervisión, control y evaluación del desempeño; Marco institucional y códigos de ética; Anticorrupción; Servicio civil de carrera; Responsabilidad y escrutinio público.

Eje Temático 6. Política de Infraestructura Federal, implicaciones y necesidades en el ámbito gubernamental-territorial de Entidades Federativas y Municipios

El desarrollo del sureste mexicano impacto en los gobiernos locales; Experiencias locales; Innovación en la gestión del desarrollo de infraestructura local.

Eje Temático 7: Desarrollo Estratégico y Estudios de Futuro

Estudios prospectivos; la Administración pública del futuro; Planeación estratégica de las políticas públicas; Hacia un cambio de régimen político, implicaciones en los gobiernos locales.

Contenido

Propuesta de Indicadores de logro en la enseñanza de las ciencias en el contexto de la diversidad social y cultural de la educación básica en México. Una propuesta alternativa hacia una gestión para el cambio
Mariana Esquivelzeta Rabell 1

Gestión Universitaria
Heidi Ma. de la Luz Hernández Espíndola y Miguel Ángel Sánchez Ramos 13

Responsabilidad Social Universitaria y Agenda 2030. Acciones Académicas en la Licenciatura de Administración Pública de la Universidad de Sonora
Arturo Ordaz Alvarez 19

Pertinencia de la enseñanza de las ciencias en el contexto de las políticas educativas de México
Raúl Huerta Lavorie 39

La visión del Estado en el marco de la transformación de la gestión pública y las administraciones públicas locales, regionales, nacionales y mundiales
Francisco Martínez Martínez y Ricardo López Torres 55

Financiamiento para el Desarrollo Local en México
Jorge Enrique Pérez Lara, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Roberto Moreno Espinosa 67

Alcances y realidades de la Educación Especial y Educación inclusiva dentro de la educación básica en la Ciudad de México
Remedios Rivera Velázquez 83

Sustentabilidad en la administración pública: cómo se regularizan y desarrollan las urbanizaciones
José Enrique Romandía Matuz y Arturo Ordaz Alvarez 97

Políticas Públicas Educativas en tiempos de pandemia
Sergio Vieyra López 113

Importancia de la educación financiera en la educación básica
Sandra Elizabeth Ojeda Ornelas 125

Análisis de las políticas públicas para el desarrollo de la investigación educativa en las escuelas normales (2006-2021)
Alejandra Avalos Rogel 131

Necesidad y pertinencia de un Programa de Formación para docentes desde la perspectiva de la Educación Matemática Crítica
Saúl Elizarraras Baena y María Guadalupe Olivier Téllez 147

Gobernanza de la supervisión escolar. Fortalecimiento docente en el diseño de Secuencias Didácticas en Educación Primaria, a partir de la gestión de políticas públicas basadas en la colaboración horizontal en los niveles de institucionalidad
Daniel Flores Salgado 161

Retos de la gestión directiva en la educación no presencial: la necesidad de la profesionalización
Nadia Gil Ruiz y Gabriela Calderón-Santos 175

Intentos de gobernanza en la implementación del Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Física
José Luis González Cabrera 187

Políticas educativas para el ingreso docente a escuelas de educación básica, directrices y problemáticas
Leticia Montaño Sánchez 203

Las vicisitudes de la evaluación del desempeño de los docentes de educación primaria
Carmen Cecilia Alonso Palacios Márquez 213

Educación Normal y Actualización del Magisterio en la Ciudad de México. Su profesionalización a través del PRODEP
María Teresa Reyes Ruiz 233

Retos y perspectivas de la profesionalidad en la supervisión escolar, en la política educativa de la Nueva Escuela Mexicana
Nadia Gil Ruiz 253

Infraestructura para el desarrollo sostenible. El caso del sureste mexicano en el gobierno de la Cuarta Transformación (4T)
Angélica Pérez Ordaz 265

La Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil, cambio incremental o equilibrio puntuado en la Política Mexicana de Gestión de Desastres. Un análisis de las dimensiones y los patrones de cambio de la política
Jorge Antonio Alfaro Martínez 281

La pandemia, catalizador de estrategias didácticas en educación básica
Gregorio Ricardo Rodríguez Álvarez 301

¿El gobierno de la "Cuarta transformación" supone un cambio de régimen político? Diagnóstico y prospectiva
Héctor Zamitiz Gamboa 317

Propuesta de Indicadores de logro en la enseñanza de las ciencias en el contexto de la diversidad social y cultural de la educación básica en México. Una propuesta alternativa hacia una gestión para el cambio

Mariana Esquivelzeta Rabell[1]

Introducción. La enseñanza de las ciencias y los indicadores de logro académico

El propósito de este trabajo es proponer una metodología para trabajar en colaboración con los profesores de una institución, sobre el desarrollo de un sistema de indicadores de logro teóricos que incluyan el desempeño académico en el área de las ciencias, así como elementos del contexto de la diversidad social y cultural de la educación básica en México, en el ámbito de la escuela secundaria.

Uno de los principales objetivos del trabajo docente es el de ofrecer una educación de calidad. En conjunto con las instituciones, los directivos y la comunidad, se construye el proyecto de escuela que garantiza el máximo logro en las diferentes áreas de desarrollo durante los años escolares de nuestros alumnos, como se detalla en el artículo 3 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

> El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (Art. 3, CPEUM).

Además de una educación de calidad, la escuela debe contar con los recursos necesarios para desempeñarse en condiciones adversas, variadas y complejas, y gozar de una organización flexible que le permita atender adecuadamente las diferencias individuales, sociales y culturales de sus alumnos (INEE, 2018). La calidad debe lograrse sin dejar en segundo plano la equidad, la escuela de calidad debe ser escuela para todas y todos los estudiantes.

La evaluación es un ejercicio que aporta a la mejora continua de las escuelas en todos sus ámbitos, incluyendo la enseñanza, esto se lleva a cabo con el uso de los indicadores de logro internacionales y nacionales. Se trata de un conjunto actualizado de observaciones, éstas son seleccionadas en consenso entre especialistas y actores clave que piensan y diseñan nuestro sistema educativo. Estos consensos son internacionales y sirven para obtener información sobre aspectos económicos y sociales, sobre los recursos

[1] **Mariana Esquivelzeta Rabell.** Correo electrónico: mariana.esquivelzeta@aefcm.gob.mx.

invertidos en la educación, sobre cómo operan los centros, y sobre cómo evolucionan estos sistemas a través de los años en los que han sido evaluados. Las pruebas estandarizadas son muy valiosas pero pueden ser perfectibles al integrar los instrumentos y métodos de medición en las realidades de las escuelas. Las acciones de agencias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) qué es la principal agencia para la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) se encarga de gestionar y coordinar las acciones pertinentes de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, el Objetivo 4 específicamente es Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, una propuesta globalizadora humanista y ser instrumentos de la gobernanza en las instituciones, en la primera meta se describe qué de aquí al año 2030 debemos asegurar que todos los niños, las niñas y los adolescentes terminen la enseñanza primaria y secundaria, la cual ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos. (UN, n.d.)

Los indicadores como los define la Comisión Nacional de Evaluación (CONEVAL) en su documento Manual para el Diseño y Construcción de Indicadores (. son herramientas cuantitativa o cualitativa que muestran indicios o señales de una situación, actividad o resultado; brinda una señal relacionada con una única información, lo que no implica que ésta no pueda ser reinterpretada en otro contexto (2013), los indicadores están organizados generalmente por temas y en función del grupo de actores involucrados, se pueden clasificar según el aspecto del sistema que estudian, e incluyen algunas observaciones sobre el contexto.

Los factores contextuales más utilizados son datos demográficos, socioeconómicos, y sobre las políticas vigentes. Los datos se obtienen a través de la participación de los sistemas educativos de las naciones, las instituciones y por último de los actores dentro del salón de clases. La información obtenida alimenta el modelo del sistema educativo correlacionando todas estas observaciones entre sí.

Los actores en los sistemas educativos son la primera dimensión que toman en cuenta la mayoría de los indicadores internacionales, estos actores son el sistema educativo en sí mismo, las instituciones y escuelas, las instalaciones como los salones de clase y los profesores; y por último los actores principales, los estudiantes. La segunda dimensión a la que se hace referencia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) son los grupos o categorías de indicadores: a) los indicadores sobre los resultados de egreso e impacto en el sistema educativo, b) los indicadores de impacto, c) los indicadores sobre la progresión de las instituciones educativas y d) los indicadores de ingreso a los sistemas educativos (OCDE, 2021).

En el caso de los resultados de egreso se trata de observaciones que se analizan para encontrar correlaciones, por ejemplo con datos de empleo y una educación superior. Los indicadores de impacto hacen un análisis sobre los efectos a largo plazo sobre la sociedad, por ejemplo sobre la equidad y cohesión social. Los indicadores sobre la progresión de las instituciones educativas son un grupo de indicadores que evalúan qué tan probable es que los educandos accedan a los diferentes niveles de educación, así como las diferentes ofertas de educación disponibles. Los indicadores de ingreso a los sistemas educativos son aquellos que analizan las correlaciones y los instrumentos de política que definen la participación y progresión en cada nivel educativo, tales instrumentos se relacionan directamente con la inversión económica y de recursos humanos y recursos físicos; además de relacionarse con los planes educativos vigentes y la enseñanza del currículo. Además analizan cómo se organizan las escuelas, su autonomía, la gobernanza y los programas o las políticas particulares de la institución (OCDE, 2021).

Las características contextuales de los estudiantes son factores que pueden influir en la política educativa como la edad, el género, el nivel socio económico o el bagaje cultural y la composición familiar, estos son de los rubros más estudiados en los diferentes proyectos de investigación relacionados con la calidad de la educación en diferentes niveles (Thomson 2018, Sirin 2005, Solera 2008). Estos factores delimitan las políticas, proporcionan una visión sobre el estado del sistema y aunque no definen las políticas y no se relacionan directamente, es a través de interacciones sistémicas que dichos factores pueden afectar los análisis y por lo tanto la toma de decisiones en una institución educativa. Esto sucede en un ámbito lejano al salón de clases y a los actores más importantes, los estudiantes y el profesor, por eso es que muchas veces no responden a las necesidades e intereses inmediatos y relevantes. Es por esto que pensar en este tipo de trabajo desde el aula es tan importante, toda vez que los indicadores den cuenta de las necesidades en la escala espacial y temporal del aula, entonces los docentes podrán responder con prontitud y pertinencia a las áreas de mejora y reconocer los aciertos en su práctica. Esto no es posible desde la visión de macroescala que presentan los indicadores internacionales, importantes para un diagnóstico general pero desarticulados de la realidad cotidiana y de la temporalidad del trabajo en la escuela.

Existen cada vez más investigaciones que se concentran en el estudio de la calidad de los sistemas educativos, cada vez más países participan de los esfuerzos para obtener información de la educación a través de las pruebas estandarizadas como el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, s.f.), Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, y el Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (TIMSS y PIRLS International Study Center, s.f.), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE – UNESCO, s.f.), del mismo modo existen iniciativas para la evaluación a nivel nacional a través del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, MEJOREDU (Comisión Nacional Para La Mejora Continua de La Educación, s.f.) en México.

Estas metodologías, aunque muy útiles a nivel nacional, no tienen aún el impacto debido en las aulas de la educación básica. Muchas veces, los resultados y el análisis de las pruebas llegan a los actores un ciclo después de haber egresado. En este proyecto nos interesa hacer uso del conocimiento del tema para implementar acciones mediante una propuesta basada en un sistema de indicadores, tal que los profesores tengan acceso a la visión de su realidad educativa durante el acontecimiento de esta, y con ello poder tomar decisiones que apunten al fortalecimiento de la docencia y la mejora de los aprendizajes para la población existente.

La evaluación en la educación siempre ha sido un tema de debate, se ha discutido desde su tipo, si debe ser cualitativa, cuantitativa o mixta; también se presenta la pregunta sobre si es justa y equitativa, pero en este trabajo nos concentramos en su uso, su valor como fuente de información pertinente y actual acerca de nuestra escuela y en específico nuestro quehacer docente frente a grupo. Evaluar es importante porque lo que no se mide y ni se estudia, no se valora; además, la evaluación implica la retroalimentación y es en este ejercicio donde nos revisamos y tomamos las decisiones más pertinentes y relevantes.

Para que una evaluación sea pertinente, los profesores nos preguntamos sobre cuáles son los criterios de éxito para decir que se ha obtenido el logro académico en cada nivel. Al definir los diferentes niveles de logro, es necesario reconocer la variabilidad dentro de nuestra población de estudiantes, sobre todo en el contexto de educación en una sociedad como la mexicana tan rica en cultura y tan heterogénea. Normalmente las evaluaciones son procesos estandarizados que utilizan un solo instrumento, aun cuando

se sabe de las diferencias que existen entre nuestros alumnos. Por eso, es tan difícil tomar decisiones con base en resultados de ese tipo, a sabiendas de que el proceso no responde a las características del grupo; puede que sea de utilidad en un análisis nacional pero no refleja la experiencia y el conocimiento específico. Por lo anterior es que se necesita repensar la evaluación y los instrumentos de evaluación, como los indicadores de logro académico, para que la información obtenida responda a la realidad del aula y de significado a las acciones pedagógicas, no es un elemento que se pueda separar de la triada objetivo-contenido-método y no es simplemente un reporte de actividades sino un descriptor que da cuenta del valor del proceso de aprendizaje. Evaluar para aprender debe ser el objetivo principal y no solamente evaluar para reportar el avance.

Para tomar en cuenta la heterogeneidad de nuestra población, la evaluación debe proponerse de manera diferenciada, construirse de modo que brinde información acerca de las estrategias y procesos de cada estudiante, también debe centrarse en oportunidades para que los estudiantes hagan evidente su comprensión y expresen sus conclusiones basadas en evidencias recolectadas durante la estrategia pedagógica desarrollada. Aunado a lo anterior, sabemos la importancia de otros factores contextuales como la socialización, el contexto socioeconómico de la familia, la escolaridad de la madre, el padre o tutor, así como tomar en cuenta si se trata de una escuela o institución con un entorno urbano o rural, mencionamos éstos entre otros factores relevantes que deben integrarse en un sistema de indicadores que evalúe según la diversidad de sus alumnos.

También es importante reconocer la evaluación del proceso de aprendizaje, una evaluación formativa nos proporciona información diferenciada sobre los avances de cada educando permitiendo dimensionar la efectividad y calidad del diseño pedagógico que se ha utilizado, haciendo evidentes las diferencias presentes en cada estudiante y sobre todo para aquellos grupos rezagados, donde muchas veces no es posible detectar su progreso cuando se utilizan métodos estandarizados y sumativos.

Una propuesta de un sistema de indicadores que atienda estas características de heterogeneidad a la vez que responde al logro académico, constituye una herramienta invaluable en las aulas para reconocer y atender tanto a los grupos rezagados como aquellos con los avances esperados, permitiendo modificar en tiempo real las acciones en el aula y al mismo tiempo reforzar la comunidad, toda vez que las acciones son coherentes y responden al objetivo en común de la mejora de la educación. Además de ser una aportación metodológica que puede abonar la la estrategia prioritaria Estrategia prioritaria 2.5 Vincular los resultados de las evaluaciones de logro educativo con la toma de decisiones de las autoridades educativas para mejorar la calidad y pertinencia de la educación, qué en la acción puntual 2.5.4 se propone fomentar que la evaluación de los educandos sea integral, comprendiendo la valoración de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio de todos los tipos, niveles y modalidades educativas. (SEP , 2020)

Este tipo de propuestas son posibles dentro de un esquema de trabajo de grupos de análisis de lección (The Lesson Study Group at Mills Colle, 2017) integrados por profesores con el interés común del aprendizaje de sus alumnos y la mejora continua de su práctica docente, este tipo de configuraciones de profesores ha probado ser una metodología exitosa ya que produce resultados valiosos y pertinentes tanto para los educandos como para los educadores.

Este tipo de esfuerzos apuntan a la mejora y fortalecimiento del proceso educativo y por lo tanto del Sistema Educativo Nacional como se detalla en el documento "Construir el futuro de la educación en México. Hacia una agenda de política educativa nacional" donde se señala la necesidad de:

> ...ampliar las redes de colaboración en investigación y evaluación educativa orientadas a crear espacios de intercambio de información y colaboración entre investigadores y tomadores de decisión en los diferentes niveles de gestión del SEN, así como en las áreas estatales y dependencias afines, para la realización de proyectos y actividades de generación de conocimiento dirigido a la mejora continua de la educación de alcance local, regional y nacional. (MEJOREDU, 2021)

Esto aparece como una de las cuatro sugerencias de revisión y trabajo institucional dentro de las diez diferentes sugerencias qué forman la agenda pública en el mediano y largo plazos para el Sistema Educativo Nacional (SEN). También se hace un llamado a la autoridad para qué se reconozca y:

> ...valore las experiencias, saberes y prácticas culturales construidas por las comunidades escolares, caracterizadas por su diversidad, de manera que sean un referente importante en la organización y fomento de sus procesos educativos; esto evitaría la tendencia a homogeneizar la vida escolar. (MEJOREDU, 2021)

Esto da las directrices necesarias para el presente texto donde se propone el trabajo colegiado utilizando una metodología que ayuda a repensar y reflexionar sobre el quehacer educativo e impulsa una gestión para el cambio en nuestro sistema educativo.

Propuesta de Indicadores de logro en la enseñanza de las ciencias en el contexto de la diversidad social y cultural de la educación básica en México. Una propuesta alternativa hacia una gestión para el cambio

La situación por la que atravesamos debido a la pandemia COVID-19 hoy en día ha puesto en tela de juicio todas las acciones hacia el cumplimiento y la atención de las necesidades educativas de los educandos, una pregunta siempre presente pero especialmente relevante para los profesores y educandos que viven esta realidad día a día ¿La educación qué reciben mis alumnos cumple con los criterios de calidad? Hoy más que nunca las diferencias que existen entre nuestros alumnos son evidentes; el espacio escolar, antes democratizante, disponible y seguro para todos, se ha mudado al ámbito del hogar en periodos de contingencia, permitiendo un acceso intermitente a los recursos de la escuela y aunque se han desarrollado programas de acceso a distancia como los esfuerzos de Aprende en casa y de los docentes qué han tomado las riendas para desarrollar las habilidades necesarias para impartir las clases por medio de plataformas de enseñanza en línea, hay que reconocer qué estos periodos no son igual de provechosos para todos, mientras algunos sectores se verán beneficiados por un espacio libre para desarrollar la autonomía y explorar los propios intereses, para otros la situación es diametralmente diferente ya qué se encontrarán con retos muy grandes desde el acceso a la información hasta situaciones de inestabilidad económica y emocional. Muchos de nuestros alumnos no tienen acceso a un espacio tranquilo para estudiar en su casa, una computadora a la que puedan acceder en cualquier momento, con conexión a Internet estable y de alta velocidad. En México, el 94% de los jóvenes de 15 años procedentes de entornos privilegiados tienen un enlace a Internet en sus hogares, pero sólo el 29% de los que proceden de entornos desfavorecidos (Reimers & Schleicher, 2020). Las acciones pedagógicas se han desarrollado en nuevos formatos y

estrategias para cubrir esta heterogeneidad, y tomar en cuenta factores como el acceso a los sistemas de gestión de aprendizaje en línea qué ha sido una de las líneas de comunicación y trabajo entre los alumnos y maestros.

Propuesta Metodológica

La propuesta que se desarrolla a continuación pretende adaptar al área de las ciencias un modelo de desarrollo de sistemas de indicadores de logro académico qué incluyen las dimensiones del contexto cultural y económico, además de la dimensión académica. Cada uno de los indicadores se proponen a partir de hipótesis relacionales, suponiendo qué los cambios observados en las mediciones de las variables descritas en cada instrumento nos reportan el estado de cada dimensión.

La teoría de Pierre Bourdieu sobre la reproducción cultural ofrece una explicación sobre por qué algunos niños son más exitosos qué otros en los sistemas educativos. Bourdieu nos dice qué el capital cultural, qué es la familiarización con los códigos culturales dominantes en una sociedad, y comúnmente según Bordieu se malinterpreta por los docentes como habilidad cognitiva y eso afecta la evaluación. Además de que los alumnos con niveles socioeconómicos más altos tienen en promedio un capital cultural mayor. El capital cultural puede ser: Capital cultural incorporado el cual se refiere a el conocimiento tanto consciente como inconsciente, qué se obtiene por los procesos de socialización y tradición, el lenguaje, los manierismos las preferencias y gustos. El Capital cultural objetivado se refiere a las posesiones que pueden intercambiarse por un bien económico (los bienes culturales, libros, arte). Por último, el Capital cultural institucionalizado el cual está constituido por el reconocimiento formal por parte de instituciones políticas del capital cultural de una persona (diplomas y títulos) (Bourdieu, 1977, Bourdieu, 1984, Bourdieu y Passeron, 1990).

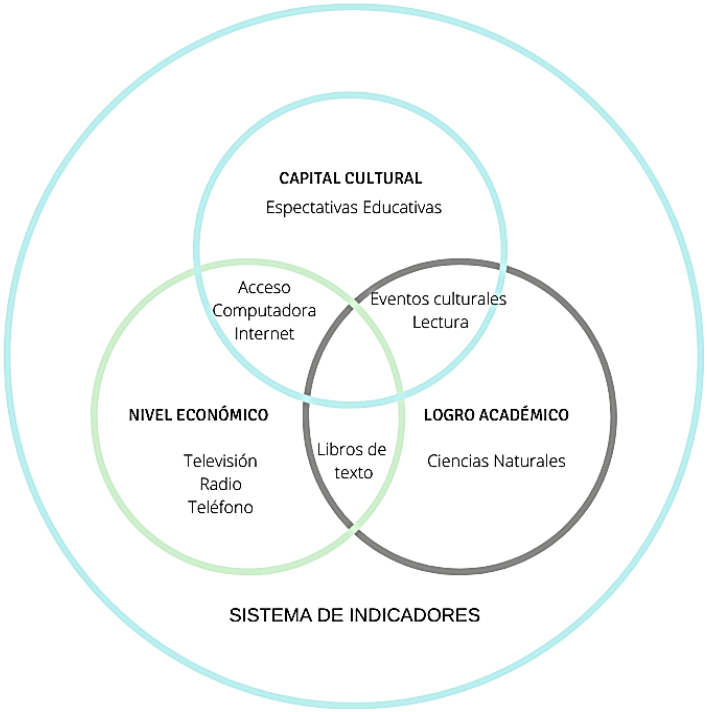
Las variables seleccionadas para los instrumentos sobre el contexto incluyen, como se muestra en el Diagrama 1, las expectativas educativas, el acceso a una computadora con Internet, y la asistencia a eventos culturales, así como los hábitos de lectura. También resulta relevante el acceso a un televisor, una radio y una línea telefónica, así como el acceso a los libros de texto y por último, los instrumentos sobre el logro académico.

Se tomaron en cuenta también los criterios definidos para un indicador de calidad que incluyen la confiabilidad, la periodicidad, las desagregaciones de género, edad y etnicidad, y la viabilidad. Los criterios de éxito para los instrumentos de logro académico incluyen además la coherencia con las progresiones de ideas centrales correspondientes al nivel y área del conocimiento evaluado.

Esta primera fase para la construcción de una propuesta de un sistema de indicadores para la enseñanza de las ciencias tiene como objetivo secundario fortalecer la práctica docente en al menos dos dimensiones: el manejo de los conceptos comunes a todos los niveles educativos y al desarrollo de habilidades y procesos de pensamientos propios a la actividad científica.

Los grupos de trabajo serán de docentes de enseñanza secundaria de ciencias naturales. Con el trabajo colegiado se espera promover la participación de docentes y alumnos en espacios educativos y de divulgación de la ciencia.

Diagrama 1. Propuesta de un sistema de indicadores para la enseñanza de las ciencias en el contexto de la diversidad social y cultural de la educación básica en México



Fuente: Elaboración propia.

El primer paso es consolidar grupos de trabajo de docentes (Grupos de Estudio y Análisis de Lección, GEAL) que realizan un trabajo colegiado para construir una visión compartida sobre prácticas docentes y criterios de éxito que definen un modelo de calidad en la enseñanza de las ciencias. Con esta primera acción se promueve un trabajo creativo, analítico y constructivo entre las docentes enfocado en la mejora de la práctica docente y del proceso de enseñanza-aprendizaje en su conjunto (Bickerstaff et al., s.f.). El ciclo de trabajo en los GEAL comienza con el estudio e identificación de los objetivos para los estudiantes, investigación del currículo, sobre las prácticas docentes y sobre el aprendizaje de los alumnos; analizar los programas de estudio para identificar los conceptos transversales y las prácticas científicas comunes en los diferentes niveles educativos, para con esto facilitar la identificación de los aprendizajes fundamentales y así poder definir objetivos de aprendizaje que integren estos conceptos transversales y prácticas científicas para la elaboración de instrumentos de evaluación qué reporten evidencias pertinentes, finalmente se planean las instrucciones y se diseñan los instrumentos de evaluación para los indicadores, previendo los posibles resultados.

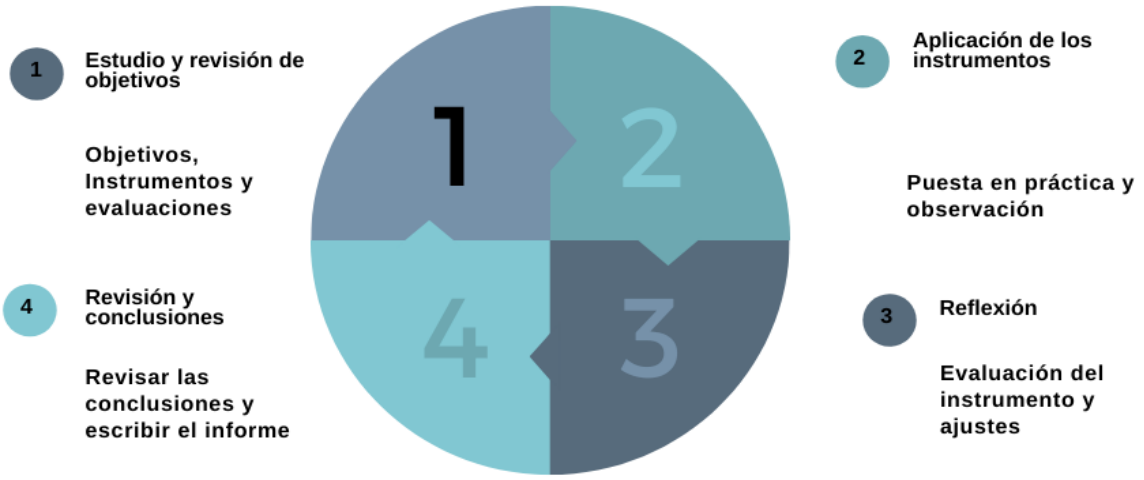
La segunda etapa incluye la puesta en práctica de la propuesta y la observación de pares donde se recolecta la evidencia y los datos pertinentes y valiosos para la reflexión.

En la tercera etapa los profesores revisan los resultados y analizan si se cumplieron los criterios esperados, se revisa todo el trabajo para comprobar la eficiencia y pertinencia de la propuesta, es cuando los instrumentos propuestos se ponen a prueba a la luz de las evidencias recolectadas. Este ejercicio sucede en

un esfuerzo colegiado; los docentes trabajan para analizar las observaciones de pares e identificar la dinámica de los grupos durante el ejercicio.

La última etapa incluye volver a utilizar la propuesta para que el equipo compruebe las conclusiones y pueda compartir las conclusiones sobre el trabajo realizado. En este punto se lleva a cabo una reflexión sobre la pertinencia y alcances del instrumento y si es el caso se afina el indicador para agregarlo al sistema de indicadores. Si hay elementos que deben redefinirse entonces se retoma desde el primer paso, si no hay más cambios, el grupo de análisis define un nuevo objetivo y el ciclo comienza de nuevo. El Diagrama 2 ilustra las etapas descritas del ciclo de trabajo para la mejora continua en grupos de análisis.

Diagrama 2. Trabajo en Grupos de Estudio y Análisis de Lección



Fuente: Elaboración propia.

Cuando los profesores trabajan en identificar modelos y propuestas de enseñanza de las ciencias que promueven en los alumnos el desarrollo del conocimiento científico basado tanto en la intuición y la creatividad como en el análisis y la reflexión, se revisan las prácticas docentes que hay que duplicar, transformar o adquirir para poder implementar exitosamente dichas metodologías de enseñanza, y es entonces cuando se fortalece la calidad de la enseñanza.

Los desarrolladores y diseñadores de los instrumentos e indicadores se han convertido en los supervisores de la calidad en la educación, uno de los elementos más poderosos para guiar las políticas en educación, si este proceso tuviera la participación activa de los docentes que se encuentran frente a grupo, el impacto creemos que sería positivo. Con la metodología GEAL podemos proponer una nueva forma de medición del logro académico tomando en cuenta algunos factores contextuales basados en hipótesis relacionales. En cuanto a los niveles de logros académicos en ciencias, las evidencias que se buscan óptimamente son las que se correlacionan con las prácticas científicas y los conceptos transversales de las ideas centrales en la progresión pertinente (para Talanquer (2015), con las ideas centrales se redefinen los objetivos de la educación científica en términos de la comprensión de ideas con poder explicativo, que permiten predecir

situaciones y tomar decisiones en una amplia gama de contextos, y que son intelectualmente satisfactorios porque generan las respuestas a muchas preguntas de interés personal o social. Estas ideas centrales se consideran claves porque son la base para una comprensión futura y más profunda de la ciencia). Para lo anterior, aunque las preguntas de opción múltiple pueden ser un recurso de bajo costo, no aportan la información suficiente acerca de la capacidad del alumno para plantear preguntas o diseñar experimentos, cuestiones qué son centrales para el conocimiento científico. Para poder captar el logro de nuestros estudiantes y no simplemente hacer reportes de aprobados y reprobados debemos repensar las actividades de evaluación y diseñar instrumentos que den una oportunidad de aprendizaje donde se plasme la capacidad de los estudiantes para cumplir con las prácticas científicas seleccionadas y utilizar los conceptos transversales en la producción de modelos explicativos basados en evidencias. Nuestra propuesta añade un criterio de éxito a los instrumentos diseñados, estos deben puntualizar el nivel cognitivo, así como tomar en cuenta el procedimiento de modo que, si se enseñara para responder el examen, de todos modos terminarían enseñando lo que es relevante y valioso, este es el reto que tiene la comunidad docente, en todas las áreas del conocimiento: una nueva generación de evaluaciones que permitan un mejor análisis del trabajo de nuestros educandos.

Los indicadores, dimensiones y variables se detallan en la tabla 1, incluye las dimensiones de capital cultural, nivel económico, y logro académico propuestas en este trabajo en grupos de análisis.

Tabla 1. Propuesta de un sistema de indicadores para la enseñanza de las ciencias en el contexto de la diversidad social y cultural de la educación básica en México

Dimensión	Variable	Indicador
Nivel Cultural	1.Cultura	1.1 Asistencia a eventos culturales 1.2 Hábito de lectura 1.3 Expectativas educativas 1.4 Años acumulados de escolaridad de la madre
Nivel Socio Económico	2. Desarrollo socioeconómico	2.1 Acceso a internet 2.2 Acceso a una computadora 2.4 Acceso a teléfono móvil 2.5 Acceso a una televisión 2.6 Acceso a una radio 2.7 Acceso a libros de texto
Logro Académico	3. Nivel de logro académico	3.1 Alumnos por nivel en instrumento de Aprendizajes fundamentales en ciencias Idea central estructura de la materia Idea central reacciones químicas Idea central Cinética de reacción

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos sobre logro académico están centrados en las competencias centrales, el proyecto de Competencias de PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como los estándares de la National Science teacher Association (NSTA) que en Estados Unidos definen

y hacen una distinción entre contenidos y prácticas científicas que se deben desarrollar a lo largo de la educación secundaria. En el documento del Plan de Aprendizajes Clave para la Educación Integral, Ciencias y Tecnología (SEP 2017), se exponen orientaciones didácticas y sugerencias de evaluación para la sociedad actual donde se señala qué hoy en día es necesario dominar muchas habilidades, no solo para conseguir el éxito académico, sino para desarrollar la curiosidad intelectual y otras destrezas cognitivas necesarias para aprender en el ámbito escolar y para seguir aprendiendo fuera de este. Las habilidades se clasifican en tres grupos: habilidades cognitivas y metacognitivas, habilidades sociales y emocionales y habilidades físicas y prácticas. Ver Tabla 2.

Tabla 2. Competencias PISA, Prácticas Científicas (NSTA) y Habilidades (SEP)

Competencias (PISA)	Prácticas científicas (NSTA)	Habilidades (SEP 2017)
1. Identificar asuntos o temas científicos. 2. Explicar científicamente los fenómenos. 3. Usar la evidencia científica, interpretar evidencia, sacar conclusiones y comunicarlas.	1.Hacer preguntas 2. Desarrollar y usa modelos 3.Planear y llevar a cabo investigaciones 4. Analizar e interpretar datos 5. Usar el pensamiento matemático 6. Construir explicaciones y diseñar soluciones 7.Argumentar con base en evidencia 8. Obtener, evaluar y comunicar información	1.Habilidades cognitivas y metacognitivas 2.Habilidades sociales y emocionales 3.Habilidades físicas y prácticas

Fuente: Elaboración propia.

Actualmente, los planes y programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) están basados en las competencias de la OCDE y adaptan para México las competencias. La propuesta del sistema de indicadores toma en cuenta el enfoque de evaluación que se centre en las prácticas y habilidades relevantes en las ciencias, que tenga un carácter formativo y que dé cuenta del logro académico del alumno, aunque sea parcial, el objetivo principal siempre será el evaluar para aprender y mejorar.

Este tipo de metodologías de trabajo ya sea para diseñar una propuesta de sistemas de indicadores o simplemente como un ejercicio para mejorar la impartición de una clase en específico, son excelentes estrategias para impulsar y reforzar el trabajo colaborativo, se trata de un proceso donde los maestros pueden compartir, estudiar, reflexionar analizar e investigar las diferentes inquietudes personales y colectivas. Cuando se es parte de un grupo y este involucra actividades de aprendizaje como las descritas, donde existe una meta en común, y hay espacios y momentos para compartir las vivencias, el aprendizaje colaborativo se refuerza y comúnmente los profesores aprenden más y producen más qué lo qué se lograría trabajando individualmente. Algunos de los elementos mencionados son fundamentales para poder obtener resultados en este tipo de trabajo, primero es fundamental definir el objetivo del grupo de estudio y análisis de lecciones, segundo, todos los individuos involucrados son profesores con gran interés y compromiso, responsables y conscientes de sus obligaciones. Las relaciones en el grupo son respetuosas y productivas hacia la reflexión sobre el quehacer pedagógico. El grupo debe compartir un espacio de trabajo para mantener la continuidad del proyecto.

Reflexión final

La evaluación institucional no solo debe tomar en cuenta las pruebas e instrumentos nacionales e internacionales, la calidad de la educación también debe medirse desde los actores principales, los profesores con sus alumnos y su metodología pedagógica, para repensar y rediseñar la evaluación educativa primero se deben identificar que propios criterios de éxito de la educación de calidad, estos deben incluir la información contextual de los alumnos, los aprendizajes fundamentales basados en las ideas centrales de cada área del conocimiento. Esto debe hacerse en cada escuela, en cada academia, en todas las regiones. Lo más importante es qué el observador principal, y el que lleva a cabo el análisis y emite las conclusiones es el docente frente a grupo y son los mismos alumnos del curso evaluado los qué reciben la retroalimentación y ven modificada y mejorada su experiencia escolar, con esto es posible también cambiar la percepción de los propios alumnos sobre el proceso evaluativo y desconectarlo de la idea de un proceso punitivo para sustituirla por la idea de una forma de transformación de las acciones para obtener mejores resultados. La evaluación debe ser un instrumento para aprender.

Uno de los problemas más importantes que presentan las evaluaciones internacionales es que el uso de pruebas homogéneas sólo genera resultados cuantizados, con niveles cerrados e inflexibles qué no dan información sobre el progreso y los procesos de aprendizaje de aquellos qué no llegan al corte. Las pruebas estandarizadas tienen su valor, pero son perfectibles para los ámbitos locales.

El trabajo colaborativo en grupos de análisis de lección para diseñar sistemas de indicadores qué den razón de las inquietudes de la comunidad docente es una propuesta valiosa para redefinir la evaluación y reconocerla como una gran herramienta qué nos ayuda a estudiar un proceso complejo que incluye variados aspectos del sistema educativo y del contexto estudiantil, no solamente los puntajes de los alumnos en las diferentes áreas del saber.

Es de gran importancia qué los docentes se involucren en procesos innovadores, propuestas qué replanteen las acciones y que tomen en cuenta nuevas formas que sean más incluyentes y flexibles, esto ayudará a generar estrategias robustas que aporten a darle un nuevo sentido a la educación, más allá del conteo de puntajes, que busquen las correlaciones, que determinan el avance y crecimiento de nuestro modelo de escuela, generando políticas locales para la mejora continua de la educación.

Referencias

Bickerstaff, S., Kyser, C., & Raphael, J. (s.f.). *Using lesson study to improve teaching and learning*.

Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1990). Reproduction in education, society and culture (Vol. 4). Sage.

Bourdieu, P. (1987). Distinction: A social critique of the judgement of taste. Harvard university press.

Bourdieu, P. (2018). The forms of capital (pp. 78-92). Routledge.

Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1990). Reproduction in education, society and culture (Vol. 4). Sage.

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. (s.f.). Gob.Mx. Retrieved September 16, 2021, from https://www.gob.mx/mejoredu

INEE. (2018, December 13). *Principios de la calidad educativa.* INEE. https://historico.mejoredu.gob.mx/directrices-para-mejorar/principios-de-la-calidad-educativa/

LLECE – UNESCO. (s.f.). Se recuperó el 16 de septiembre, 2021, de: https://lleceunesco.org/

MEJOREDU. (2019). *Construir el futuro de la educación en México. Hacia una agenda de ….* Se recuperó el 16 de septiembre, 2021 de: https://www.gob.mx/mejoredu/es/articulos/construir-el-futuro-de-la-educacion-en-mexico-hacia-una-agenda-de-politica-educativa-nacional?idiom=es

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Mexico), C. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores: Instrumnetos principales para el monitoreo de programas sociales de México.* CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

NSTA. (n.d.). National Science Teaching Association. Se recuperó el 17 de septiembre, 2021, de: https://my.nsta.org/ngss/AccessStandardsByTopic#tab-middle

OECD. (2021). *Education at a glance 2021*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b35a14e5-en.pdf?expires=1631825200&id=id&accname=guest&checksum=67CF451AAAA441BE77F50CE5EB0359BE

PISA. (s.f. PISA. Se recuperó el 16 de septiembre, 2021, de: https://www.oecd.org/pisa/

Quiñones, D. A. (1 B.C.E.). *Vista de Evaluar... para que aprendan más*. https://rieoei.org/RIE/article/view/3028/3919

Reimers, F. M., & Schleicher, A. (2020). *Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del COVID-19*. https://globaled.gse.harvard.edu/files/geii/files/un_marco_para_guiar_una_respuesta_educativa_a_la_pandemia_del_2020_del_covid-19_.pdf

SEP. (2017). *Plan de Aprendizajes Clave para la Educación Integral, Ciencias y Tecnología. Educación Secundaria Plan y Programas de Estudio*. https://"1-LpM-sec-Ciencias-y-Tecnologia - Plan y Programas de estudio." https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/secundaria/ciencias/1-LpM-sec-Ciencias-y-Tecnologia.pdf.

SEP . (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024. Programa Sectorial Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

Sirin, S. R. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: A meta-analytic review of research. *Review of Educational Research*, *75*(3), 417–453. https://doi.org/10.2307/3515987

Solera, C. R. R. (2008). Equidad de la educación en México. Propuesta de un sistema de indicadores. *Perspectivas Sociales/Social Perspectives, , 10*(2), 55–79.

Talanquer, V. (2015). Central ideas in chemistry: An alternative perspective. *Journal of Chemical Education*, *93*(1), 3–8. https://doi.org/10.1021/acs.jchemed.5b00434

The Lesson Study Group at Mills Colle. (2017, 8 de noviembre). *The Lesson Study Group*. The Lesson Study Group. https://lessonresearch.net/

Thomson. (2018). Achievement at school and socioeconomic background—an educational perspective. *Npj Science of Learning*, *3*(1), 1–2. https://doi.org/10.1038/s41539-018-0022-0

TIMSS and PIRLS International Study Center. (n.d.). Recuperado el 16 de septiembre, 2021, from https://timss.bc.edu/

UN. (s.f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 16 de septiembre, 2021, de: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/

Gestión Universitaria

Heidi Ma. de la Luz Hernández Espíndola y Miguel Ángel Sánchez Ramos[1]

Introducción

En los años 70´s la calidad educativa superior comenzó a tener dificultades ya que significo un impulso importante en un proceso focalizado en la evaluación de la gestión en las instituciones. Con estos se pudo observar sus formas organizativas para analizar sus áreas de oportunidad y comprender su relevancia dentro del ámbito competitivo. Dicho proceso tiene un modo de creación sustentable, equilibrado y completo, con un enfoque en los actores como elemento que construye las estructuras institucionales y dando sentido con sus prácticas a la organización.

Los nuevos desafíos a los que se enfrentan las universidades surgen tanto de un contexto dinámico e impredecible, así como científico y disciplinario. También basándose en las relaciones con los gobiernos y los nuevos modelos de profesionales en un mundo más competitivo. Por lo tanto, para entender el funcionamiento de las universidades debemos pensar en sus principales problemáticas, ya que es la única forma de entender el cambio social, su crecimiento constante, la diversificación de la demanda de sus servicios educativos, el cambio de las estructuras institucionales y la modernización tecnológica. De esta forma se lograría un pensamiento crítico del desarrollo universitario. Dicho de otra forma, la gestión universitaria es el proceso mediante el cual las partes interesadas determinan aspectos de desarrollo institucional, resolución de problemas, conciencia de la diversidad de actores, sus historias y conceptualización como una práctica social, con la finalidad de que las instituciones de educación superior cumplan su misión social y reflejen su calidad.

Esta tarea es cada vez más compleja y actualmente considerada como uno de los principales factores para mejorar las instituciones educativas. Genera una continua relación con el proceso administrativo, desde el momento en que permite aplicar conceptos de dirección, organización, evaluación, planeación y control en los sistemas educativos. De esta manera ayuda a mejorar las condiciones de la calidad educativa. Además, contextualiza la toma de decisiones, las acciones concretas en relación con modelos pedagógicos y las políticas de las instituciones universitarias.

Por ello, hablar de Gestión Universitaria en la actualidad, requiere del conocimiento de las formas de gestión que permiten a las instituciones lograr su eficacia y eficiencia en la consecución de resultados. Los retos sociales y los paradigmas de las políticas gubernamentales exigen a las administraciones universitarias que cambien los enfoques de la gestión universitaria que durante mucho tiempo han sido centralizados y

[1] **Heidi Ma. De la Luz Hernández Espíndola**. Correo electrónico: hmlhernandez@uaemex.mx. **Miguel Ángel Sánchez Ramos**. Correo electrónico: masanchezr@uaemex.mx. Centro Universitarioa UAEM Amecameca.

con un alto grado de burocratismo y elitismo. En la actualidad, se requieren instituciones de educación superior con un alto sentido de responsabilidad, consecución de compromisos sociales y orientados a satisfacer las necesidades sociales.

De esta forma, el objetivo general de esta ponencia radica en determinar las bases teóricas para la consecución de una gestión universitaria basada en los enfoques de gestión de proyecto y por proceso.
En este sentido, para el cumplimiento del objetivo general se realizará una descripción de la gestión universitaria desde una perspectiva general, realizando un análisis sobre la causa efecto entre las variables de calidad, gestión universitaria sus elementos y componentes. Los cuales contribuyen a integrar los enfoques de gestión por proyecto y por procesos en la universidad. Estos enfoques si son conocidos. Entendidos y aplicados correctamente brindaran la tan buscada eficacia y eficiencia en el proceso de gestión universitaria, que este trabajo busca. Demos pauta a la determinación de las bases para su correcta interpretación.

Gestión universitaria en un contexto generalizado

La gestión no solamente se trata en el ámbito empresarial, ya que tiene varios puntos de vista para su análisis, que pueden ser analizados en diferentes ámbitos. Al igual que gestionar no significa solamente adquirir el manejo de algunas técnicas, sino va más allá porque su importancia radica en ser la clave para la gestión y sirve como base para la ejecución y potencialización de tareas que permitan cumplir los objetivos planteados y contribuir con la supervivencia y crecimiento en cualquier área en la que se aplique. Así mismo, en cuestión de educación, hablar de gestión universitaria se refiere a esa actividad que le ayudara a la universidad a contribuir en la transformación de una serie de factores sociales a través de la paz y el respeto a la dignidad humana pero cuyas características siempre han sido muy influenciadas por los factores sociales.

De esta forma, también se ha determinado que "la educación superior en la actualidad se encuentra afectada por las profundas transformaciones del capitalismo global, otros actores y sobre todo una nueva relación entre el conocimiento y los usuarios. Presentándose, como nuevo escenario para los especialistas y actores de la Educación Superior". (Mollis, 2010:11) En este sentido, se debe remarcar que las universidades constituyen uno de los pilares que participan en el logro de los objetivos del desarrollo sostenible; por tanto, se requiere la redefinición del papel que les corresponde. De este modo, las Universidades deben contribuir desde la investigación y la innovación al desarrollo sostenible, aportando respuestas tecnológicas adecuadas y socialmente legitimadas, que den solución a los problemas reales en la sociedad y para beneficio de ella. Creando alumnos con valores firmes, conscientes y analíticos capaces de darle ese giro a la sociedad.

Autores como Jordán (1999) y Amat (2000) concuerdan en que la gestión es dirigir las acciones que constituyan la puesta en marcha concreta de la política general de la empresa, es tomar decisiones orientadas a alcanzar los objetivos. Sin embargo, para lograr una adecuada gestión en las universidades implica primero la planificación de los recursos humanos, materiales y financieros, por lo que se hace necesario buscar nuevas fórmulas de financiamiento, así como mecanismos para su gestión, que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos antes mencionados, optimizando los recursos antes descritos.

Por lo tanto, se coincide con Tristá (2007) cuando afirma que, la gestión de las universidades requiere de adaptación de enfoques y técnicas generadas en otros contextos. El propio desarrollo de estas instituciones ha originado un vacío conceptual, metodológico y práctico debido a una ausente e inadecuada contextualización de la gestión en las universidades. Cabe mencionar que en el ámbito público, las universidades utilizan recursos propios y recursos provenientes del estado, debiendo entregar a la sociedad resultados dentro de los plazos establecidos y comprometiendo el menor nivel de recursos económicos, todo lo que implica la necesidad de gestionarlos con eficacia y eficiencia.

Algunos autores estudiosos del tema como Lauchy & Acosta (2016), señalan que a inicios de este siglo en el mundo entero la enseñanza universitaria se encontraba inmersa en un proceso de cambio, en donde la escasez de recursos para el sector público ha producido un gran interés por la eficiencia con la que cumplen su misión las universidades, lo que ha generado un estímulo hacia los estudios referentes a la eficiencia y su evaluación, como son la demanda de mayores niveles de eficiencia y efectividad de los servicios públicos, y la incorporación de modernas técnicas de gestión que contribuyan eficazmente al proceso de toma de decisiones.

Derivado de lo ya mencionado, sería de vital importancia resaltar que para la lograr esa gestión universitaria de la que tanto se ha hecho mención, también se requiere que sus directivos, estén comprometidos, informados y vinculados al momento de gestionar los procesos sustantivos de los contrario la gestión solo sería una sueño dentro de la institución más que una realidad. De hecho lo que marca una buena dirección o rectorado, es la eficiente gestión que haya realizado el líder en su administración en beneficio de la comunidad universitaria. Que tantos apoyos tuvo y el impacto que tuvieron en el logro de las funciones sustantivas.

Ya para concluir este apartado quisiera enfatizar la definición del Autor, Véliz (2017), la gestión es un proceso global, complejo, integrador y generador que requiere de la conjunción de principios, modelos, procedimientos, estrategias, mecanismos y estilos gerenciales, con supuestos pedagógicos, epistemológicos e ideológicos que tiene como finalidad garantizar un crecimiento, fortalecimiento y desarrollo sostenible de la organización para cumplir con los objetivos prefijados en los marcos normativos y regulatorios del Estado vinculado a "liderar" procesos con prevención, transformación e innovación en contextos de constantes cambios, que apuntan a una toma de decisiones participativa, ágil y pertinente, para mejorar las funciones universitarias enseñanza, investigación y extensión.

En esta última y amplia definición del Autor Veliz con la cual compaginamos, porque destaca aspectos esenciales de la gestión universitaria actual con cambios constantes y necesidades presentes. Pero quisiéramos agregar una definición propia para cerrar. Indicando que la gestión universitaria es un proceso que vincula actores, recursos y funciones en una IES, con procesos de liderazgo y fases administrativas sin olvidarnos de la calidad, aspecto que hoy reviste particular relevancia en la educación superior, que al ser aplicados de manera constante, efectiva y proactiva por el o los titulares de la IES, marcan la diferencia entre una administración y una excelente administración que busca nos solo el crecimiento personal, sino también el crecimiento colectivo de la comunidad universitaria de la cual forma parte.

La Gestión y su relación con la Calidad

La ISO 9001 es una norma ISO internacional elaborada por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) que se aplica a los Sistemas de Gestión de Calidad de organizaciones públicas y

privadas, independientemente de su tamaño o actividad empresarial. Se trata de un método de trabajo excelente para la mejora de la calidad de los productos y servicios, así como de la satisfacción del cliente.

El sistema de gestión de calidad se basa en la norma ISO 9001, las empresas se interesan por obtener esta certificación para garantizar a sus clientes la mejora de sus productos o servicios y estos a su vez prefieren empresas comprometidas con la calidad. Por lo tanto, las normas como la ISO 9001 se convierten en una ventaja competitiva para las organizaciones. La calidad se controla mediante métodos de uso frecuente. Partiendo de la calidad del producto o servicio, nos esforzamos por satisfacer las necesidades de nuestros clientes (ISO 9001) o stakeholders, clientes - personas - proveedores - sociedad - accionistas (ISO 9004 EFQM). Aunque la palabra "gestión" es la misma en las etapas de adquisiciones y proceso, la principal diferencia en su significado es que, dado que los procesos internos están garantizados para funcionar, evolucionan hacia procesos interactivos (entre departamentos) y de gestión (mejora). Los enfoques para la calidad en la gestión que reconoce la norma ISO 9001: 2008 son dos: Normalizado y de Excelencia

1. Normalizado: asociado al cumplimiento de estándares internacionales y su certificación.
2. Excelencia: Se basa en principios comunes, como los que promueve la mencionada norma, agregándoles otros afines que apuntan hacia la excelencia, que pretende la organización generalmente relacionados con la responsabilidad social, la innovación y el aprendizaje organizacional (Benavides y Quintana, 2009).

El sistema de gestión de la calidad se concibe como una estructura operativa, documentada e integrada en los procedimientos propios de la organización para la gestión y coordinación real de sus actividades e información. Un sistema de gestión de la calidad es la parte de un sistema de gestión que tiene como objetivo lograr resultados relacionados con los objetivos de la calidad con el fin de satisfacer plenamente las necesidades, expectativas y requisitos de las partes interesadas.

El sistema de gestión de la calidad se aplica de acuerdo con el tipo y características de cada organización, así como el contexto en el que se encuentran contenidas, tanto espacial, social, económica y culturalmente, con el fin de lograr una efectividad efectiva en la consecución de sus objetivos. Son monitoreados e influenciados de manera efectiva para la mejora y el desarrollo de la organización. La calidad debe verse como un factor dominante en la gestión universitaria y debe estar presente en todos los ámbitos del desarrollo institucional. Este es un tema que se relaciona con todo lo actual, incluida la gestión; aquellas organizaciones que promueven y practican la calidad en su gestión, entendida como mejora continua, son las que pueden perseguir el puesto de organizaciones líderes.

Para las universidades, debido al rol social de los docentes, expertos, productores y divulgadores de conocimiento, aseguran un alto nivel de gestión es una tarea importante. A nivel mundial, se superpone la necesidad de trabajar para mejorar la calidad de los procesos sustantivos universitarios, y especialmente la gestión institucional. En ese tenor daremos paso a la gestión enfocada en procesos y proyectos y al igual que la calidad, reflejara su importancia para las Instituciones de Educación superior.

Gestión por Procesos

La gestión universitaria basada en procesos considera que un proceso es un conjunto de actividades que producen valor en la entrega de un resultado o un producto (Becerra, 2013). En la norma ISO 9000, se ofrece una visión más generalizada y aplicable a cualquier actividad, pues define un proceso como toda

aquella actividad que utiliza recursos y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se trasformen en resultados (ISO, 2008). Esta clasificación de los procesos varía en función del contexto donde se aplica, pero en el ambiente universitario con mucha frecuencia son clasificados como:

- Estratégicos
- Clave
- De apoyo

La gestión de procesos está basada en la teoría de sistemas, por eso es muy importante, al diseñar o rediseñar los procesos de las universidades, identificar el entorno del sistema universitario, las interrelaciones de los procesos universitarios y las interrelaciones de los procesos universitarios con los proyectos.

Gestión por proyectos

Definir el concepto de proyecto, requiere conceptualizar diferentes términos, puede tomar significados diferentes y no siempre se emplea en el mismo sentido. Sin embargo, no se hará un estudio profundo del concepto e interpretación, sino que se presentará en el sentido aplicable en la gestión universitaria. De esta forma, podríamos decir que un proyecto, se puede definir como la acción del personal docente o no docente de la universidad hacia la consecución de un resultado. También se puede conceptualizar como el medio o la acción organizacional mediante la cual la universidad busca respuesta a una necesidad.

Estas acciones de las que se hace mención, conducen a una gestión por proyectos con la entrega de un producto o servicio al interior de la universidad, presentando atributos tales como: fecha de inicio y de culminación, objetivo, acciones a realizar, presupuesto estimado, persona responsable y participantes. En cuestión de la gestión universitaria la aplicación de dicha gestión enfocada a un proyecto en la práctica se identifica como los tipos de proyectos, que plantea el plan rector y que forman parte de ese proyecto estratégico de la universidad. Una vez determinado, es ajustado en todos los niveles. Por otro lado, existen proyectos académicos o de formación, proyectos de investigación, proyecto de extensión universitaria, proyectos inversionistas, entre otros que dentro de la universidad forman parte de esta gestión por proyectos.

Posterior a su aplicación se tendrá que aplicar una evaluación para determinar la eficiencia del proyecto a través de factores como recursos humanos, gestión de la información, procesos e infraestructura. Para determinar si todo lo aplicado brindo los resultados esperados o falto más.

A manera de conclusión

Se puede empezar afirmando que la gestión ha sido ampliamente estudiada y su definición está arraigada en el sector empresarial. Sin embargo, su desarrollo ha permitido trasladarla a otras instituciones como las universidades, y se acuñó el término de gestión universitaria para referirse a todas las áreas funcionales de las instituciones y procesos de gestión llevados a cabo por estas organizaciones. Así mismo, como parte de la gestión universitaria, es necesario evaluar la implementación de la misión y los objetivos institucionales con un alto sentido de responsabilidad, estrechamente relacionado con los intereses de la sociedad, debido

a la influencia de estas instituciones en la transferencia de conocimientos, costumbres, tradiciones y raíces pertenecientes a la cultura.

Así mismo, con la integración de los enfoques de gestión por proyecto y gestión por proceso de la universidad. Nos permiten medir el impacto su impacto en el desempeño de la universidad, generar un diseño o rediseño de los procesos y sus relaciones internas y con los proyectos, creando nuevas capacidades y aprovechando las capacidades ya existentes para cumplir con eficiencia y eficacia la misión de la universidad. Sin olvidarnos de la importancia que tiene el proceso de calidad ISO 9000 en las certificaciones ya sea de los procesos de áreas o en los programas de aprendizaje, el diseño del perfil del cargo de los puestos de trabajo y el diseño o rediseño de la estructura organizacional. Este es el tipo de relación positiva entre el proceso de gestión universitaria y el proceso educativo escolar. En otras palabras, mejorar el proceso de aprendizaje en una escuela depende del proceso de gestión universitaria, pero el proceso de gestión universitaria también está impulsado por los procesos de evaluación del desempeño.

Hablar de Gestión Universitaria es todo un reto en la actualidad para las Instituciones de Educación Superior. Ya que tiene muchas aristas de donde partir, ya sea analizando el perfil de sus líderes para la gestión, la calidad en la aplicación de sus procesos y la efectividad de sus proyectos. Los cuales en conjunto permiten determinar la eficacia y eficiencia de la gestión que realizan sus representantes. Por ello, al abordar este tema, no solo veamos una arista, más bien enfoquemos en el cumulo de resultados que genera la correcta aplicación de todas ellas para el beneficio de las universidades y de la sociedad en general. La educación es una inversión a futuro y un factor determinante para el desarrollo económico, político y social de cualquier nación a largo plazo. Por lo tanto, la Gestión Universitaria como reto, impulsa esta inversión. Compartamos el reto, trabajémoslo bien y hagámoslo posible.

Fuentes Bibliográficas

Amat, S. J (2000). El control de gestión: Una perspectiva de dirección. España: Gestión.

Becerra, A., Michelena-Fernández, E. y Alfonso-Robaina, D. (2013). Dirección por procesos en la universidad. Ingeniería Industrial: 87-95.

Lauchy, S. A., y Acosta, C. E. (2016, febrero). Indicadores de la eficiencia económico financiera en la gestión del gasto público del Ministerio de Educación Superior de Cuba.

Mollis, M. (2010). Las transformaciones de la educación superior en América: Identidades en construcción [Editorial]. Educación Superior y Sociedad: 1-11.

ISO (2008). ISO 9001 - Software ISO 9001 de Sistemas de Gestión ISO. Software ISO.

Jordán H. (1999) Apuntes sobre el Control de Gestión. Material de estudio del Programa DEADE. Cuba. La Habana.

Tristá, P. B. (2007). Contribuciones teórico-metodológicas y aplicaciones prácticas para el desarrollo de la gestión universitaria como campo de estudio.

Véliz, B. V. (2017). Modelo de gestión por procesos para asegurar la calidad de la universidad.

Responsabilidad Social Universitaria y Agenda 2030. Acciones Académicas en la Licenciatura de Administración Pública de la Universidad de Sonora

Arturo Ordaz Alvarez[1]

Introducción

Los relativos éxitos alcanzados con el programa de carácter mundial Los Objetivos del Milenio, vigente del 2000 al 2015, y promovido por la Organización de las Naciones Unidas y 189 países miembros comprometidos con la erradicación de la pobreza, el mejoramiento de la salud y educación en el mundo, la equidad de géneros y la sustentabilidad del medio ambiente, dieron pie a continuar con los esfuerzos empeñados en dicho programa. Esto motivó que en el año 2015 se institucionalizaran los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 impulsada por la misma Organización de las Naciones Unidas acompañada ahora de 193 países (ONU, 2015).

La convocatoria a nivel mundial considera la participación y colaboración de naciones, gobiernos y sociedades en todos los rincones del mundo. Se ha concebido (SDSN, 2018) que en estas acciones las instituciones de educación superior se constituyen como actores fundamentales para convocar, liderar y coordinar esfuerzos de gobiernos de todos los órdenes y de los distintos sectores de la sociedad en cuanto al trabajo de planeación, implementación, evaluación y seguimiento de las diferentes acciones y proyectos orientados a la consecución de los 17 objetivos del desarrollo sostenible.

Desde la última década del siglo XXI las instituciones de educación superior han realizado una valoración introvertida de sus fortalezas y debilidades respecto a sus capacidades para responder mediante sus funciones sustantivas a las expectativas que de ellas tienen los miembros de la sociedad. De igual forma, esta reflexión ha considerado el impacto de su papel en un contexto cada vez más dinámico y complejo.

Haciendo uso de la teoría sobre la responsabilidad social que tienen las universidades e instituciones de educación superior (Vallaeys, 2018), considera necesaria la incorporación de esta perspectiva en su operación cotidiana, integrándola al compromiso con el desarrollo de las funciones básicas universitarias.

Con la irrupción de los Objetivos del Milenio, esta perspectiva de responsabilidad social universitaria se convirtió de forma progresiva en un ejercicio natural y consistente. De esta manera, las unidades

[1] **Arturo Ordaz Alvarez.** Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de Carrera de la Licenciatura de Administración Pública de la Universidad de Sonora. Presidente del Capítulo Sonora de IAPAS. Correo electrónico: aordaz@sociales.uson.mx.

académicas y administrativas de las universidades paulatinamente se han sumado a esfuerzos de esta índole.

En el presente trabajo se presenta la labor que la Academia de Administración Pública de la Universidad de Sonora ha venido realizando desde más de dos décadas en relación con la formación integral de los estudiantes del Programa educativo de la Licenciatura en Administración Pública y con el cumplimiento de las funciones sustantivas de la universidad en dicho ámbito disciplinario.

La Universidad de Sonora contempla como modelo pedagógico el constructivismo relativo al enfoque educativo por competencias. En ese sentido, el objetivo central de este trabajo es describir y analizar tres proyectos académicos implementados por los miembros de la Academia de Administración Pública, mediante los cuales se han promovido y desarrollado en los estudiantes del programa educativo competencias significativas para su desarrollo académico y profesional.

Desde esta perspectiva, se asume que los proyectos representan una metodología integradora adecuada para poner al estudiante en contacto con prácticas cuya implementación o solución les permite, además de su inmersión en la práctica de su campo de especialidad, el desarrollo de competencias de diversa naturaleza, teóricas, habilidades, actitudes y asimilación de valores. (Pimienta Prieto, 2012)

Al mismo tiempo, este tipo de ejercicios académicos sirven en la concreción de planes y programas universitarios para que, desde la misma comunidad universitaria, se dé respuesta a la misión de la Universidad en términos de docencia, investigación y divulgación del conocimiento, así como a su compromiso asumido con la sociedad, particularmente en relación con los objetivos de la Agenda 2030.

La responsabilidad social universitaria y la Agenda 2030

A mediados del siglo XX surgió en Estados Unidos de América una corriente de pensamiento que exhortaba a las empresas privadas para que se comprometieran con un crecimiento económico más equilibrado sumado al compromiso de estas organizaciones con su entorno social y el cuidado de los recursos naturales. La *responsabilidad social empresarial*, llamada también corporativa, sin embargo, cobró relevancia a nivel mundial en la última década del siglo a partir de los concesos a nivel mundial al interior de la Organización de las Naciones Unidas de optar por un *desarrollo con rostro humano*.

En ese sentido, y en un contexto de globalización, se pretendía que las mismas organizaciones privadas se comprometieran con un mundo distinto donde todos participen en el crecimiento económico sostenible, la inclusión social y la preservación del medio ambiente. Se consideró que la responsabilidad social empresarial implica el involucramiento de una ética y gobernabilidad empresarial, la calidad de vida en las empresas, la vinculación y compromiso con la comunidad y su desarrollo, y el cuidado y preservación del medioambiente. (Cajiga Calderón, S/f: 6).

Paulatinamente esta filosofía trascendió a otras organizaciones, entre ellas las universidades. En este ámbito se concibió como un compromiso proactivo de las organizaciones educativas, sustentada en una gestión transparente y participativa, ajena a la simulación. François Vallaeys reconoció el sentido ético de la responsabilidad como un rasgo presente en las universidades como ya era concebida en las corporaciones; para el autor, la responsabilidad social universitaria debe asumirse como «un sólido

compromiso ético hacia el desarrollo humano sostenible…» (Vallaeys, 2018: 54), que asume una perspectiva deliberada de inclusión, de solidaridad, responsabilidad, transparencia, así como la autorreflexión de manera permanente de los logros y fallas que se tengan.

Olarte y Ríos (2015), plantean que, desde el punto de vista de su responsabilidad social, una buena gestión de la universidad reclama la articulación de su referente normativo y axiológico con los criterios de organización y operación, posibilitando la conducción y uso efectivos de los diferentes recursos a su disposición, para conseguir el impacto social en términos de bienestar y desarrollo.

Los autores consideran que «La sociedad necesita que la Universidad asuma su rol en razón de la función social, vista como el compromiso de generar conocimiento para transformar e impactar a la sociedad. En estos términos, nos acercamos a la apuesta que se hace desde la educación para el desarrollo sostenible y la concepción de Responsabilidad Social Universitaria (rsu), que entra en vigencia como un constructo superior a un simple enfoque de mejoramiento medioambiental y social.» (Olarte y Ríos, 2015: 21)

Por su parte, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES, incorporó la responsabilidad social universitaria como un principio rector y transversal de las funciones universitarias, difundiendo y promoviendo su concepto y enfoque como un componente que no sólo es útil en términos de las tareas que tienen estos organismos, sino que también contribuye a la concreción de los propósitos de un desarrollo integral, inclusivo y sostenible.

La ANUIES concibe, además, que la responsabilidad social universitaria forma parte de la gestión académico-administrativa de las universidades, como un componente constitutivo de su vida institucional. Por tal razón, reconoce que «…la responsabilidad social no es algo espontáneo, es una forma de actuar intencionada. Una institución de educación superior es socialmente responsable cuando ajusta sus actividades con el propósito de mejorar y adecuar sus resultados a los requerimientos y demandas de su entorno.» (ANUIES, 2018: 80) Por lo que es imprescindible una interacción permanente y proactiva entre los actores internos a la universidad con los actores externos, buscando coordinarse y colaborar en la implementación de sus actividades para el logro de resultados socialmente significativos.

El 27 de septiembre de 2015 la Organización de las Naciones Unidas aprobó el documento final de la cumbre de dicho organismo, el cual contenía una nueva agenda de desarrollo denominada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Esta iniciativa se integró con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver Figura 1), puntualizando que:

> «Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.» (ONU, 2015: 1)

Los grandes desafíos que plantea la Agenda 2030 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible hacen imprescindible la colaboración de los gobiernos con los sectores productivos, los organismos sociales y las

instituciones educativas. En este proceso, estas últimas resultan un agente clave en el diseño, implementación y evaluación del desarrollo económico, social y ambiental.

El compromiso de las universidades con los Objetivos del Desarrollo Sostenible involucra el cumplimiento de sus actividades, sustantivas y adjetivas, en armonía con su estrategia de responsabilidad social universitaria, alineadas con el marco institucional y programático del sector educativo, la ruta trazada por los organismos internacionales promotores de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, y con todos los actores sociales y privados concurrentes en las acciones dirigidas al desarrollo humano y sostenible (ver Figura 1).

Figura 1. Universidad, RSU y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración propia.

Este compromiso supone la adopción de una perspectiva holística, inclusivo y multidimensional para contribuir al desarrollo de los distintos niveles, local, regional, nacional y mundial.

La gestión de la responsabilidad social universitaria conlleva una serie de medidas que inciden positivamente en el contexto organizacional y laboral, en la actividad académica universitaria, en la producción y difusión de conocimiento, y en el mismo desarrollo sostenible.

Las unidades académicas de las universidades son las encargadas de concretar las acciones y proyectos relativas a sus actividades sustantivas; al mismo tiempo dan cumplimiento, en su ámbito de competencia, a sus compromisos como universidad socialmente responsable y, por supuesto, a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, todo ello en términos del modelo pedagógico que motiva el trabajo académico universitario y los rasgos específicos de cada disciplina.

Academia de Administración Pública y Modelo Educativo

La Academia de Administración Pública de la Universidad de Sonora surgió en 1994, con la creación de estos órganos académicos para la reflexión y promoción de actividades académicas en sus líneas de generación de conocimiento. Originalmente, se creó como Academia de Gestión Gubernamental, y diez años después sus integrantes decidieron cambiar su nombre. Este colectivo forma parte de la planta académica del Programa de la Licenciatura en Administración Pública de la Unidad Regional Centro en Hermosillo Sonora.

La Academia se integra por profesores de carrera y asignatura. Su número ha variado con el tiempo, contando en la actualidad con 13 docentes. En este colegiado participan aún dos profesores de carrera jubilados, y desde el año 2012 se incorporó como miembro de la misma el académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Dr. Omar Guerrero Orozco, a quien la misma Academia promovió, un año antes, como Doctor Honoris Causa por parte de la Universidad de Sonora.

La Licenciatura en Administración Pública fue fundada en 1978, en el marco de un proceso de departamentalización que en ese tiempo vivía la Universidad de Sonora (Ordaz Alvarez, 2017). Con el cambio de su ley Orgánica, en 1991, este programa educativo quedó adscrito al Departamento de Sociología y Administración Pública, en la División de Ciencias Sociales. Desde la constitución de la Ley Orgánica 4 de la Universidad, se implementó una práctica académica de impulso a diferentes perspectivas pedagógicas de aplicación general.

En dicha línea, a partir del año 2002 los diferentes programas educativos de la Universidad empezaron a transitar hacia un modelo curricular basado en competencias. Con base en el llamado Nuevo Modelo Educativo de la Universidad de Sonora (Universidad de Sonora, 2002), se dio la actualización de los planes de estudios universitarios entre ellos del de la Licenciatura en Administración Pública.

De esta manera, el plan de estudios se estructuró en cinco ejes formativos, buscando impulsar la formación integral de los estudiantes adscritos a dicho programa educativo. Así, los ejes formativos en que se integran

las 46 asignaturas del plan de estudios son el de formación común, formación básica, profesional, especializante y el eje integrador.

La Academia de Administración Pública, cuyos miembros participaron activamente en la configuración de dicho plan de estudios, desde entonces hicieron suyos los intereses educativos contemplados en el mismo. En este sentido, ha venido contribuyendo al cumplimento de los objetivos del plan de estudios (Universidad de Sonora, 2005) definidos en términos de alcanzar la formación integral de sus estudiantes, mediante la realización de diversas actividades que permitan lograr una sólida formación teórica, metodológica, técnica y de valores, mediante el cumplimiento de las funciones universitarias de docencia, investigación y difusión del conocimiento, así como con el contacto permanente con el campo laboral a través de la práctica profesional.

En el año 2018 se dio a conocer el Modelo Educativo 2030 de la Universidad, en el cual se reitera la orientación educativa de los programas universitarios con base en el modelo de competencias y centrado en el aprendizaje de los estudiantes. (Universidad de Sonora, 2018a). Además, bajo esta perspectiva, se fomenta la formación integral de la comunidad estudiantil. En consecuencia, dio inicio un proceso de revisión curricular de los programas universitarios para ponerlos en sintonía con dicho modelo educativo.

El Modelo Educativo 2030 tiene, entonces, como fundamento el constructivismo, asumiendo que se dirige a consolidar un proceso de "aprendizaje activo, interactivo y dinámico" (Universidad de Sonora, 2018a: 26). Es decir, como lo precisan Díaz Barriga y Hernández, se implica un proceso de aprendizaje que permite "promover los procesos de crecimiento personal del alumno en el marco de la cultura del grupo al que pertenece." (Díaz Barriga y Hernández, 2017: 30).

En el mismo sentido, el constructivismo se asume como un proceso formativo que requiere de una serie de prácticas, metodologías y estrategias que permitan el desarrollo de las competencias prospectadas. De esta suerte, es imprescindible "…poner en juego una serie de habilidades, capacidades, conocimientos y actitudes en una situación dada y en un contexto determinado", como lo asevera Pimienta Prieto (2012: 127)

Un componente fundamental del Modelo Educativo 2030 es su compromiso con las prescripciones de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible. Si bien la Universidad había hecho el compromiso de promover los Objetivos del Milenio del año 2000, teniendo como fundamento lo dispuesto en su Ley Orgánica, es a partir del Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021 y del Modelo Educativo 2030 que se incorporan programas institucionales concretos tendientes a la realización de acciones académicas orientadas a la sustentabilidad, la inclusión, la y la equidad, en un contexto de globalización y de compromiso con la calidad de la educación universitaria. (Ver Supra Figura 1)

De esta manera, en su Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021, la Universidad de Sonora concibe que, para cumplir con sus objetivos institucionales, se debe asumir como

> «…una institución pública autónoma que tiene como misión formar, en programas educativos de calidad y pertinencia, profesionales integrales y competentes a nivel nacional e internacional, articulando la docencia con la generación, aplicación y transferencia del conocimiento y la tecnología, así como con la vinculación con los sectores productivo y social, para contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad.» (Universidad de Sonora, 2018b: 53)

De allí su compromiso con una serie de esfuerzos institucionales y académicos para alcanzar la formación integral de sus estudiantes, y convertirlos en promotores del cambio y el desarrollo de su sociedad.

La experiencia académica y profesional de los integrantes de la Academia de Administración Pública ha permitido la concreción de diversas actividades de carácter docente, investigativo y de divulgación del conocimiento, permitiendo con ello hacer aportaciones a la labor universitaria en este campo disciplinario.

En cumplimiento de las funciones sustantivas de la Universidad, se han hecho aportaciones en materia curricular a nivel de programas de capacitación diplomados, especialidades, licenciatura y posgrados, tanto en el ámbito universitario como en colaboración con otras instituciones educativas y gobierno.

En el mismo sentido se han impulsado proyectos de investigación de interés académico y profesional, contando con la participación activa de profesores y estudiantes. La labor de divulgación da cuenta de diversos esfuerzos en materia editorial, contando con dos proyectos editoriales, la publicación de libros y artículos en revistas indexadas, así como variadas acciones de promoción, vinculación y divulgación del conocimiento especializado.

Dando seguimiento a la educación por competencias asumida por la Universidad, estas experiencias académicas han resultado importantes para la formación de los estudiantes y han servido para proyectar al mismo programa educativo. La relación dinámica de las funciones sustantivas universitarias permite coadyuvar con una formación por competencias.

De esta manera, es posible concretar diversos ámbitos de la actividad académica, como lo refieren Díaz Barriga y Hernández: se logra la interacción y complementación de ámbitos prácticos-metodológicos, el curricular, las prácticas escolares, las actividades extracurriculares como las de actualización, elaboración de escritos, participación en congresos, etc., así como el ámbito mismo de las políticas educativas y los procesos de reflexión autocrítica de la labor educativa. (Díaz Barriga y Hernández, 2017: 16-17)

El involucramiento de estudiantes en actividades académicas organizadas desde la Academia de Administración Pública ha permitido, además de un acercamiento y trabajo colaborativo entre estudiantes y profesores, fomentar la confianza y el capital social resultante de esta sinergia.

De esta suerte es posible observar, como lo establecen los postulados del constructivismo, la manera en que los estudiantes asumen responsabilidades en relación con estas experiencias y con el aprendizaje que resulta de las mismas. En su relación con el profesorado, los estudiantes han podido desarrollar conocimientos, prácticas y determinados principios axiológicos acerca del trabajo académico en el ámbito docente, así como en el de la investigación y la divulgación.

De lo anterior se desprende que esta interacción estudiante-profesor plantea a este último el trazar un programa de actividades con sus respectivas estrategias de implementación que permitan a los estudiantes involucrarse con confianza y con la seguridad de contar con el acompañamiento del docente; mientras que, por su parte, el estudiante desarrolla competencias y da significado a las actividades con las que se compromete.

La participación de estudiantes en las actividades promovidas por la Academia ha estado presente a través del tiempo. Cabe recordar que son los mismos estudiantes los destinatarios de la mayoría de las acciones impulsadas desde la Academia. Desde este punto de vista, también se les considera como actores principales en la realización de dichas actividades académicas, promoviendo su formación integral.

Atendiendo las funciones sustantivas de la Universidad, se presentan a continuación las principales acciones emprendidas por los profesores de la Academia de Administración Pública en atención a la formación integral de los estudiantes del programa de la Licenciatura en Administración Pública.

Proyectos de Docencia

Como se señaló líneas arriba, los integrantes de la Academia de Administración Pública participaron de manera activa en el diseño del Plan de Estudios de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Sonora, y de igual forma ha sido su presencia en la implementación de los diferentes cursos que componen esta propuesta curricular.

Sin embargo, la labor docente ha trascendido las aulas universitarias, ya que, desde su conformación se han impulsado actividades de educación continua a servidores públicos y a personal docente, y, de igual manera, se han concretado cursos, talleres y seminarios extracurriculares dirigidos a la comunidad estudiantil. En el mismo sentido, se ha dado la impartición de diplomados de la especialidad, en este caso como opción para lograr el título de Licenciados en Administración Pública.

Con relación al programa educativo los profesores miembros de este colectivo han colaborado en la impartición de los cursos de los diferentes ejes formativos del plan de estudios. Mediante su labor educativa y guía, se han desarrollado en sus estudiantes competencias relativas a los diferentes conocimientos de su disciplina, de aplicación técnica o práctica, competencias para la elaboración de diagnósticos, intervenciones y evaluaciones de diferentes programas y sistemas de la administración pública. Además de impulsar el cultivo de una serie de valores propios del servicio público y de compromiso con la sociedad.

Desde la perspectiva extracurricular, a continuación, se presentan tres proyectos de docencia dirigidos a estudiantes y egresados de la Licenciatura en Administración Pública (Ver Tabla 1). Se trata de dos cursos-talleres que buscan apoyar el desarrollo de competencias relativas a aprender a aprender, comprensión y redacción de trabajos académicos y a fomentar la titulación mediante el diseño del protocolo de investigación para la elaboración de la tesis o la disertación de titulación.

Tabla 1. Actividades Extracurriculares de apoyo a la docencia y titulación

Actividad	Periodo	Duración
Curso-Taller El Protocolo de Investigación en Administración Pública	18 de agosto al 22 de septiembre 2017	30 horas
Curso-Taller El Protocolo de Investigación en Administración Pública	31 de agosto al 13 de octubre de 2018	30 horas
Curso-Taller El Protocolo de Investigación en Administración Pública	7 al 10 de enero de 2020	30 horas
Curso-Taller El Protocolo de Investigación en Administración Pública	10 de septiembre al 29 de octubre de 2021*	30 horas
Curso-Taller Elaboración de Trabajos Académicos de Administración Pública	5 de mayo al 21 de junio de 2017	30 horas
Curso-Taller Elaboración de Trabajos Académicos de Administración Pública	13 de abril al 30 de junio de 2018	30 horas
Curso-Taller Elaboración de Trabajos Académicos de Administración Pública	5 de mayo al 21 de junio de 2021	30 horas
Diplomado en Administración Pública, opción de titulación	11 de marzo al 21 de mayo de 2016	120 horas
Diplomado en Administración Pública, opción de titulación	5 de mayo al 8 de julio de 2017	120 horas
Diplomado en Administración Pública, opción de titulación	24 de mayo al 27 de julio de 2019	120 horas
Diplomado en Administración Pública, opción de titulación	14 de mayo al 17 de julio de 2021	120 horas

Fuente: Elaboración propia con base en informes semestrales.
Nota: Actividad en proceso,

Curso-taller: Elaboración de trabajos académicos de Administración Pública

Esta actividad tiene como objetivo principal que el participante identifique diferentes estrategias de comprensión y redacción de textos académicos, aplicando el razonamiento discursivo, la argumentación y refutación de ideas.

Además, como actividad práctica para la acreditación del curso-taller, se propone que desarrolle un ensayo académico en el campo de la Administración Pública, realizando una presentación pública de su ensayo en la última sesión del evento.

El contenido temático que se analiza y trabajo en el curso-taller comprende los siguientes puntos:

- Introducción
- Proceso de aprendizaje, lectura y redacción
  - Estrategias de aprendizaje
  - Cognición y Metacognición
- Comprensión de lectura y redacción de textos
  - Niveles y técnicas de lectura
  - Paráfrasis
  - Redacción: estructura del texto, párrafo y oración
- Tema del ensayo, delimitación y estructura: proyecto, esquema de relaciones lógicas
- Fases o momentos de la redacción
  - Planeación, redacción del escrito, post-escritura: forma y fondo
  - Razonamiento discursivo, argumentación, refutación y falacias
- El ensayo. Estrategias
  - Definición

  - Mapa conceptual y red semántica
  - Supuesto, definición, argumentación, falacias, refutación y conclusión
  - Requisitos formales de la redacción: citas, referencias, cuadros, gráficas
  - Referenciación: tipos y ejemplos
- Ética profesional. Compromiso científico vs. Plagio
- Conclusión y evaluación del curso

Como se observa, en el curso-taller se pone énfasis en la relación de la lectura, el aprendizaje, la redacción y la argumentación y presentación de los escritos ante un público determinado.

Cabe señalar que estudiantes asistentes a este curso-taller tuvieron la oportunidad de participar con sus trabajos académicos en distintos eventos al interior de la Universidad, así como en Congresos de nivel nacional e internacional. También, trabajos académicos surgidos en este curso-taller tuvieron como destino su publicación como capítulos de libro o artículos en revistas de carácter académico. Otros escritos han servido como capítulos de trabajos de titulación de los estudiantes de este programa educativo.

El Curso-taller Elaboración de trabajos académicos de Administración Pública, tiene una duración de 30 horas, y se ha impartido desde el año 2017, contando, a la fecha con tres ediciones. Esta actividad ha tenido como participantes estudiantes de los últimos tres semestres de la carrera.

Curso-taller: El Protocolo de Investigación en Administración Pública

Esta actividad extracurricular se diseñó, originalmente, con el propósito de apoyar a la titulación de los egresados del programa y apoyar en el mejoramiento de los índices de titulación del programa educativo.

El curso-taller tiene como objetivo central que, al concluir éste, los participantes desarrollen su protocolo de trabajo de titulación completo, cumpliendo con las formalidades propuestas en el curso-taller y con las disposiciones requeridas por el programa educativo de la Licenciatura en Administración Pública.

Se prevé que, durante su desarrollo, los participantes reflexionarán y determinarán la temática propia de la Administración Pública, con el propósito de definir su objeto de estudio y proponga una estructura tentativa de su proyecto de investigación; además, de que analice los diferentes requisitos metodológicos de las Ciencias Sociales; y que elabore con el apoyo del instructor su protocolo de tesis o de disertación. Al final del curso-taller, cada participante realizará la presentación pública de su protocolo,

Con una duración de 30 horas, la temática de este evento comprende los siguientes puntos:

- Introducción: Protocolo, investigación e informe
- El proceso de titulación. Modalidades institucionales
- El proceso de investigación científica aplicado a la Administración Pública
- Elementos del protocolo de investigación: justificación y delimitación del tema; objeto y método de estudio; alcances y limitaciones; estructuración temática; calendarización
- Requisitos metodológicos y aspectos formales. El trabajo de dirección y asesoría. Presentación del trabajo final: examen oral y examen escrito
- Análisis de casos
- Revisión de avances ante grupo

- Recomendaciones
- Evaluación
- Formulación del protocolo de investigación

Este curso-taller se imparte a estudiantes de séptimo y octavo semestre de la carrera desde el año 2017. Cuenta con cuatro ediciones.

Esta experiencia educativa surgió originalmente con cursos y seminarios dirigidos a personal docente interesados en trabajar su tesis de grado. Posteriormente, la Fundación de la Universidad de Sonora y la Academia de Administración Pública establecieron un programa de apoyo a estudiantes de los diferentes programas educativos de la Universidad que ya habían incursionado en su respectivo campo laboral, para orientarlos en la elaboración de una disertación de trabajo profesional, una de las opciones que reconoce el Reglamento Escolar universitario en sus artículos 85 y 90.

Como se señaló, con el fin de mejorar la eficiencia terminal del programa, se tomó la decisión de promover estas actividades extracurriculares entre los estudiantes de la licenciatura, particularmente de los últimos semestres.

Diplomado Administración Pública. Enfoques teóricos y prácticos

De acuerdo con el Título Quinto. Del egreso de alumnos, del Reglamento Escolar de la Universidad de Sonora, en su Artículo 85 se reconocen diferentes opciones para la obtención del título profesional por parte de los egresados de los diferentes programas universitarios. En la fracción VIII del mismo artículo, quedó asentado que el Colegio Académico de la Universidad, a propuesta del Consejo Divisional que corresponda, podrá analizar, y en su caso aprobar otras opciones distintas a las descritas en dicho artículo. Es el caso de los Diplomados Opción de Titulación como el que aquí se describe.

El Diplomado en Administración Pública. Enfoques teóricos y prácticos, tiene una duración de 120 horas. Está dirigido a estudiantes egresados del Programa de la Licenciatura en Administración Pública, así como a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que deseen cursarlo como educación continua. También, pueden participar estudiantes del último semestre del Programa de la Licenciatura en Administración Pública.

Este diplomado también, se ha abierto a la participación de egresados y estudiantes del último semestre de otros programas educativos de la División de Ciencias Sociales o de la División de Ciencias Económico Administrativo, con autorización de sus respectivos Coordinadores de Programa.

La decisión de promover esta opción de titulación fue con la intención de abatir el rezago en la eficiencia terminal del programa.

El objetivo general del diplomado propone: estudiar y reflexionar diferentes propuestas teóricas y prácticas de la Administración Pública a fin de fortalecer la formación como egresados de la Carrera de Licenciado en Administración Pública, y habilitarlos para participar como servidores públicos profesionales, responsables, capaces y comprometidos con el desempeño de sus funciones, dentro de las dependencias y

entidades públicas municipales, estatales y/o federales. Además, este Diplomado servirá como modalidad de titulación.

La temática del diplomado se estructura en diez módulos de 12 horas cada uno. Los módulos son:

Módulo I. Introducción a la Administración Pública
Módulo II. Marco Jurídico de la Administración Pública
Módulo III. Planeación Gubernamental
Módulo IV. Modernización Administrativa y Diseño Organizacional
Módulo V. Gestión de Capital Humano
Módulo VI. Finanzas Públicas
Módulo VII. Administración de Recursos Materiales
Módulo VIII. Transparencia y Rendición de Cuentas
Módulo IX. Sistemas de Control y Evaluación
Módulo X. Metodología formal de trabajos académicos en Administración Pública

Los requisitos de egreso considerados son, primero cumplir con una asistencia del 80% y, segundo, entregar un ensayo sobre uno o más temas abordados en los módulos del Diplomado, con extensión de al menos 10 páginas.

El Diplomado en Administración Pública. Enfoques teóricos y prácticos, data del año 2016 y cuenta a la fecha con cuatro ediciones.

Pertinencia de los proyectos de investigación

La generación del conocimiento mediante la labor investiga ha brindado frutos relevantes en la formación de recursos humanos, tanto de profesores como de estudiantes. La Academia de Administración Pública promueve una concurrencia efectiva de las actividades sustantivas universitarias de docencia, investigación y divulgación. (Ver Tabla 2)

Con ello se da respuesta a lo previsto por la Universidad en términos de promover "una efectiva articulación entre la docencia y la investigación, para crear un ambiente de innovación y creatividad." (Universidad de Sonora, 2018b: 66) El trabajo de investigación ha quedado pautado por las líneas de investigación en la que trabajan los miembros de la academia: a. Teoría de la Administración Pública, b. Gestión Pública y Desarrollo Administrativo, c. Políticas Públicas Regionales y Sectoriales, y d. Administración Pública Local y Municipal.

La metodología de los proyectos de investigación se constituye como un elemento propicio para la incorporación sistemática y con dirección en función de objetivos y metas de estudiantes. Las acciones realizadas por la Academia de Administración Pública en este rubro han incluido, de manera permanente, la participación de estudiantes en calidad de ayudantes de investigación. Esto permite desarrollar competencias mediante la puesta en acción de una serie de conocimientos, habilidades, capacidades y actitudes en relación con la situación y el contexto en el que se lleva a cabo la investigación.

Tabla 2. Proyectos de Investigación, de diseño Curricular y de Vinculación-Extensión

Proyecto	Periodo	Tipo
Estudio de los Clásicos de la Administración Pública. Siglo XIX	Marzo 2010 - Diciembre 2012	Investigación
Análisis de la Organización Divisional en la Universidad de Sonora: Manuales de Organización Divisional	Septiembre de 2013 - Enero de 2014	Investigación
Los procesos de modernización administrativa. Perspectiva histórica y análisis de procesos	Marzo de 2014 - Marzo de 2015	Investigación
Modernización administrativa y Profesionalización del Servicio Público	Enero 5 de 2015 - Enero 5 de2016	Investigación
Transparencia y rendición de cuentas en los Ayuntamientos de Sonora. 2002-2017	Enero 15 de 2018 - Febrero 5 de 2019	Investigación
Festejando la Independencia y la Revolución. Programa de celebración del Centenario de la Revolución y el Bicentenario de la Independencia de México	Septiembre - Noviembre de 2010	Vinculación-Extensión
Tercer Congreso Internacional Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo	22 al 24 de Octubre de 2012	Vinculación-Extensión
Cátedra de Administración Pública Dr. Omar Guerrero Orozco	Ediciones 2012 a 2021 Realizada en el mes de noviembre	Vinculación-Extensión
Proyecto Curricular de la Licenciatura en Administración Pública	Abril de 2016 a Marzo de 2019	Diseño Curricular
Proyecto curricular del Diplomado en Administración Pública Opción Titulación	Enero a Marzo de 2016	Diseño Curricular
Proyecto curricular del Diplomado en Administración Pública, dirigido a servidores públicos del Gobierno del Estado	Marzo a Junio de 2017	Diseño Curricular

Fuente: Elaboración propia con base en informes semestrales.

A manera de ejemplo, se tiene el proyecto de investigación titulado *Transparencia y rendición de cuentas en los Ayuntamientos de Sonora. 2002-2017* cuyo informe fue presentado recientemente. El objetivo central de este trabajo de investigación consistió en explicar los principales factores que han dificultado el cumplimento de las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas en los Ayuntamientos del Estado de Sonora, y analizar los instrumentos institucionales que inciden.

Se abordó una temática que ha cobrado relevancia en las últimas décadas, la transparencia y la rendición de cuentas, en cuanto que el presupuesto y las decisiones gubernamentales tienen que estar bajo constante escrutinio, favoreciendo el cumplimiento de la Ley, la responsabilidad de las instituciones y la de los servidores públicos.

La investigación se sustentó metodológicamente en el análisis documental, cualitativo y cuantitativo, y la aplicación de la técnica de entrevista. Asimismo, se revisaron, entre otros documentos, la Ley de Gobierno y Administración Municipal, los Planes Municipales de Desarrollo, los Presupuestos de Egresos Municipales, las Cuentas Públicas Municipales y los Portales de Transparencia. El estudio comprendió los diez principales ayuntamientos del Estado.

Con una duración de un año, la investigación incorporó la participación estudiantil. La formación de recursos humanos del proyecto se concretó en el desarrollo de una tesis doctoral a cargo de uno de los profesores participantes, y de una tesis de licenciatura presentada por uno de los dos estudiantes que se incorporan a la investigación.

Durante el proceso, se generaron como productos científicos la presentación de cuatro trabajos arbitrados en congresos internacionales científicos de reconocido prestigio. También, se publicaron dos capítulos de libros en editoriales reconocidas. Asimismo, se generó la publicación de un artículo en una revista

científica con arbitraje estricto. Estos productos fueron logrados tanto por los dos profesores y los dos estudiantes participantes.

Las experiencias de investigación en las que se involucraron los participantes estuvieron asociadas a actividades tales como:

- La revisión del marco institucional federal y local en la materia, identificando las obligaciones de los ayuntamientos en materia de transparencia y rendición de cuentas. Con ello se hizo un estudio en el que se analizaron todas las disposiciones federales y estatales relativas a la transparencia y rendición de cuentas de los ayuntamientos.
- La identificación y análisis de los instrumentos institucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas, analizando el diseño institucional y las capacidades técnicas y materiales de los ayuntamientos del estado de Sonora. Para ello se identificaron los instrumentos con que cuentan los ayuntamientos de Sonora en materia de transparencia y rendición de cuentas y se analizaron las capacidades administrativas de los ayuntamientos de Sonora en materia de transparencia y rendición de cuentas. De esta manera se realizó un estudio de las capacidades de que disponen los 10 principales ayuntamientos sonorenses en la materia.
- Identificar los principales factores que influyen en el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- En el mismo sentido, se realizó un estudio en los ayuntamientos sonorenses sobre los factores que inciden en el cumplimiento de las obligaciones sobre transparencia y rendición de cuentas. Así, se llevó a cabo el estudio de los 10 principales ayuntamientos sonorenses para identificar los principales factores que inciden en el cumplimiento de la transparencia y rendición de cuentas.

Como se puede observar, la realización de proyectos de investigación con el trabajo colaborativo de profesores y estudiantes, propicia el desarrollo de diversas competencias. En principio, desde la formulación del protocolo de investigación se fomenta el proceso de observación y documentación sobre la temática de interés investigativo, en la delimitación del tema, el planteamiento del problema y la definición de preguntas, hipótesis y objetivos de investigación.

De igual manera se forjan competencias al momento de seleccionar el método y técnicas de investigación, el diseño de instrumentos para la recopilación y sistematización de datos, así como en la implementación de estos instrumentos. La organización y la gestión de las actividades promueve entre los actores involucrados el desarrollo de este tipo de competencias.

Finalmente, competencias relevantes que se promueven tienen que ver con el análisis e interpretación de datos e información generados en la investigación, para luego proceder a la redacción del informe de investigación y, posteriormente realizar la presentación de los resultados mediante una exposición clara, sistemática y convincente.

Proyecto difusión de los programas, proyectos y acciones departamentales

La Academia de Administración Pública, desde hace años se ha comprometido con las estrategias universitarias de comunicación educativa, divulgación y difusión del conocimiento. Esto se refleja en la promoción de diversos programas, proyectos y acciones departamentales a fin de consolidar esa función académica.

Durante varios años se ha impulsado un Programa Editorial que integra dos colecciones: *Ensayos de Administración Pública*, con 8 títulos publicados en dos épocas, y *Textos Académicos de Administración Pública* que cuenta con 6 títulos. Estos trabajos se distribuyen en la comunidad del programa, motivando la participación de estudiantes con artículos publicados en los Textos Académicos, y su presencia ha sido fundamental en la organización, moderación y presentación de los libros.

Otro proyecto que ha tenido continuidad y muy buena aceptación al interior de la comunidad universitaria y en otros espacios externos, es la realización de la *Cátedra de Administración Pública Dr. Omar Guerrero Orozco*, la cual fue instituida en el año 2012 y, desde ese año se ha realizado con la concurrencia de los estudiantes en calidad de actores de la misma y, por otro lado, como destinatario prioritario de este evento, formando parte de la audiencia de los eventos programados en cada una de las ediciones de la Cátedra. La participación de los estudiantes se ha concretado en diversas tareas tales como la organización, moderación y en calidad de comentaristas.

Con el fin de ilustrar las acciones impulsadas en esta función sustantiva universitaria, se caracteriza el *Proyecto Acciones de Difusión de Apoyo a la Licenciatura en Administración Pública 2020-2021*. Este proyecto se sustentó en los ejes rectores y transversales establecidos en el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad. Se centró en la realización de acciones de difusión del programa de la Licenciatura en Administración Pública de apoyo a las funciones de Docencia, Investigación, Divulgación y Gestión Administrativa, que fundamentan los 4 ejes rectores universitarios. Así también, realizar acciones de difusión relativas a temáticas asociadas a los ejes transversales de la universidad.

Este proyecto definió como población destino a la comunidad universitaria, particularmente la del Programa de Licenciatura en Administración Pública. Se contempló, de acuerdo a los temas y asuntos a difundir, incorporar a los distintos sectores de la sociedad. (Ver Figura 2)

El objetivo general del proyecto se concibió en términos de establecer un medio de difusión de las actividades académicas realizadas en el programa de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Sonora, con el fin dar a conocer este programa académico, apoyar a los estudiantes en el conocimiento de los proyectos y actividades que se llevan a cabo, así como en su formación integral.

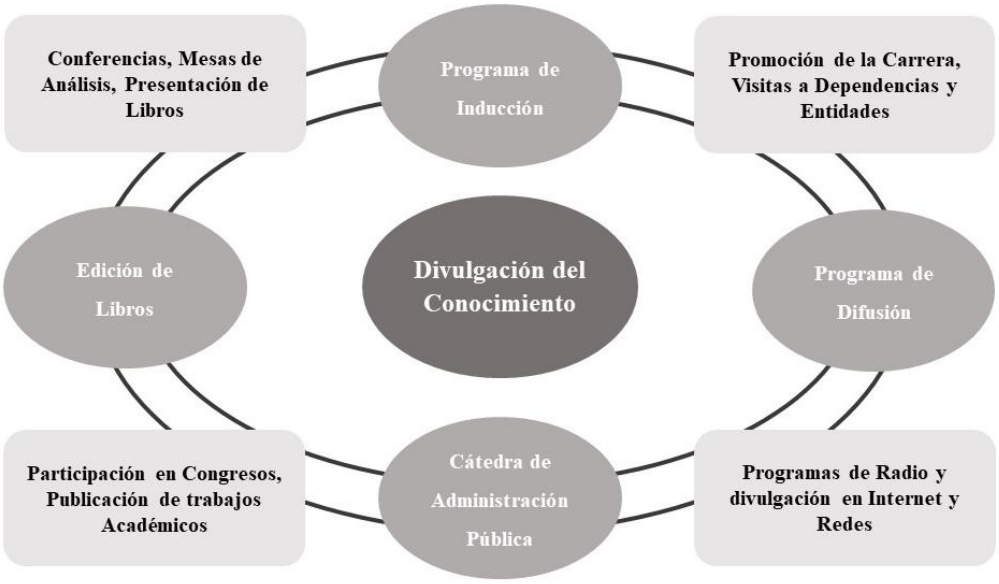
Así también, se propuso promover los principios universitarios relativos a la responsabilidad social de la universidad, su compromiso con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y su orientación hacia una universidad de calidad, caracterizada por la inclusión, la equidad y la sostenibilidad.

El plan de actividades del proyecto se estructuró a partir de **cuatro e**jes que orientaron las acciones que se llevaron a cabo, siendo éstas:

Administración Pública

- Teoría de la Administración Pública; Administración Pública y desarrollo; Pensadores Clásicos; Actividades funcionales e institucionales; Marco normativo y programático, Políticas y programas de gobierno

Figura 2. Actividades de Divulgación del Conocimiento



Fuente: Elaboración propia con base en informes semestrales.

Derechos Humanos e Inclusión

- Derechos Humanos; Democracia, tolerancia, solidaridad; Marco institucional; Políticas y estrategias de Inclusión social; Universidad, Equidad, Justicia e Inclusión

Responsabilidad Social Universitaria

- Responsabilidad Social Universitaria y Objetivos del Desarrollo Sostenible; Responsabilidad Social Universitaria y Ética y Justicia Social; Responsabilidad Social Universitaria y Sustentabilidad; Responsabilidad Social Universitaria y crecimiento económico; Responsabilidad Social Universitaria, Responsabilidad y Transparencia

Programa de Licenciatura en Administración Pública

- Programa académico; Comunidad universitaria y Administración Pública; Programas y proyectos académicos de divulgación; Eventos académicos; Reconocimiento a la trayectoria de personajes e intelectuales

Para llevar a cabo estas actividades, se estableció contacto con el titular del programa de Radio A Ciencia Cierta, para abrir un espacio mensual con temas alusivos al programa de la Licenciatura en Administración Pública. De igual maneara, se contó con el apoyo de la Dirección de Comunicación Social de la Universidad para realizar notas periodísticas o entrevistas respecto de las actividades del programa de la Licenciatura en Administración Pública.

El proyecto integró el trabajo de tres profesores y cinco estudiantes de los diferentes semestres del programa educativo. En principio, se presentó el proyecto a las instancias del Departamento para su conocimiento y para que, en caso necesario, ofrecer el apoyo en la difusión de los eventos académicos programados semestralmente.

El grupo de participantes en el proyecto acordó los temas a desarrollar cada mes, según los ejes establecidos. En ese momento se generaron ideas sobre el objetivo, contenido y medios para difundir la temática a abordar. Una vez elaborado el diseño de los materiales, documentos, etc. se procedió a difundir al interior de los grupos de estudiantes, profesores, personal administrativo, de la carrera, el departamento, la división, la universidad y público en general, según el caso. Finalmente, se dio seguimiento del impacto de la difusión, a fin de retroalimentar el proyecto.

Como balance de los productos generados en el proyecto, se señala el trabajo colaborativo en el proyecto de tres docentes y cinco estudiantes. El proyecto benefició a la comunidad universitaria en general y a la del programa de la Licenciatura en Administración Pública en particular. También, la mayoría de las actividades se hicieron extensivas a otros sectores de la sociedad y en las oficinas de gobierno.

Por otra parte, el proyecto tuvo impacto en todas las asignaturas del plan de estudios, atendiendo los ejes rectores y transversales del plan de Desarrollo Institucional de la Universidad. Además de la difusión de la carrera, de los contenidos de su plan de estudios, del espacio laboral de los egresados, etc., el proyecto se enfocó en generar una cultura universitaria sobre la responsabilidad social de la institución, la inclusión y equidad social, el compromiso profesional de estudiantes y egresados, así como el cuidado del medio ambiente.

Los resultados alcanzados por el proyecto se cuantifican de la siguiente manera:

- En el semestre 2020-2 se produjeron y difundieron 14 volantes-flyers, 3 posters y 3 videos. Se participó en un programa de radio en A Ciencia Cierta. También se participó en la publicación de 10 notas en el Portal de la Universidad de Sonora.
- En el semestre 2021-1 se elaboraron y difundieron 11 volantes-flyers, 2 posters y 4 videos. Se elaboró un mensaje de felicitación al Programa de Divulgación y Difusión Científica, Tecnológica y Cultural de la Universidad, así como al Programa de Recio A Ciencia Cierta; se publicaron dos notas en el portal de la Universidad y se participó en tres entrevistas en el al Programa de Radio A Ciencia Cierta.

A manera de conclusión

En el Objetivo número 4 de la Agenda 2030, se propone "Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos." (ONU, 2018: 27) A diferencia de lo previsto en la agenda de los Objetivos del Milenio que se centró en la alfabetización generalizada en todos los países, los fines que ahora se proponen comprenden la consecución de una educación de calidad en todos los niveles educativos, incluida la educación universitaria.

Se habla de una educación inclusiva, igualitaria y de calidad. Se pretende que los jóvenes y adultos asuman competencias técnicas y profesionales que les permitan acceder a la vida profesional, ya sea empleándose

en los sectores productivos, en el campo educativo, o bien emprendiendo proyectos personales que sirvan a su desarrollo y sostenibilidad familiar.

Con tal propósito, se precisa que las universidades e instituciones de educación superior hagan los esfuerzos necesarios para brindar las condiciones materiales y educativas que permitan a sus estudiantes una sólida formación profesional que ayude a promover el desarrollo sostenible, contar con programas educativos de calidad, el capital humano suficiente y calificado, así como la infraestructura y medios tecnológicos que sirvan a la formación de profesionistas con compromiso social, una amplia cultura para el bienestar, para el cuidado del medio ambiente y que propicie mejores condiciones de vida para toda la población.

El compromiso social asumido por estas organizaciones educativas con un desarrollo humano y sustentable las ha llevado a incorporar en sus planes institucionales y programas educativos contenidos, prácticas y valores asociados a la Agenda 2030.

De esta manera las universidades asumen el gran desafío como actores principales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, asumiéndose como una organización educativa socialmente responsable. Así, desde sus diversos programas educativos diseñan e implementan estrategias y tácticas dirigidas a desarrollar competencias científicas, tecnológicas y culturales que sirvan al cumplimiento de sus funciones sustantivas, así como el de los objetivos del desarrollo sostenible.

En el caso concreto del programa educativo de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Sonora, se han expuesto en este trabajo tres experiencias de docencia, investigación y divulgación del conocimiento cuyos resultados han sido satisfactorios en la formación integral de sus estudiantes.

En el marco de un modelo educativo basado en el desarrollo de competencias profesionales, como se concibe en la Universidad de Sonora, el empleo de estrategias como la del diseño e implementación de proyectos ha permitido que el estudiante se acerque a su realidad profesional, que desarrolle competencias de diversa índole que le sirvan para desempeño como profesional en la administración pública, y que, sin duda, le permiten adquirir competencias de conocimiento, de habilidades y axiológicas.

Los esfuerzos realizados por los profesores adscritos a la Academia de Administración Pública de la Universidad de Sonora, como se pudo observar, apuntan hacia tales propósitos.

Referencias bibliográficas

Cajiga Calderón, Juan Felipe. (S/F). *El Concepto de Responsabilidad Social Empresarial*. México: Centro Mexicano para la Filantropía, CEMEFI.

Díaz Barriga Arceo, Frida y Gerardo Hernández Rojas. (2012). *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*. México: Mc Graw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V.

Olarte Mejía, Diana Victoria y Leonardo Alberto Ríos Osorio. (2015). "Enfoques y estrategias de responsabilidad social implementadas en Instituciones de Educación Superior. Una revisión sistemática de la literatura científica de los últimos 10 años". En Revista de la Educación Superior.

Vol. xliv (3); No. 175, julio-septiembre de 2015. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A.C. (ANUIES). Pp. 19-40.

Ordaz Alvarez, Arturo. (2021). *Acciones de Difusión de apoyo a la Licenciatura en Administración Pública. 2020-2021. Informe de Proyecto.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2020). *Acciones de Difusión de apoyo a la Licenciatura en Administración Pública. 2020-2021. Registro de Proyecto.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2021). *Curso-Taller: Elaboración de Trabajos Académicos de Administración Pública. Registro.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2021). *Curso-Taller El Protocolo de Investigación en Administración Pública. Registro.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2021). *Diplomado de Administración Pública. Enfoques teóricos y prácticos. Registro.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2021). *Diplomado de Administración Pública. Enfoques teóricos y prácticos. Registro.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2017). El estudio de la Administración Pública en la Universidad de Sonora. En Arturo Ordaz Alvarez (Coordinador). El estudio de la Acción Gubernamental desde el Aula. Editorial Garabatos y Universidad de Sonora, México, 2017. Pp. 1-18.

_____. (2018). *Transparencia y rendición de cuentas en los Ayuntamientos de Sonora. 2002-2017. Informe de Proyecto.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2019). *Transparencia y rendición de cuentas en los Ayuntamientos de Sonora. 2002-2017. Registro de Proyecto.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

Organización de Naciones Unidas. ONU. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe.* (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Organización de Naciones Unidas, ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

Pimienta Prieto, Julio Herminio. (2012). *Estrategias de enseñanza-aprendizaje. Docencia universitaria basada en competencias.* México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.

SDSN Australia/Pacific. (2018). *Cómo empezar con los ODS en las universidades. Una guía para las universidades, los centros de educación superior y el sector académico.* Melbourne: Sustainable Development Solutions Network (SDSN) Australia/Pacífico. ACTS (Australian Campuses Towards Sustainability) y la Secretaría Global de sdsn. Red Española para el Desarrollo Sostenible (reds/sdsn-Spain).

Universidad de Sonora. (1991). *Ley No. 4 Orgánica de la Universidad de Sonora.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2018a). *Modelo Educativo 2030 de la Universidad de Sonora.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2002). *Nuevo Modelo Educativo de la Universidad de Sonora.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2018b). *Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021.* Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2005). *Plan de Estudios de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Sonora*, Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

_____. (2020). *Reglamento Escolar.* Gaceta UNISON, Edición Especial. Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

Vallaeys, François. (2018). “Las diez falacias de la Responsabilidad Social Universitaria”, en: *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, enero-junio, vol. 12, núm. 1, Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Pertinencia de la enseñanza de las ciencias en el contexto de las políticas educativas de México

Raúl Huerta Lavorie[1]

Introducción

La relevancia de las ciencias y su importancia en el desarrollo tecnológico de las sociedades modernas la colocan como un área de interés estratégico en la política y el diseño de políticas públicas en distintos países del orbe. Esta correlación se ha planteado desde el punto de vista de las ciencias sociales en la evolución de las civilizaciones haciendo un énfasis importante en los cambios vertiginosos de la humanidad observados a partir de la revolución industrial. Estudios multidisciplinarios recientes en el contexto de la biología evolutiva fortalecen la perspectiva del desarrollo tecnológico como un factor fundamental en el éxito evolutivo y prevalencia de las especies, *Homo sapiens vs. Homo Erectus,* y culturas antiguas, *Indoeuropeas vs. Africanas o Americanas*, a lo largo de la historia de la humanidad (Demonocal y Cook, 2005).

La naturaleza social del ser humano y el papel que esta característica tiene en la transmisión del conocimiento plantea la necesidad de establecer políticas educativas de ciencia y tecnología dirigidas a fortalecer el desarrollo en las capacidades productivas de la sociedad, cuestión que generalmente se asocia a una mejora en el nivel de vida de la población en general. Actualmente, este parámetro se considera como uno de los argumentos más importantes para determinar el éxito de las sociedades modernas y como un fin para establecer el desarrollo de las distintas regiones con mayores retrasos en el planeta. En este sentido el diseño e implementación de políticas educativas enfocadas exclusivamente al desarrollo de la ciencia y tecnología cobra un gran interés como forma de alcanzar un desarrollo económico sostenible enfocado al fortalecimiento del sector productivo de la sociedad.

En los países desarrollados la importancia de establecer políticas educativas se remonta a los XVII en donde la planeación educativa estaba relacionado con las actividades administrativas y de gobierno en instituciones superiores, mientras que a nivel básico se buscaba un enfoque meramente alfabetizador que permitiera establecer una cultura común que dió origen a la idea de identidad dentro de los estados nación. El impulso educativo a la ciencia y tecnología parte de la institucionalización de profesionales en éstas áreas en países desarrollados como puede ser los imperios europeos en el a partir del siglo XVII y algunas colonias americanas a partir del siglo XIX. En el caso de países no industrializados durante el siglo XIX la

[1] **Raúl Huerta Lavorie**. Correo electrónico: raul.huertal@aefcm.gob.mx.

institucionalización de profesionales de las ciencias, así como el impulso educativo en éstas áreas se vió limitado a esfuerzos aislados que no se tradujeron en políticas educativas reales.

El término "economía del conocimiento" definido por Powell y Snellman como "La producción y servicios basados en actividades de conocimiento altamente especializado que contribuye de forma acelerada al avance científico y tecnológico, así como a la obsolescencia rápida" reconocer de forma contundente la correlación entre el nivel de vida de las sociedades modernas y su capacidad de producir conocimiento en el ámbito de las ciencias. Más aún, permite plantear el éxito de los países industrializados en un contexto económico globalizado de alto dinamismo basado en términos del desarrollo tecnológico acelerado y la consecuente obsolescencia de sistemas productivos que ponen en entredicho el crecimiento sostenido de los estados nación.

Entre los parámetros presentados para fortalecer este enfoque está el incremento de la capacidad adquisitiva de trabajadores especializados, el incremento y categorías de patentes registradas, cambios en la productividad y las políticas laborales. Este enfoque integrador en la descripción de los sistemas productivos modernos parte de estudios previos que describen un cambio en la dinámica económica mundial a partir del siglo XX que puede ser relacionado claramente con el incremento de sectores productivos de la industria relacionados con la ciencias. También puede considerar una perspectiva más amplia al incluir servicios profesionales relacionados al manejo de información especializada en el sector editorial, entre otros. Es importante destacar que bajo este marco teórico la inclusión del desarrollo de conocimiento teórico como fuente de la innovación es considerado un parámetro que permite identificar las actividades productivas relevantes para este tipo de organizaciones sociales y productivas (Powell y Snellman, 2004).

La irrupción de estos distintos enfoques para describir, seguir y evaluar de forma cuantitativa el desarrollo de las naciones con base en el sector productivo especializado fomento el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en países desarrollados desde mediados del siglo XX, acompañadas de la implementación de políticas públicas educativas en el contexto de la ciencias y la tecnología. Este enfoque cobró un impulso mayor al ser asociado con el desarrollo económico acelerado de países en el sureste asiático. En particular es de interés destacar casos específicos como Singapur que es considerado un ejemplo de la integración exitosa entre el sector productivo, académico y educativo que da lugar a un país modelo en el contexto del impulso de las políticas para la educación de las ciencias basadas en un modelo educativo que favorece de forma importante la enseñanza de las matemáticas enfocados a la ingeniería y las ciencias.

En la gran mayoría de los países en vías de desarrollo, la integración los distintos enfoques del desarrollo económico antes mencionados bajo el término "Economía del conocimiento" planteó un parteaguas en la forma de replantear la política educativa con un enfoque dirigido expresamente al apoyo de la ciencia y tecnología tanto a nivel superior como a nivel básico, estrategia que no había sido implementada en este último sector educativo de forma directa hasta inicios del siglo XXI. Este cambio se ha visto impulsado y acompañado por diversos organismos internacionales entre los que destacan los trabajos conjuntos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización para la Cultura la Ciencia y la Educación de las Naciones Unidas (UNESCO), Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) con el fin de dar estructura y seguimiento a dichas políticas (Figueroa y Basilisco, 2021).

En el contexto mexicano, la reforma educativa de 2013 representó un cambio de estrategia y el esfuerzo más importante para implementar una visión integral entre el desarrollo productivo de la nación y la formación de recursos humanos con un perfíl de preparación técnica especializada que contemplaba a la educación básica como su punto de partida. Este enfoque se reflejó en el discurso y el contenido curricular de las materias en ciencias a nivel básico, sin embargo los aspectos operativos, de contexto y laborales que dicha reforma abarcó represento serios obstáculos para su aprobación, aceptación y posterior implementación. La descripción y retos derivados de esta experiencia en el ámbito de las políticas públicas pone en evidencia la necesidad de realizar esfuerzos en el estudio de las interrelaciones entre los distintos actores y sectores afectados por las normativas y su relevancia en el éxito de su aplicación. Esto permite proponer la necesidad de establecer herramientas que favorezcan la gobernanza de instituciones productivas, educativas, reguladoras, de investigación, de gobierno, entre otras, que permitan robustecer la implementación y evaluación de programas de gobierno en el contexto educativo desde sus bases.

Con base en lo anterior, la aplicación de políticas públicas educativas que consideren fortalecer el sistema productivo del país al involucrar los niveles iniciales del sistema educativo representan aciertos fundamentales en la concepción y desarrollo de los estados nación, en particular si consideramos las características del sistema económico mundial que se puede ser relacionado fuertemente al modelo de la "Economía del conocimiento". Sin embargo, considerar una visión limitada de este modelo en donde únicamente se considera a los "sectores productivos de la industria relacionados a las ciencias" respecto a la concepción unificadora y más general de dicho modelo que parte del "desarrollo de conocimiento teórico como fuente de la innovación", *vid supra,* puede limitar seriamente la participación y relevancia de las distintas áreas del conocimiento en el sistema productivo nacional y desde luego en la formación educativa desde etapas tempranas del individuo.

El diseño de políticas públicas desde un enfoque limitado se encuentra fuertemente asociado a la enseñanza planteada con base en competencias impulsado fuertemente por la OCDE y en su etapa inicial con sus pruebas estandarizadas internacionales del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés). Es posible proponer que esta visión parcial de la enseñanza a niveles iniciales puede ser un motivo de rechazo en sectores importantes del magisterio y la sociedad, así como un factor de exclusión en el fomento a industrias productivas asociadas al manejo de información y el conocimiento desde la perspectiva de las ciencias sociales (OCDE, 2020).

Un enfoque integral de la política educativa asociada a la Economía del conocimiento debe de considerar el desarrollo de las capacidades cognitivas y no cognitivas sobre las competencias, en el entendido de que éstas últimas se asocian directamente a alguna habilidad laboral y no al desarrollo integral de la persona. Es importante resaltar la relevancia de este enfoque desde el punto de vista productivo ya que estudios del desarrollo de la personalidad indican una fuerte correlación entre la conjunción de estas habilidades, cognitivas y no cognitivas, para el desarrollo integral del individuo y el éxito laboral en profesionistas con altas exigencias de desempeño en tiempo, condiciones laborale o intelectuales. Es importante destacar que las pruebas PISA a partir del año 2018 declaran incluir la evaluación de habilidades no cognitivas, empatía y flexibilidad, bajo el marco del proyecto piloto de evaluación conocido como "La competencia global" incluídas en el marco conceptual del programa dentro de las destrezas cognitivas a evaluar (Figura 1).

Figura 1. Rubros de evaluación en la prueba PISA 2018

Fuente: (OCDE, 2020.

Los retos que enfrentan las sociedades organizadas modernas como el cambio climático, la inequidad económica y la diversidad cultural en una sociedad altamente globalizada requieren de la educación integral de los individuos. En este contexto, es alentador identificar la inclusión de estos enfoques y temáticas en organizaciones internacionales como la OCDE y UNESCO que desempeñan un papel importante en el impulso y diseño políticas educativas en sus países miembros, así como en los programas de evaluación estandarizada, como PISA, que proveen como herramientas valiosas en el fortalecimiento de sus políticas públicas. Sin embargo, la adaptación de estos marcos teóricos y herramientas estandarizadas de evaluación al contexto de la población objetivo es fundamental para su aplicación exitosa y su uso en la gobernanza de las instituciones ya que se pueden convertir en un factor de expresión de la diversidad cultural en sociedades multiculturales como las latinoamericanas. Los principios didácticos en el marco de la enseñanza de las ciencias y de las habilidades, cognitivas y no cognitivas, necesarias para su desarrollo permite establecer un marco teórico común e inclusivo que sirva como plataforma de proyectos transversales a distintos niveles educativos alrededor de aprendizajes esenciales comunes en las distintas áreas del conocimiento. En el presente trabajo se establece un estudio comparativo que permite establecer una relación entre las políticas en ciencia y tecnología de México y su efecto en la política educativa a distintos niveles educativos. Y presenta la perspectiva de un enfoque didáctico integral en la enseñanza de las ciencias como una herramienta de gobernabilidad en el contexto de la aplicación de políticas públicas en materia educativa dentro de una economía global dinámica basada en el conocimiento.

Contexto histórico

El estudio de la creación de instituciones es considerado un parámetro adecuado para reconocer la consolidación de organizaciones sociales ya que su establecimiento involucra el registro gráfico de una

serie de valores comunes y actividades (Eisenstadt, 1973). A su vez desde un punto de vista sociológico estas permiten trazar las interacciones, intenciones, valores, creencias y hábitos dentro de un campo social, en este caso el científico (Bourdieu, 1976). Con base en este planteamiento el trazado de las instituciones científicas en el contexto mexicano permitiría plantear la definición, consolidación, influencia y campo de acción de la comunidad científica en el contexto de la sociedad mexicana, en particular en su influencia en las políticas públicas educativas.

La creación de instituciones científicas en el continente americano tienen una tradición eminentemente europea al ser sociedades producto de un proceso colonizador de diversos imperios durante tres siglos. Esto forjó sociedades multiculturales con fuerte mestizaje, en particular dentro de la región conocida como América latina, y lazos socioeconómicos importantes con los imperios colonialistas. En el contexto europeo, las instituciones académicas tienen una tradición fundacional alrededor de las Universidades que a su vez pueden trazar su origen a las Academias de artes y ciencias en la Italia renacentista. (Pacheco, 1993) Así, la fundación de las Academias de Ciencias Naturales en los distintos imperios o estados nación y el seguimiento de su evolución hasta nuestros días nos permitiría reconocer: 1. Características de estas instituciones y sus miembros; 2. Lugar e influencia en su contexto social; 3. Estrategia de éxito y supervivencia a lo largo de su evolución histórica y en la actualidad (Mills & Gitlin 2000). Con la finalidad de establecer un marco comparativo adecuado para el contexto mexicano, los imperios de nuestro interés serían aquellos con mayor influencia sobre el continente americano en el periodo de la conquista como: Inglaterra, Francia y España, así como la inclusión de potencias en ambas regiones, América y Europa, en el contexto de la economía del conocimiento como: Alemania, Estados Unidos de América y Brasil.

La creación de las academias de ciencias en Europa inició a mediados del siglo XVII como la formalización de reuniones de la élite cultural de la época en universidades o en el seno de las cortes imperiales. El proceso general consideró la escritura de estatutos, registro de integrantes y organigrama directivo cuya principal labor era enfocar y fortalecer los esfuerzos académicos enfocados a las "ciencias naturales" como indica el motto de The Royal Society *Nullius in verba*, las palabras de nadie, haciendo hincapié en la esencia experimental de las ciencias (The Royal Society, 2021). Estas asociaciones también buscaban establecer gremios de intelectuales reconocidos que pudiesen aportar información certificada a la sociedad en general y a los gobernantes dentro el contexto de su labor administrativa.

El origen de las academias de los territorios que hoy conocemos como Inglaterra y Alemania formalizaron sus esfuerzos casi cincuenta años antes de la Francesa y alrededor de un siglo o dos antes que la portuguesa y española, respectivamente. En los estatutos de estas instituciones y descripción del proceso histórico es posible identificar una mayor independencia y dinamismo de los gremios académicos instaurados a mediados del s. XVII respecto a las organizaciones que se crearon posteriormente. En particular porque las primeras surgen en el seno de universidades o tertulias académicas independientes a las cortes reales, a pesar de que su reconocimiento lo otorga el rey, mientras que las academias Francesa, Española y Portuguesa parecen tener un impulso en el contexto de las reuniones dentro de las cortes de cada región. Del mismo modo, las colonias en américa de dichos imperios reflejan un orden cronológico análogo The National Academy of Sciences (EUA 1863), Academia Brasileira de Ciẽncias (Brasil 1916) y Academia Mexicana de Ciencias (México 1959) con casi un siglo de diferencia entre la primera y la última. Si consideramos el cambio en la dinámica de la civilización occidental a partir del inicio de la revolución industrial, la diferencia temporal observada en la consolidación de las organizaciones académicas de ciencias en américa sugiere en desfase muy importante entre los países con un mayor mestizaje respecto a los Estados Unidos de América.

Tabla 1. Asociaciones de ciencias naturales en América y Europa

Periodo	América	Europa
Fundacional	The National Academy of Sciences (EUA 1863) Academia Brasileira de Ciências (Brasil 1916) Academia Mexicana de Ciencias (México 1959) Laboratorios Nacionales EUA National Research Council (EUA Canada)	Academia Naturae Curiosorum (Alemania 1652) Royal Society (Inglaterra 1660) Académie des sciences (Francia 1699) Academia das Ciências de Lisboa (Portugal 1779) Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de España (España 1847)
Actualidad	The National Academy of Sciences (2,350 miembros, 5 revistas) Academia Brasileira de Ciências (754 miembros, una revista) Academia Mexicana de Ciencias (1847 miembros, revistas no reportadas)	Leopoldina Nationale Akademi der Wissenschaften (Alemana, 1654 miembros, 3 revistas) The Royal Society (1732 miembros, 11 revistas) Académie des sciences (279 miembros, revistas no reportadas) Academia das Ciências de Lisboa (miembros y revistas no reportados) Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de España (número de miembros no determinado, 2 publicaciones)

Fuente: Datos recabados de las páginas electrónicas de las asociaciones.

Las academias de ciencias reflejan dos perspectivas generales dentro de sus organigramas, aquellas que incluyen algunas ramas de las ciencias sociales, como son el caso de la española, portuguesa y mexicana, en contraste con las que únicamente consideran a aquellas derivadas del estudio de la materia y las matemáticas como son la alemana, inglesa, francesa y portuguesa. Esto puede reflejar un par de implicaciones interesantes, la idea de una perspectiva inclusiva en el contexto del significado de la ciencia o una mayor especialización de la labor científica en el caso del primer y segundo grupo, respectivamente. En ambas perspectivas el resultado directo es la reducción del poder e influencia en la toma de decisiones dentro y fuera de las instituciones que incluyen miembros de las ciencias sociales. Se puede destacar que las naciones que presentan este último comportamiento representan economías con un grado de tecnificación de su aparato productivo y capacidad de producción de tecnología reducida a comparación

de los países dentro de su región geográfica. Así, desde el punto de vista de la teoría de campos el *habitus* de los integrantes de la comunidad científica de cada país tiene alcances completamente distintos debido a que pertenecen a campos distintos dentro de las estructuras sociales de sus respectivas naciones. Por ende, el capital social de las asociaciones de ciencias naturales en países con menor desarrollo tecnológico se encuentra acumulado en actividades productivas relacionadas con la administración y el gobierno más que en la generación de conocimiento científico lo que permite conservar las estructuras de poder a lo largo de generaciones sin grandes alteraciones (Bourdieu, 1994). Estas características de dinamismo social y estructuras de poder observadas en las estructuras sociales de los países colonizadores se observa también en sus colonias americanas, tanto en el orden cronológico en el que se fundaron como en la estructura e importancia que mantienen en la actualidad, aunque no es una característica determinante como se puede observar en la evolución de la Academia Brasileira de Ciências respecto a la Academia das Ciências de Lisboa.

La evolución de las distintas asociaciones a lo largo de la historia, su impacto social y perspectivas de crecimiento se pueden evaluar considerando la cantidad de miembros, su especialización y las publicaciones periódicas de la institución. Bajo estos parámetros las organizaciones con mayor impacto e influencia en la actualidad son *The National Academy of Sciences* y *The Royal Society* al estar entre las asociaciones con mayor número de integrantes y fundamentalmente con el mayor número de revistas de publicación periódica activas 5 y 11, respectivamente. Cabe destacar que estas dos instituciones son las únicas cuyas publicaciones conservan un alto renombre dentro de la comunidad científica y son objeto de un número importante de trabajos enviados para ser considerados a publicación y de citas en artículos ya publicados. En un segundo grupo se encontraría la *Leopoldina Nationale Akademi der Wissenschaften* considerando una cantidad de miembros similar a las dos anteriores y con publicaciones periódicas activas dentro de la comunidad científica pero con una menor relevancia, así como la *Académie des sciences* que a pesar de no presentar publicaciones periódicas activas o número de miembros su organigrama muestra una especialización de divisiones muy variada entre las que destacan aquellas asociadas con la industria y los organismos de gobierno nacional. En un tercer grupo encontraríamos a la *Academia Brasileira de Ciências* presentar una publicación periódica de contenido científico aunque de menor relevancia. En un cuarto grupo podemos ubicar a las asociaciones de Portugal, España y México ya que además de presentar divisiones asociadas a las ciencias sociales, no presentan en sus páginas de internet publicaciones periódicas activas y en el caso de las asociaciones europeas no es posible conocer el número de miembros activos. Estas últimas presentan publicaciones no periódicas relacionadas con el reporte de actividades, revisión de avances en las áreas de interés y de comunicación de las ciencias similares a los archivos históricos o programas dedicados a la educación y difusión de la ciencia de las organizaciones de ciencias en los grupos anteriores.

En el ámbito del impacto socioeconómico del gremio de las ciencias naturales dentro de los distintos estados nación es muy relevante considerar la especialización de sus miembros desde el punto de vista académico y de vinculación con los distintos actores sociales de su país. En particular este último rubro puede sugerir el capital social de cada asociación dentro de su territorio de influencia en donde cabe destacar la evolución de las organizaciones de Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia, que presentan divisiones enfocadas en la colaboración con el sector productivo de sus naciones, así como con el diseño y la elaboración de políticas públicas. En este contexto, la academia brasileña aunque no presenta una división enfocada a estos sectores sociales cuenta en sus estatutos con la figura de *miembros colaboradores* que se reservan a personalidades representativas de los distintos sectores de su sociedad cuya profesión es ajena al desarrollo de las ciencias, sin embargo esta figura parece tener un papel más simbólico.

Las características antes mencionadas permiten reconocer dos grupos generales de campos en las comunidades científicas de las naciones analizadas, aquellas cuyo capital intelectual, social y cultural se puede traducir en un capital económico relevante dentro de sus países y un segundo grupo en donde su campo es mucho más limitado. Estos datos plantean un paradigma interesante en el contexto del desarrollo de los estados nación desde un punto de vista socioeconómico que permita integrar a las naciones dentro de la economía del conocimiento. Esto debido a que la participación de asociaciones de ciencias naturales menos especializadas puede ser limitada en lo relativo a plantear, diseñar, aplicar, seguir y evaluar políticas asociadas al fomento y estudio de las ciencias.

Los cambios en el campo de cada asociación de ciencias naturales sugiere la necesidad de plantear estrategias adecuadas para impulsar planes de desarrollo nacionales específicos para aquellas cuya capital social y económico se encuentra reducido, en donde se consideraron aspectos asociados al fortalecimiento de estas mediante la diversificación de actividades y su integración a sectores del sistema productivo y de gobierno en donde su aportaciones sean valiosas. Entre las estrategias observadas en los países con academias de ciencias naturales con alto capital social se encuentra la formación interdisciplinaria de científicos con estudios de posgrado en programas de gobierno asociados al poder legislativo o ejecutivo. Así como, una mayor movilidad de estos recursos humanos al sistema productivo y a programas de transferencia de tecnología mediante la formación de centros de trabajo conjunto, físicos o virtuales, en donde se encuentren representados los sectores relevantes de la economía del conocimiento: academia, regulador-gobierno y productivo. Estos sectores consideran los campos de interés de una sociedad enfocada a la economía del conocimiento considerando la definición integradora de Bell donde el desarrollo de conocimiento teórico se considera como el origen fundamental de la innovación, *vide supra*.

En el contexto mexicano, se ha reconocido desde finales del siglo XIX la relevancia de la actividad científica pero fue hasta el siglo XX que pensadores liberales como Justo Sierra dieron cabida al discurso en la forma de políticas en el contexto de la educación donde se planteó que a nivel superior las instituciones universitarias serían las encargadas de la profesionalización de la actividad científica. Posteriormente, la creación de institutos de investigación y la autonomía de las instituciones universitarias, en el periodo posrevolucionario, fue parte de las estrategias de José Vasconcelos para dotar de mayor independencia y dinamismo a la actividades asociadas a la ciencia básica y preparación de recursos humanos en el contexto de las ciencias. Los retos en este rubro y las limitantes para integrar a la naciente comunidad científica profesional mexicana se puede identificar en la alta dependencia de técnicos especializados extranjeros durante esta época y la formación tardía de la Academia de Ciencias Mexicana cuarenta años después de la Academia Brasileira de Ciências y del inicio de los esfuerzos descritos a inicios de dicho siglo. De forma general la política mexicana en el contexto de la ciencia y la tecnología se ha enfocado fundamentalmente en fortalecer y fomentar el desarrollo académico de la comunidad científica a nivel superior y en décadas más recientes a nivel posgrado. De acuerdo a las reformas legislativas en este contexto y los planes de desarrollo nacionales existen limitaciones serias para ampliar el capital social y económico de este sector que se considera fundamental para la integración de una nación en la economía de mercado global contemporánea. Lo anterior por su relevancia tanto en lo relativo a la generación de conocimiento teórico como en su ámbito del conocimiento requerido para la administración de los recursos naturales y la toma de decisiones estratégicas en un contexto económico de alto dinamismo asociado a los cambios tecnológicos constantes que suelen derivar en una obsolescencia acelerada de los sistemas productivos de la orbe.

Diseño e implementación de políticas en ciencias y educación. Cambios normativos 1992 - 2018

El estudio de las políticas públicas en ciencia y tecnología abarca el ámbito de muchas áreas del conocimiento por lo que su aproximación debe de considerar un contexto multidisciplinario que puede ser abordado desde el marco teórico-metodológico de la complejidad. Así, el impacto del conocimiento teórico, planteado en la economía del conocimiento, y su relación con el desarrollo tecnológico vertiginoso puede ser aproximado como un fenómeno complejo en donde su funcionamiento y materialización surge de una organización autónoma que dependen de la temporalidad propia de las invenciones. Dada la preponderancia económica de los productos de valor económico inmediato dentro de este esquema, la tecnología ha sido objeto de varios análisis en donde se manifiesta que esta es el resultado del equilibrio de distintas fuerzas económicas, sociales, políticas, regulatorias y de conocimiento técnico que están sometidas a factores de control heterogéneos que evolucione de forma paralela a los avances tecnológicos (Palacios, 2017). En este contexto, podemos proponer el estudio de las políticas en ciencia y tecnología mexicana y su relación con la política educativa partiendo del análisis de los esfuerzos legislativos en los últimos seis períodos presidenciales en ambos ámbitos. La relación entre estos se puede establecer con base en la estructura o la fundamentación teórica de las reformas legislativas, así como los planes nacionales de desarrollo. Este enfoque permite esbozar de forma general los alcances reales de los esfuerzos operativos en la materia y separarlos del discurso político, definiendo así la política de un gobierno y reconocer las políticas públicas que puedan surgir de las directrices legislativas aprobadas.

Conforme a lo revisado en el marco histórico el principal enfoque de las políticas públicas mexicanas en el contexto de la ciencia y la tecnología ha sido relacionado con el apoyo del sector académico a nivel superior durante el siglo XX. A finales de este siglo e inicios del siglo XXI esta tendencia se mantiene en particular si consideramos las reformas emprendidas de 1992 - 2013 en donde se pueden observar dos tendencias claras: 1. El apoyo a la ciencia y tecnología mediante el fortalecimiento de las universidades, sistemas de posgrado e institutos de investigación; 2. El fortalecimiento de la educación básica al establecer su obligatoriedad constitucional en diversas etapas. Durante estos periodos los esfuerzos de integrar a la comunidad científica y al sistema educativo se realiza fundamentalmente de forma vertical, como se muestra en la incorporación de la Coordinación del Subsector Ciencia y Tecnología de la Secretaría de Educación Pública (SEP) al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en 1992 conocido como el Sistema SEP-CONACYT (CESOP, 2006), así como con esfuerzos aislados de difusión de la ciencia normalmente enfocados a educación superior, público en general o en campañas de concientización social. La influencia de las comunidad científica en el diseño de políticas, planes educativos, integración al sistema productivo nacional o generación de tecnología a través de sus asociaciones es sumamente limitado o inexistente y los ejemplos de estas se llevan a cabo normalmente a través de esfuerzos aislados que se asocian más al capital social de las personas involucradas más que al del gremio de profesionistas al que pertenecen.

El fortalecimiento de las instituciones de educación superior y de investigación como política pública de ciencia y tecnología durante el periodo presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari se refleja en la reforma al artículo 3 constitucional (1993) en donde se establece como obligación del estado a apoyar en todos los niveles de gobierno las actividades de investigación y desarrollo de tecnología. Aunado a la formación del sistema SEP-CONACYT, *vid supra*, que se consideró el paso subsecuente a las reformas del periodo del ejecutivo anterior en donde se publicó la Ley para Promover y Coordinar el Desarrollo Científico y Tecnológico que dió origen al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología cuya labor era coordinar los esfuerzos de este gremio en el contexto educativo, productivo y de gobierno. En el periodo

de gobierno del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León se mantiene una política de continuidad en el contexto de la ciencia y la tecnología que resultó en el mecanismo legislativo conocido como la Ley para el Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (LFICyT, 1999) cuya esencia consiste en continuar la descentralización de las instituciones de investigación científica y tecnológica.

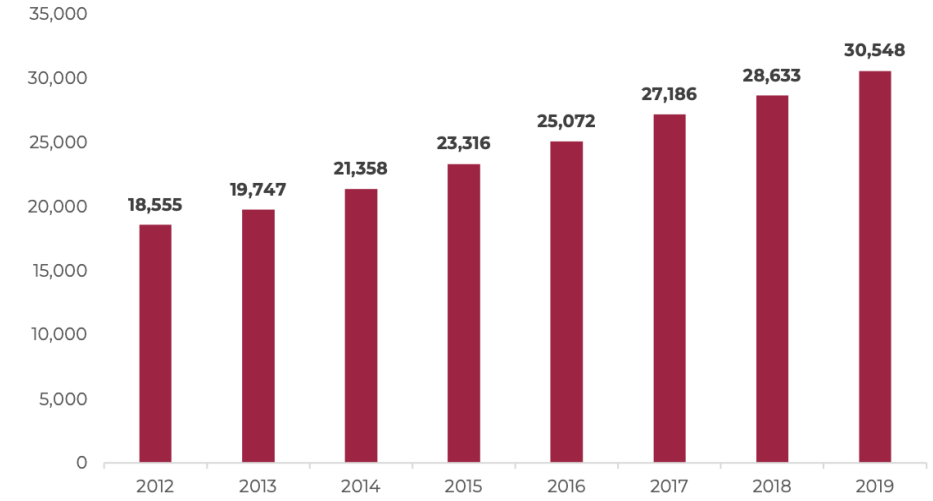
Tabla 2. Reformas legislativas relevantes en el ámbito de las ciencias y tecnología, de la educación y contexto relevante

Reformas relevantes (periodo ejecutivo)	Reformas educativas o marco normativo afectado	Contexto relevante
Sistema SEP-CONACYT 1992 Reforma al artículo 3 constitucional 1993 (1988 - 1994)	Reforma del 1992 marco regulatorio SEP y obligatoriedad de educación primaria. Obligatoriedad de apoyar las actividades de investigación científica y apoyo tecnológico	La SEP órgano rector en ciencia y tecnología, creación de 29 centros de investigación. Enfoque constructivista
Ley para el Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (LFICyT) 1999 (1994 - 2000)	Apoyo a la educación superior y continuidad de la política educativa del sexenio anterior.	Enfoque cognitivo y desarrollo de competencias.
Ley de ciencia y Tecnología y nueva ley orgánica de CONACYT 2002 (2000 - 2006)	Reforma 2002 “Educación como proyecto Nacional para todos, de calidad y vanguardia” Refuerzo de programas de posgrado y SNI.	Descentralización de CONACYT e independencia presupuestal (Ramo 38) Enfoque en desarrollo de competencias.
Reforma energética 2008 (2006 - 20012)	Consolidación de la SENER y creación del Consejo Nacional de Energía (CNE). Reformas educativas 2011, 2012 apoyo a nivel primaria y obligatoriedad de educación secundaria.	CNE define la Estrategia Nacional de Energía, desarrollo tecnológico. Enfoque en desarrollo de competencias y conducta.
Reforma Educativa 2013 (2012 - 20018)	Reformas a Ley general de educación para formar *capital humano* Ampliación del SNI y SENER	Enfoque en desarrollo de competencias y constructivista.

En los gobiernos de la alternancia, este racional se mantuvo durante ambas administraciones en donde el fortalecimiento de la investigación y la formación de recursos humanos en el área de las ciencias naturales se enfocó a niveles superiores y en centros de investigación, relegando poco a poco a las ciencias sociales tanto en el capital social como económico dentro y fuera de las instituciones de gobierno. Así, en el periodo de Vicente Fox Quezada, con acciones de mayor relevancia derivadas de la creación del Ramo 38 que dió autonomía presupuestal al CONACYT y una política dentro del organismo que fomentó el fortalecimiento de posgrados y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) mediante el incremento de sus miembros en ambos casos (de la Peña, 2004). La estrategia emprendida fue efectiva en el contexto de robustecer la investigación básica y las instituciones académicas ya que el grueso del trabajo de recolección de datos y su análisis es realizado en su mayoría por estudiantes de posgrado mientras que de forma general los investigadores principales supervisan el rigor mostrado por los alumnos de los programas como parte del proceso formativo de estos últimos.

El SNI es un programa que ha sido sujeto a una cantidad importante de estudios desde distintos enfoques y con conclusiones tanto positivas como negativas. Este programa fue formado en creado en 1984 como una estrategia para reducir la fuga de cerebros del país y es considerado uno de los ejemplos emblemáticos del cambio de política laboral en México al representar un programa de Pago por Méritos en donde el estímulo salarial de los investigadores se vió asociado a su desempeño, que era calificada con estándares establecidos por académicos reconocidos del país dentro del mismo SNI. En realidad este sistema funcionó como complemento salarial dada la reducción de la capacidad adquisitiva en el sector educativo estableciendo una diferencia importante entre los académicos dedicados a la formación de capital humano a nivel licenciatura respecto a aquellos que lo forman a nivel posgrado, ya que estos últimos son los que generan el mayor volumen de investigación científica dentro de la academia *vid supra*. Se ha descrito en diversos trabajos que este tipo de programas usados como complemento salarial generan una serie de vicios en las organizaciones donde se aplican (Gil Antón, 2017). Esto puede generar *habitus* ajenos a la dinámica inherente a la actividad académica y puede entorpecer el desarrollo natural de estás actividades productivas y cambiar el balance de fuerzas en la dinámica de producción de tecnología, es de esperarse que este fenómeno es de mayor intensidad mientras el estímulo represente mayor proporción del salario del trabajador situación que se presenta principalmente en economías con en desarrollo como la mexicana. El crecimiento de este programa a partir de los sexenios de la alternancia fue constante y desde 2001 incrementó la inclusión de sus miembros al doble de lo observado en los cuatro años previos, mostrando el ingreso de alrededor de mil nuevos miembros al año. Esta tendencia se ha mantenido casi inalterada hasta 2019, año del último informe público del CONACYT (CONACYT, 2021) (Figura 2).

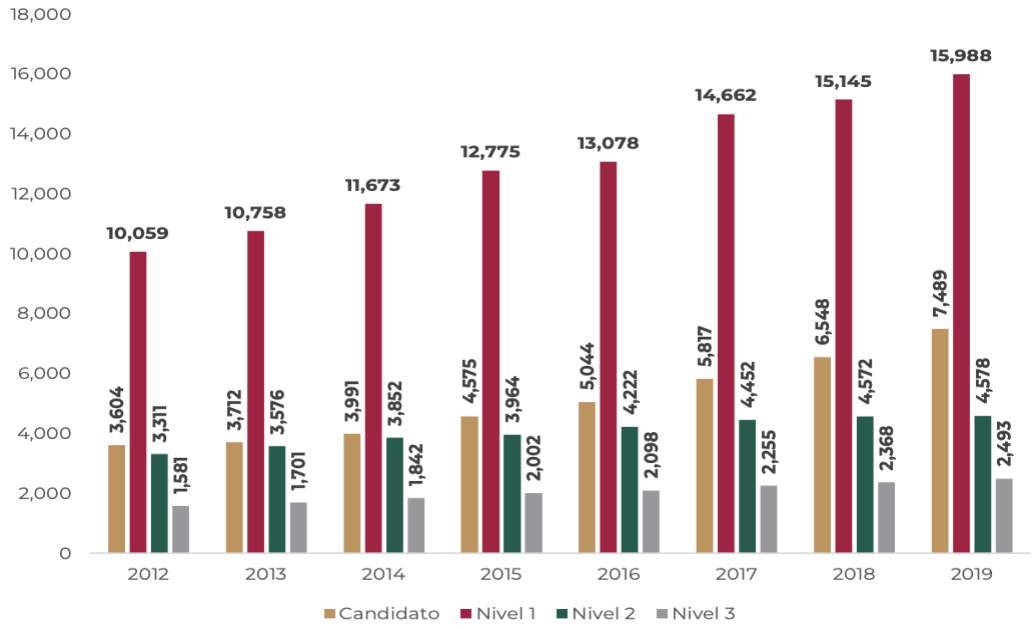
Figura 2. Número de miembros del SNI, 2012-2019



Fuente: Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

En definitiva, la función del SNI para reducir la fuga de cerebros a finales del siglo XX tuvo un grado de efectividad importante, sin embargo en la actualidad ha generado una serie de retos importantes como son: 1. alta pérdida de la capacidad adquisitiva de los investigadores ante la jubilación; 2. incremento en la desigualdad salarial en el gremio; 3. dificultad de renovar la planta laboral; 4. incremento de inestabilidad laboral de investigadores jóvenes; 5. dependencia presupuestal de instituciones educativas. Las problemáticas descritas anteriormente están asociadas a la naturaleza dinámica del sector de la ciencia y la tecnología que al estar sometido a regulaciones externas rígidas podría superar los objetivos originales para los que fueron creados los programas. En este caso, aunque la fuga de cerebros podría ser un factor a considerar en la actualidad esta se encuentra asociada más a investigadores jóvenes que prefieren perseguir sus carreras fuera del país, más no a investigadores consolidados cuya productividad puede estar asociada a su experiencia, prebendas que obtienen dentro del mismo SNI y/o a grupos de trabajo grandes en donde el trabajo creativo puede recaer en varios asistentes de investigación y estudiantes. Esta situación se refleja en los cinco puntos mencionados anteriormente donde los primeros tres son parte fundamental de la dinámica actual del programa en donde los niveles candidato, 1 y 3 presentan los mayores incrementos porcentuales, mientras que el nivel 2 se ha mantenido casi constante reflejo de una dinámica fuerte en los niveles menores y poca permeabilidad a la consolidación de una planta académica. Lo que deriva en las problemáticas cuatro y cinco que indican la presión laboral de los niveles candidato y 1 dentro del sistema de investigadores, asociada a la falta de plazas que se han reemplazado con puestos de investigación eventuales dentro de grupos de trabajos consolidados que limitan la apertura de nuevas líneas de investigación necesarias en la economía del conocimiento y una dependencia fuerte de estos programas en la apertura de nuevas plazas, permanentes o temporales, asociadas a la permanencia extendida de investigadores consolidados que por motivos económicos, más que por académicos, no optan por la jubilación (Figura 3).

Figura 3. Categoría y nivel histórico, SNI 2012-2019



Fuente: CONACYT, 2021.

Estos retos dentro de la comunidad científica nacional se suman a los relacionados con el capital social, *vid infra*, que se trabajó en el contexto económico mediante programas que intentaron ampliar la influencia del gremio en el sector industrial.

Durante el sexenio del Lic. Felipe Calderón Hinojosa las reformas en el contexto de la ciencia y la tecnología se consideraron como de continuidad aunque el perfil que se le dió a dicha continuidad consideró incluir en mayor medida a la iniciativa privada, tanto en el sector educativo como en el productivo (López Leyva, 2006). Esta política se reflejó en los apoyos a este tipo de instituciones dentro de los apoyos a la investigación y el incremento de investigadores en universidades privadas, sin embargo las reformas legislativas en el contexto de la Reforma Energética consistió el esfuerzo más significativo de este periodo al ampliar el poder regulatorio de la Secretaría de Energía (SENER) que mediante el Consejo Nacional de Energía (CNE) le otorgó la potestad de definir la estrategia de desarrollo tecnológico en una propuesta anual llamada Estrategia Nacional de Energía (ENE) que incluye la responsabilidad de promover el "desarrollo tecnológico y capital humano para el sector energético" (Gutierrez, 2014). Esta modificación fue la que abrió la puerta para que el poder ejecutivo pudiese determinar de forma más directa el tipo de inversiones y la identidad de los actores involucrados lo que permite adaptarse al dinamismo inherente al sector con la desventaja de incrementar los conflictos de interés en una sociedad con altos niveles de corrupción.

Los cambios legislativos durante el periodo presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto representó el primer esfuerzo explícito para integrar a México en la economía del conocimiento usando como bandera la Reforma Educativa al tratar de integrar al sector educativo en etapas tempranas como parte de los esfuerzos en las políticas de ciencia y tecnología. Dicha reforma ha sido sujeta a diversos análisis desde el punto de

vista laboral, didáctico, así como en el contexto de las políticas públicas y la gobernanza (Gil Antón, 2018). Sin embargo, la integración que proponía en el contexto de la política educativa a nivel básico en coordinación con la de ciencia y la tecnología representaba un primer paso para la formación de recursos humanos con habilidades para integrarse a un mercado laboral basado en actividades productivas relacionadas con las ciencias. Este enfoque representó una de las mayores discrepancias dentro de círculos de pedagogía debido a que la educación básica se considera una etapa formativa esencial del ser humano en particular de habilidades no cognitivas asociadas a la socialización y a la construcción de una identidad personal. Así, el incremento en la importancia de las materias asociadas a las ciencias naturales bajo una filosofía de competencias-constructivista con herramientas de estudio de las Ciencias, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) se planteó en demérito curricular de materias relacionadas a las ciencias sociales. De forma paralela esta administración hizo un uso altamente eficiente de las estructuras de gobierno diseñadas en el periodo anterior y planteó el fortalecimiento de la integración entre el sector productivo nacional y el académico a través de la SENER. Este sistema de apoyo es similar al usado en Estados Unidos de América en donde uno de los inversores más importantes en instituciones de investigación asociadas a universidades, institutos nacionales o sectores productores es el departamento de energía (DOE por sus siglas en inglés). La versión mexicana de esta política se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 dentro del objetivo 3.5 "Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible". De forma particular el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2014-2018 fue considerado una prioridad dentro del CONACYT y reflejaba esta filosofía a partir del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (Figura 4).

Figura 4. Actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología

Fuente: CONACYT, 2021.

Las estrategias de esta administración aunque valiosas y que representaron un primer esfuerzo integral se plantearon de forma vertical y no consideraron la participación de amplios sectores de las ciencias en su

diseño y operación, nuevamente las asociaciones de ciencias quedaron relegadas a un papel de espectadores y sus integrantes participaron de forma no colegiada, esto en demérito de su campo social y económico. Esta debilidad en la estructura de la sociedad mexicana tuvo un impacto en la estrategia planteada para la integración del sector academia-industria en donde se observaron varios problemas en la aplicación de los recursos en lo relativo a varios programas aplicados desde la SENER tanto en el sector productivo como en el académico que desde un punto de vista operativo presentaban varias muestras de incompatibilidad entre los actores de del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Reflexiones finales

La dinámica económica mundial y los retos a los que se enfrenta la sociedad moderna organizada requieren de una educación que considere a las ciencias como uno de las materias más importantes para considerar en los currículos educativos. Sin embargo, su inclusión debe considerar las habilidades básicas en lo relativo a una clasificación más incluyente que permita reconocer aquellas relacionadas al ámbito de lo cognitivo y lo no cognitivo. En el primer grupo es posible encontrar aquellas que son exclusivas al campo de las ciencias naturales bajo una filosofía de enseñanza STEM pero que al involucrar a las de orden superior como la abstracción o la creatividad permiten considerar a las artes y a las ciencias sociales. Una dinámica didáctica integradora considera la definición unificadora de la economía del conocimiento en donde la producción del conocimiento teórico, sin limitar la disciplina de donde provenga, permitiría el desarrollo integral de la personalidad en etapas tempranas de la educación en el individuo y a su vez permitiría expandir las posibilidades de desarrollo de distintos sectores productivos enfocados a la generación del conocimiento y la innovación.

Referencias.

Academia Brasileira de Ciências. (1916). *ABC – Academia Brasileira de Ciências*. Revisado en septiembre 17, 2021, de http://www.abc.org.br/

Academia das Ciências. (1779). *Academia das Ciências*. Revisado en septiembre 17, 2021, de http://www.acad-ciencias.pt/

Académie des sciences. (1699). *Académie des sciences - Home*. Revisado en septiembre 17, 2021, de https://www.academie-sciences.fr/en/

Academia Mexicana de Ciencias. (1959). *Academia Mexicana de Ciencias*. Revisado en septiembre 17, 2021, de https://www.amc.edu.mx/amc/index.php

Bourdieu, P. (1994) El campo científico. Redes: revista de estudios sociales de la ciencia. 1(2), 129-160. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes, http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/317

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), "Antecedentes", en *Ciencia y Tecnología* [Actualización: 14 de marzo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2021, May). *Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Inovación 2019*. https://www.siicyt.gob.mx/index.php/estadisticas/informe-general/informe-general-2019

de la Peña, J. A. (2004). Un vistazo a la ciencia en México. *Red de Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal*, *11*(2), VI–XI.

Demenocal, P. B., & Cook, E. R. (2005). Perspectives on Diamond's Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed. *Current Anthropology*, *46*, s91–s98. https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/497663

Einsenstadt, S. N. (1973). *Tradition, Change, and Modernity*. A Wiley-interscience publication.

Figueroa, D., & Basilisco, N. (2021). Evaluación de políticas públicas de capital humano en ciencia y tecnología en méxico, 2012–2018. *Revista de La Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño*, *XVII*(2), 26–56. https://doi.org/10.22267/rtend.212202.167

Gil Antón, M. (2018). La Reforma Educativa. Fracturas estructurales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *23*(76), 303–321.

Gil Antón, M., & Contreras Gómez, L. E. (2017). El Sistema Nacional de Investigadores: ¿espejo y modelo? *Revista de La Educación Superior*, *46*(184), 1–19. https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.12.004

Gutierrez, R. R. (2014). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *ECONOMIAunam*, *11*(32), 32–58.

Leopoldina Nationale Akademi der Wissenschaften. (1652). *Leopoldina | Home*. Nationale Akademie Der Wissenschaften Leopoldina. Revisado en septiembre 17, 2021, de https://www.leopoldina.org/en/leopoldina-home/

López Leyva, S., & Sandoval Barraza, L. A. (2006). Un análisis de la política de ciencia y tecnología en México (2001–2006). *Estudios Sociales*, *16*(30), 137–165.

Mills, C. W., & Gitlin, T. (2000). *The Sociological Imagination*. Oxford University Press.

National Academy of Sciences. (1863). *National Academy of Sciences*. Revisado en septiembre 17, 2021, de http://www.nasonline.org/

OECD (2020), *PISA 2018 Results (Volume VI): Are Students Ready to Thrive in an Interconnected World?*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d5f68679-en.

Pacheco T. M. (1993), *La Política de Planeación en Ciencia y Tecnología y Educación Superior en un contexto de Crisis*, edición del Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, México.

Palacios, G. N. (2017). El efecto de la propiedad intelectual en los flujos internacionales de conocimiento del sector solar fotovoltáico, 1976-2016. [Tesis de Doctorado, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo], Univeridad Michoacana, Morelia Michoacán, México.

Powell, W. W., & Snellman, K.. The Knowledge Economy. *Annual Reviews of Sociology*, *2004*(30), 199–220. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100037

Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. (1847.). *Real Academia de Ciencias - Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*. Revisado en septiembre 17, 2021, de https://rac.es/

The Royal Socitey. (1660.). *The Royal Society | Royal Society*. The Royal Society. Revisado en septiembre 17, 2021, de https://royalsociety.org/

La visión del Estado en el marco de la transformación de la gestión pública y las administraciones públicas locales, regionales, nacionales y mundiales

Francisco Martínez Martínez y Ricardo López Torres[1]

Introducción

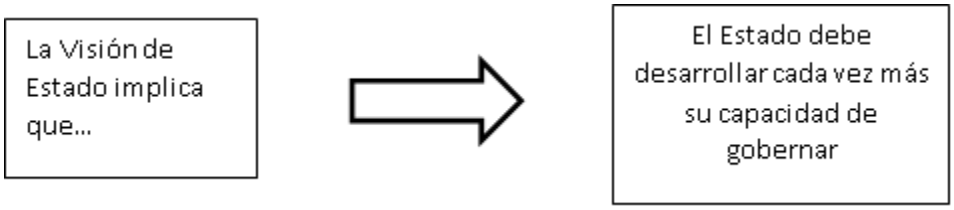
El paradigma del Estado evoluciona, en un pasado reciente se cuestiona su omnipresencia, de planificador, intervencionista y paternalista, que ya no es funcional en el mundo de globalidad creciente, de intercambios múltiples con otros Estados de economías abiertas e incertidumbre política, económica y social. Se refiere una visión de Estado que recupera la importancia de los asuntos públicos compartidos y no solo del Estado. En esta condición la visión es de estructuras gubernamentales abiertas, con inclusión y participación de organismos públicos y privados que cooperan en la definición de los programas públicos gubernamentales reconociendo sus contribuciones al interés público. El desarrollo de la Visión de Estado busca mejorar sus aspectos de atención pública y privada a través del fortalecimiento de la Gestión Pública, así la visión de la Gestión Pública es un aporte que deriva de un constructo de políticas públicas y que deriva en que sean valorada en razón de la deliberación pública y las respuestas que se razona para dar guía a la gestión pública en la práctica, "La importancia funcional de la gestión pública y las políticas públicas es que definen los nuevos perfiles para la acción del gobierno, tomando en cuenta los procesos de coordinación e interacción (Bozeman, 1998).

La Visión de Estado tiene una importancia relevante en la tendencia hacia la mejora de la gestión pública en México, como resultado de diversos procesos de reformas y modernización administrativa, que se han venido instrumentando a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Por tal, el análisis de la Visión de Estado es relevante para establecer una mayor interacción con la población en la atención de sus necesidades y demandas, con el objetivo de recobrar y consolidar la confianza y confiabilidad de la sociedad en las tareas del gobierno. En este orden de ideas, el objetivo general del texto es, contribuir a generar una posición analítica y reflexiva sobre el concepto y las características de la Visión de Estado en la Administración Pública mexicana, así como de los retos y perspectivas que este componente tiene en el desarrollo integral y sustentable en los ámbitos económico, político y social de la Nación.

[1] **Francisco Martínez Martínez.** Doctor en Administración Pública por el INAP, docente definitivo en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México UAEM. **Ricardo López Torres.** Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UAEM, docente definitivo en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México UAEM

Clarificando el concepto de Visión de Estado

Los elementos de la Visión de Estado es un componente central de la Administración Pública mexicana en el contexto de la globalización. Es la Visión de realidades que modifican la óptica de los problemas públicos, los tipos y medios de solución que conviene aplicar en razón de su definición, así la perspectiva futura es la ampliación de los espacios públicos donde el Estado habrá de redefinir su misión en la sociedad con la finalidad de atender y responder con eficacia lo que se espera de él. La Visión de Estado se refiere a un enfoque estratégico de mediano y largo alcance que le dará rumbo a partir de su concepción democrático liberal y de la re-construcción del Estado Nacional, por tanto es cambiante y el futuro está sujeto a cambios y modificaciones en la percepción, uso e ubicación de sus componentes como lo es el poder político, el derecho, la soberanía y la división de poderes. En este sentido, la visión de Estado requiere la consolidación de un Estado fuerte, que tenga la autoridad y la capacidad de conducir las políticas, los programas, los recursos, el capital humano de la sociedad, el conocimiento social, etcétera, hacia los diversos ámbitos que da sustentabilidad y armonía al desarrollo del país.



La capacidad de gobernar es una condición de la Reforma del Estado que se comprende dentro de un concepto que depende de las reformas estructurales y los cambios constitucionales que se han dado en el Estado mexicano; "La Reforma del Estado mexicano requiere de una visión de Estado, estratégica y de largo plazo, en la que la reforma administrativa tiene un papel esencial para adaptar a la burocracia a los nuevos entornos complejos y a las necesidades de una sociedad más participativa" (Sánchez, 2018: 23).

El desarrollo de la capacidad de gobernar se enlaza ahora con el dinamismo de la interdependencia económica y la mundialización de complejos problemas sociales, políticos, culturales entre varios más que hace que el Estado en su Visión globalizadora como en el ámbito de los contextos nacionales establecen posiciones a favor de la implementación de modelos que, en su momento surgen como reacción a ese contexto mundial, ya sea intervencionista, neoliberal y reformista integral, por lo que, el Estado únicamente es entendible de manera integral con la vinculación con la reforma administrativa. Sin reforma administrativa no hay Visión ni Reforma del Estado integral. La Visión de Estado se integra en razón de la condición de sus pretensiones de primera generación, de segunda y tercera generación:

1. Intervencionista. Una visión de Estado con amplia intervención en la economía mediante un pacto social. Se fundamenta hacia 1945, se diversifica hacia a1960 – 1975 y, entra en crisis hacia 1975 -1985. Por ejemplo en México deriva en la protección social derivado de la transición demográfica y la profundización de la urbanización desarrollando los organismos públicos para ello ISSSTE (1959), CONASUPO, INFONAVIT, FOVISSTE, entre otros, y que en la década de 1970 incluye los efectos de la migr5ación y el crecimiento urbano con inversión en el desarrollo rural (PIDER 1973), COPLAMAR (1977), esa visión de Estado que incluye una gestión pública acorde a la misma desempeña un ejercicio de manejo administrativo presupuestal muy amplio.

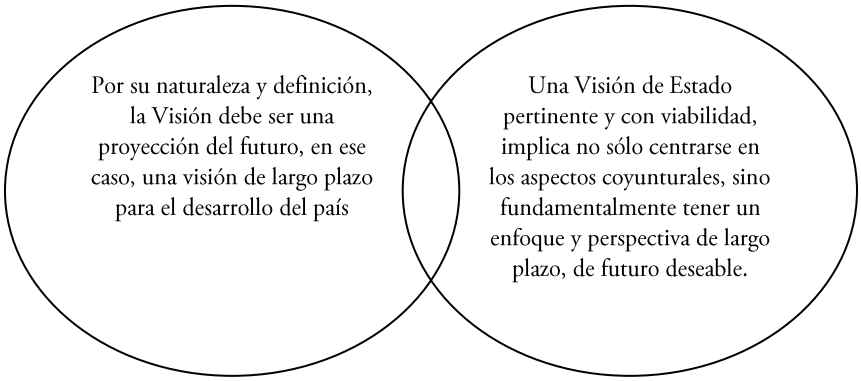
2. Regulador. Un cuestionan a las fallas del Estado, pero sin asumir las fallas del mercado, entonces la Visión de Estado es la liberalización económica (no-intervencionismo), que conlleva la liberalización política y la democratización, acompañada de la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y la apertura comercial, se visualiza a sus efectos democratizadores como efecto de la ampliación de espacios privados y público-privados. En México es con Miguel de la Madrid que se inicia una acción administrativa que modifica, por ejemplo, el artículo 4° constitucional sobre la protección de la salud, entre otras acciones de la gestión pública que indican una condición nueva y compleja para la administración pública.
3. Neoliberal. Hay una visión de la expansión del rol del mercado y de lo social; en la Visión del Estado se promueve la revisión y racionalización de sus actividades y estructura y de ser predominante pasa a subsidiario. La visión del Estado avala y establece la participación en asuntos sociales, basada en una concepción de modernización que supone adaptación a un entorno cambiante, interno y mundial que hace necesario dotar y fortalecer las instituciones que absorban el cambio.

Al final, la Visión del Estado tiene la necesidad del incremento en la eficiencia burocrática, así como la priorización prioridades del gasto en torno a funciones gubernamentales esenciales, mejoramiento del suministro de servicios por medio de una mayor contratación externa; y eliminación del despilfarro del fraude y del abuso a través de reformas del sistema de gerencia financiera., "(...) que el destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de publificación de los problemas comunes. (Guerrero, 1990: 73)

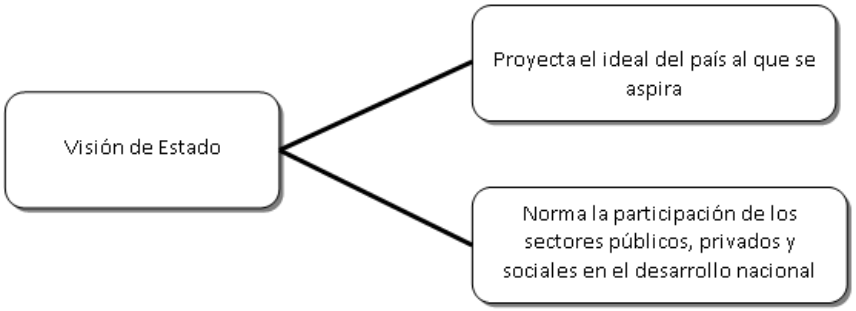
La capacidad de gobernar y ejercer autoridad en el Estado parte de su concepción de modernización política y económica, pero también del contexto de la autoridad y su rectoría, ello significa la ordenación y desarrollo político y económico – social del país, es por tanto su adecuación en el marco Legal donde se estable en la letra su Visión y sus pretensiones de largo alcance. El espacio de la Visión de Estado en el contexto legal, es un concepto integrador y sistémico, en el cual se da la interrelación entre sociedad y gobierno, entre poder público y poder social, ello implica la continuidad y dinámica en la relación entre los diferentes componentes del Estado, Gobierno, Población y Territorio; orientando a través de los dispositivos legales institucionales los Constitucionales, los Poderes Públicos y la Administración Pública, integrándose hacia un futuro deseable.

Cuando se tiene una Visión de Estado, el Gobierno y la Administración Pública cuentan con mayores posibilidades de responder de manera competitiva, ante las necesidades y demandas de la Sociedad. Es una relación entre el mercado y el interés público a través de políticas gubernamentales y de un compromiso más activo de la sociedad civil. Es tanto el control macroeconómico y el impulso del desarrollo de actividades productivas con la vinculación y participación del sector público y el privado, es por tanto el crecimiento económico y la reducción de la pobreza como la ampliación de las libertades, cohesión social e identidad cultural como se construye una Visión de Estado más moderna. (CEPAL).

Por tanto, la Visión de Estado constituye el reflejo de la sociedad en sus intereses, ámbitos de acción, necesidades, formas de interrelación, fortalezas y debilidades, entre muchos otros factores y elementos; a fin de que dicha Visión sea compartida por la población y sus gobernantes.



En el fondo contemporáneo de la Visión de Estado requiere una nueva unidad entre economía, política, ideología y cultura, que partiendo de la necesidad de incrementar la riqueza que se da en la actividad económica y su producción y de la política económica de los Estados en atención a la inflación y el gasto público, precede a los demás ámbitos que al concretar sus pretensiones, estos son producto de las transformaciones en la democracia, las libertades y los valores sociales, teniendo la certeza de alcanzar el crecimiento de la Nación y el bienestar de la población. La Visión desde esta perspectiva es una proyección normativa, que alude a la capacidad legal, política y social de construir el futuro ideal del país al que se aspira en México, con la simultaneidad de normalizar la participación pública, privada y social en el desarrollo de la Nación.



En una Visión actual de Estado, este ya no funge como único guía, ejecutor y principal fuente de financiamiento, se amplía al sector social, privado y mixto, donde la posición y valor del Estado es la de dar certeza a la actividad económica, política, social y cultural, ello significa que es el principal coordinador de los esfuerzos de cooperación y colaboración entre los diversos agentes que intervienen en el proceso del desarrollo. Esa Visión de futuro, advierte la necesidad de un nuevo desarrollo e integración, con propios elementos histórico-político-culturales ajenos e, incluso, contrarios a ellos y pertenecientes a las sociedad y en un marco pluricultural y/o multicultural, pero necesarios para incorporar el desarrollo tecnológico, educativos, institucional de gobierno y de la Administración Pública que preserve y fortalezca al Estado su papel preponderante sobre el conjunto de la sociedad en el marco de una nueva e inédita fase de desarrollo que implica un nuevo proyecto histórico.

La visión de Estado y Constitución Política

El Estado deberá ejercer la Visión de Estado como una facultad concedida por la Carta Magna en México, para generar las condiciones de paz, seguridad, respeto a las garantías individuales y sociales, respeto a los derechos humanos, la soberanía nacional, la preservación y cuidado del medio ambiente y el desarrollo sustentable del país. Los principios de la visión de Estado para México se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en diversos artículos de la CPEUM se establecen las bases de lo que los "mexicanos queremos", en términos de una nación:

1. Estado soberano y su independencia como Nación. Artículos 39°, 40° y 41° que define el poder público y su destinatario, la condición democrática representativa, laica y federal, se incluye el artículo 115° del municipio en la medida que ejerzan su autonomía mediante los poderes públicos, además de sus condiciones de integración mediante elecciones periódicas; el artículo 135° que establece la soberanía de la Nación y las condiciones para reformar la Constitución.
2. Estado democrático con sistema representativo de gobierno. Artículos 40° que establece la democracia representativa, 3° que indica a la democracia mexicana no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, es una concepción de democracia integral que abarca los diversos aspectos de la vida social de los mexicanos (fracción II, inciso a).
3. Estado con respeto las garantías individuales con apego y respeto a los derechos humanos. Artículos 1°, 2°, del 4° al 11° prevén, alimentación, trabajo entre otras la libertad e igualdad de hombre y mujer, decidir sobre la educación de los hijos, libertad de profesión, industria, trabajo, manifestación de las idea, de publicación, de libre petición, de asociación, de tránsito, de creencia religiosa, entre otros.

4. Estado con derechos sociales (educación, alimentación, salud, trabajo). Artículo 3° sobre el derecho a recibir educación hasta la media superior, 4° que obliga al Estado Mexicano para procurar alimentación suficiente a la sociedad, proveyendo lo necesario para garantizar la salud de la sociedad (Lugo), artículo 123° que se manifiesta con la seguridad laboral y los derechos a la seguridad social de los trabajadores y su posibilidad de ampliación a trabajadores no asalariados dentro del marco de la Ley del Seguro Social, del ISSSTE, los sistemas de pensiones, el fondo adicional del Infonavit que se deriva en la Ley del IMSS entre otras visiones de mejora laboral (Farfán).
5. Estado que conduce y es rector del Estado sobre el desarrollo nacional y la economía mixta. Artículo 25° y 26° que define la desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, además de la planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.
6. Estado con certeza jurídica para dar seguridad, procurar justicia, y preservar las libertades individuales y sus propiedades. Artículos 14° al 16° son garantías de seguridad, del 16° al 23° se refiere a garantías de actos de autoridad que priven al individuo de su libertad o lo sujeten a procesos penales.

Es por tanto, es en esa condición de atención donde desde el marco Constitucional se centra la Visión de Estado, "El conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales (Sánchez, 2018: 44). El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones legales constitucionales hacen que haya integración con la sociedad y lo lleva a establecer vínculos que disminuyen el alejamiento que pudiera existir entre sociedad y Estado. Los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación concreta y clara en la Administración Pública y la materialización e implementación de los preceptos Constitucionales arriba mencionados.

Visión de Estado en el contexto de la globalización

El argumento esencial para comprender la Globalización es: qué elementos deberían incluirse como asuntos fundamentales en la agenda de la Reforma del Estado, el establecimiento y propuesta del tipo de Administración Pública que se requiere en el siglo XXI, para afrontar tanto los factores exógenos como la interdependencia económica, la liberalización y apertura comercial, y la revolución tecnológica, así como los factores endógenos como la pobreza, atacar la desigualdad social, mejorar el crecimiento económico, un combate a la corrupción efectivo y mejorar la seguridad pública. Por tanto, la Globalización es un proceso de integración económica mundial que ha impactado de manera significativa en prácticamente la totalidad de los países, en todos los ámbitos: político, social, cultural, ambiental, etcétera. Lo que se busca es redefinir las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación y Visión del Estado con la sociedad en un contexto de globalización e interdependencia mundial. Ello conlleva a:

1. Reformas en el proceso de gobierno y de la Administración Pública que conlleva a cambios en las formas de realizar las funciones económicas y sociales de la rectoría estatal (desregulaciones, servicios públicos concesionados, focalización de los subsidios, cooperación del gobierno y sociedad en el cumplimiento de la función pública).
2. Reformas en el régimen político que se crea cambios de las instituciones, democratización (elecciones), re-composición de los poderes del Estado (división de Poderes efectiva), definición del federalismo, la protección de los derechos humanos.
3. Reformas a la Constitución Política que rediseñan el ámbito público y privado, el ejercicio del poder y de la libertad ciudadana, para construir la economía política.
4. Reformas al modelo de desarrollo, que dan paso a la liberalización, la apertura y la globalización económica en una Visión moderna del Estado como promotor productivo y distributivo.
5. Reformas a la cultura política, en las nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno, son valores y actitudes de la democracia (pluralismo, tolerancia) y el valor político del Derecho, leyes generales y autoridades imparciales que merme la política de carácter patrimonialista.

El proceso de globalización hace cada vez más complejo el desarrollo de los países, ya que intervienen un mayor número de agentes políticos, económicos y sociales, en ellas la Visión de Estado afronta; "La Globalización, en suma es una compleja serie de procesos impulsado por una amalgama de factores políticos y económicos. Esta transformación de la vida diaria, especialmente en los países desarrollados, a la vez que crea nuevos sistemas y fuerzas transnacionales. No se limita a ser únicamente el telón de fondo de la política contemporánea: tomada en conjunto, la globalización está transformando las instituciones de las sociedades en que vivimos (Giddens, 1999).

1. Por su posición, aspectos económicos, políticos, sociales, administrativos y jurídicos.
2. Por sus propósitos, temas de modernización; su inserción en la globalización; como transición democrática; liberalización económica y política; y ajuste estructural (organización).
3. Por su enfoque, define su intervencionismo, (neoliberal, neoi-nstitucionalista y/o neoi-ntervencionista).

Por tanto el Estado debe reformase de tal forma que siga siendo capaz de dar viabilidad a las políticas que son su esencia y razón de ser: la soberanía, garantizar el respeto al Estado de Derecho en las garantías individuales y sociales y asegurar el desarrollo sustentable del país. La globalización ha implicado una profunda transformación en el papel del Estado. Su rol protagónico ha cambiado principalmente mediante una notoria disminución de su poder e intervención en las tareas del desarrollo.

Por el impulso de la economía de mercado que privilegia la libre oferta y demanda y las políticas neoliberales, el Estado cada vez más está dejando espacios a la participación del sector privado y social, quienes tienen ya mayor participación e injerencia en los aspectos de la actividad económica: inversión, producción de bienes y servicios y que, bajo parámetros de gestión privada a pública, contar con funcionarios profesionales, honestos capaces de responder oportuna e imparcialmente las cambiantes necesidades y demandas de los ciudadanos, en estructuras menos rígidas y si, más flexibles y adaptables para asumir decisiones.

Por tanto, la Globalización impacta no solo en el papel del Estado, sino también en el ejercicio de su autoridad conforme se muestra a continuación:

Transformaciones del ejercicio de la autoridad del Estado

Antes	Ahora
Vertical	Horizontal
Jerárquico	Responsabilidad compartida
Piramidal	Enfocado a partir de necesidades y demandas sociales

Fuente: elaboración propia.

Se da la transición de un poder político caracterizado por el autoritarismo, a otro caracterizado por la responsabilidad y solidaridad social. La Visión de Estado en la Globalización implica para el Gobierno y la Administración Pública en el siglo XXI, el tratamiento diligente y competitiva que aborde una agenda económica, política, social, administrativa con un aparato gubernamental: moderno, democrático, descentralizado, honesto, eficiente, desregulado, abierto, necesario, profesional, transparente, con rendición de cuentas, con gobierno electrónico, de calidad y con participación ciudadana. Desde dicha perspectiva, se hace patente que la Visión de Estado precisa de una reforma administrativa implementada con una nueva visión del sector público y con atributos éticos, de contacto con la comunidad y de servicio a los ciudadanos. Servir a la Constitución no al régimen en turno, debe ser un cambio en la filosofía del servicio público.

Para lograr lo anterior es importante redimensionar el papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública sin descuidar su Visión sustentada en su responsabilidad política, jurídica, económica y social. Se demanda una nueva estructura y procesos de gestión de la Administración Pública: la necesidad de reformar completamente la gestión de sus sectores públicos en función de un nuevo modelo, cuyo objetivo era fomentar la cultura de resultados y lograr sectores públicos menos centralizados. El nuevo modelo de la gerencia pública, se reforzó y desglosó con detalle en el documento Las transformaciones de la gestión pública, bajo las siguientes características:

1. Orientación hacia resultados: busca la eficacia, la eficiencia y la calidad en todo cuanto hagan, lo cual quedaría reflejado en los servicios que se ofrezcan a los clientes.
2. Desjerarquizar las organizaciones y descentralizarlas con el fin de acercar la Administración Pública al (ciudadano) cliente para tener un trato más directo.
3. Explorar soluciones diferentes en la prestación directa de servicios.
4. Buscar la eficacia de los servicios, planteando objetivos de productividad y competitividad dentro del sector público.

Los elementos clave son: devolver autoridad y otorgar flexibilidad; garantizar los resultados, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; prestar un servicio abierto a las necesidades del público; mejorar la gerencia de los recursos humanos; optimizar el uso de la informática; mejorar la calidad de la regulación y reforzar las funciones de dirección del nivel central (Vicher, 2018). La responsabilidad principal del Estado en la Globalización consiste en propiciar la factibilidad del desarrollo nacional, tejiendo como eje principal el logro del bienestar social. En este marco de acción, el Gobierno y la Administración Pública deben asumir sus responsabilidades en los siguientes términos:

• El gobierno como organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos, debe coadyuvar en el establecimiento del régimen político y en la forma en la que se ejerce el poder.	• La Administración Pública, que es responsable de "realizar la función pública a cargo del Gobierno y en representación del Estado", tiene como principal finalidad coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad la paz social y el desarrollo sustentable del país.

Por tanto, el gobierno como organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos, debe coadyuvar en el establecimiento del régimen político y en la forma en la que se ejerce el poder.
La Administración Pública, que es responsable de realizar la función pública a cargo del Gobierno y en representación del Estado, tiene como principal finalidad coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad la paz social y el desarrollo sustentable del país.

A manera de conclusión

En relación a lo abordado se puede concluir que, la visión de Estado refiere un elemento central, el Estado está vinculado con otros Estados, no hay disociación, el mundo es uno y los Estados deben contribuir a que este único mundo sea realmente el lugar de la sociedad humana, por tanto, la visión de Estado es una condición en donde el proceso civilizatorio da lugar a una consolidación y francamente necesidad insoslayable de fortalecer al Estado mismo, esto es, fortalecer la visión moderna sobre la cual se funda: derechos ciudadanos y derechos humanos. Por tanto, la visión de un Estado moderno es la de un Estado representado por un Gobierno de amplio criterio, promotor de la cohesión y solidaridad social, siempre y cuando no pierda la dirección al tomar decisiones en representación de un país que, como todo ente representa virtudes, defectos, suficiencias e insuficiencias, riqueza y pobreza, educación e ignorancia, seguridad-inseguridad, etcétera; particularmente, dentro de un sistema democrático, régimen democrático, con expresiones democráticas alejadas del autoritarismo.

Por ello, la interrelación entre esta Visión que es una tarea de los gobiernos, desde el nivel que corresponda y desde la responsabilidad que les competa, los gobierno y sus gobernantes deben tomar en cuenta la amplia, definitiva e imparable, inevitable proceso de globalización de inicios del siglo XXI que ha significado, entre muchas otras cosas, la liberalización de la economía, la desregularización financiera, la desreglamentación del sector industrial, la mundialización empresarial con sus evidentes y nefastas consecuencias; como la pérdida de soberanía de los Estados en la economía y las relaciones internacionales, la desprotección de los derechos sociales y, en efecto, el crecimiento de la desigualdad en el mundo, donde el 1% más rico del mundo tiene tanto patrimonio como el resto del mundo junto.

Si entendemos que el desarrollo del Estado de Derecho contemporáneo, es un proceso histórico que el día de hoy precisa de revisar la "cuestión social" que desde el siglo XIX se inicia, integrar sociedades ingentes de más equilibrio, más requisitadas de beneficios y oportunidades de desarrollo, naturalmente con acceso libre y posible, el Estado reafirmaría su centralidad y capacidad te encontrar equilibrios entre sectores sociales a veces antagónicos. Atendiendo lo anterior, desarrollo y asistencia a su sociedad son los fines del Estado, pero no cualquiera, sino aquel con una visión centrada en lo social qué dé balance y garantice los derechos sociales, dé un equilibrio social manteniendo logros, no vean afectados sus avances por crisis recurrentes, 2000, 2008, 2012, 2020, etcétera, que altera la vida social con respecto a las

necesidades fundamentales, a la vez que preservar el entorno en el que se convive. La eficacia de la visión de este nuevo Estado, radica en entender qué se necesita una discusión amplia política, Jurídica, social, cultural, económica, de identidad individual y de grupo, educativa, entre otras que realmente hagan efectivo el modelo de Estado ahora y en el futuro.

En plural, por tanto, el Estado no va solo, sino es el conjunto de Estados partiendo del propio, como habrá que observar desde una perspectiva comparada como la visión de Estado debe ser integrada a un colectivo mundial que permita coincidir en responsabilidades de gobiernos, de las administraciones públicas y del constructo político jurídico y económico que puede consolidar al Estado ahora y para el futuro, en una perspectiva de largo trance que haga entender al Estado como un sujeto capaz de desarrollarse y potenciar sus capacidades; lo que a su vez implica un cambio de visión de la justicia que incluya la distributiva que desde el siglo XIX existe, e integre la justicia compensatoria, requisito para equilibrar las graves diferencias entre éstos. La visión de Estado es un enfoque que definitivamente y contundentemente da oportunidad al Estado y a su compromiso social de verificar si es capaz de resolver las nuevas exigencias sociales del siglo XXI, que le permitan entender su razón de ser y la necesidad de mantenerlo actualizado y vigente.

Bibliografía

Bozeman, Barry (1998) La gestión pública su situación actual. México, CNCPAP-FCE.

Farfán Mendoza, Guillermo (2017) "México. La Constitución de 1917 y las Reformas a los Sistemas de Pensiones". Revista Latinoamericana de Derecho Social, UNAM- IIJ, Vol. 24. Núm. C. Enero – Junio, páginas 3-248.

Gideens, Anthony (1999) La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Madrid, Edit. Taurus.

Guerrero, Omar (1990) "El Estado Majestuoso ante la Privatización". En Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado? México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año ii, no. 3, julio.

Lugo Garfias María Elena (2015) El derecho a la salud en México. Problemas de su fundamentación. México, CHDH.

Ocampo, J.A. (2003): "Latin America's Growth Frustrations: The Macro and Mesoeconomic Links", Seminar on Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies. Santiago de Chile, ECLAC Headquarters.

Sánchez González, José Juan (2018) Administración Pública y Reforma del Estado en México. México, IAPAS-UAEM-UAT.

Vicher, Diana (2018) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Reforma de la Administración Pública. México, INAP-Tirant lo Blanch.

Anexo:

Principales modificaciones constitucionales en materia de Derechos humanos y Garantías Individuales en la Constitución mexicana. Cuadro comparativo

Texto anterior	Texto vigente	Análisis comentarios
título primero Capítulo I De las garantías individuales Artículo 1o. en los estados unidos mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	título primero Capítulo I *De los derechos humanos y sus garantías* artículo 1o. en los estados unidos mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos* en esta Constitución y *en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio* no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. *(SE ADICIONAN)* *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.* *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*	Se modifica la denominación del Capítulo I por la de *Derechos Humanos y sus Garantías.* En el primer párrafo del artículo 1o. cambia el término de *individuo* por el de *persona*, incorpora el reconocimiento del goce de los derechos humanos recogidos en tratados internacionales reconocidos por México, así como las garantías para su protección. Se adicionan dos nuevos párrafos a este artículo: el segundo y el tercero. En el segundo, incorpora la interpretación de las normas relativas a derechos humanos bajo el principio *pro persona*. El tercero, establece las obligaciones a cargo de todas las autoridades de respeto, protección y reparación de violaciones a los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El artículo 5o. —antes tercero— señala ahora de manera explícita la prohibición de no discriminación por motivo de preferencias sexuales de las personas.
En el año 2011 se modificó la forma de proteger los Derechos Humanos de todas las personas. Los Artículos que la Reforma modificó fueron el 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105. ... México ha firmado y ratificado múltiples tratados internacionales que reconocen derechos humano	Reforma al artículo 16. Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la	Con las modificaciones del 2011 Con la reforma al artículo 1º constitucional se estableció que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia carta magna y en los tratados internacionales de los que el país sea parte, significó un cambio tan

	ley prevea como delincuencia organizada.	positivo como profundo en el funcionamiento del Estado mexicano.
Con la reforma al artículo 1, los derechos humanos y sus garantías no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma CPEUM establece; de ser así, se tendrá que seguir el mismo procedimiento de control ante un decreto de suspensión o restricción.11 sep. 2015	Los dos principios que la reforma establece son, por un lado, el principio de interpretación conforme, que significa cumplir al mismo tiempo con la Constitución y los tratados; por el otro, el principio de dar mayor peso a la interpretación que más favorezca a la persona.	Se reforman los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 82, 83, 84, 89, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122; se adicionan los artículos 26, 41, 69, 73, 74, 76, 89, 90, 99, 105 y 116; y se deroga la fracción V del artículo 78.
De los derechos humanos y sus garantías: La reforma al artículo 1°, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	El nuevo párrafo tercero del artículo 1º establece la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.	En el año 2011 se modificó la forma de proteger los Derechos Humanos de todas las personas. Los Artículos que la Reforma modificó fueron el 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105.12 ene. 2016.

Financiamiento para el Desarrollo Local en México

Jorge Enrique Pérez Lara, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno y Roberto Moreno Espinosa[1]

Introducción

Durante el presente escrito, se sostiene que el financiamiento público juega un papel fundamental para el desarrollo de cualquier país, razón por la cual dentro de la estructura del texto se aborda la problemática de los ingresos públicos de los gobiernos locales en México, y se plantean algunas propuestas de modificación en el marco institucional-normativo fiscal de México que permita alcanzar una mejora importante en la política nacional de financiamiento que impulse y detone el desarrollo económico y social desde lo local que permita mejores condiciones de autonomía municipal, pues si bien se le han otorgado una buena cantidad de responsabilidades administrativas y obligaciones para la prestación de

[1] **Jorge Enrique Pérez Lara**. Cursó el Programa Posdoctoral Gobernabilidad y Gobernanza en Democracias Avanzadas, impartido por la Universidad de Colorado en Colorado Springs en conjunto con la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, cuenta con Estudios de Doctorado en Desarrollo de la Educación por la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico, cuenta con un Máster en Educación: Planificación, Innovación y Gestión de la Práctica Educativa por la Universidad de Alcalá, es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México en donde se graduó con Mención Honorífica. Se ha desempeñado como docente de nivel licenciatura y posgrado en instituciones de educación superior públicas y privadas; participó como profesor invitado en la Universidad de la Laguna, en Tenerife, España, es Apoderado Legal y Director de Investigación de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y actualmente se desempeña como Director de Planeación e Investigación en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico. jorge.perez@iapas.mx. **Oscar Mauricio Covarrubias Moreno**. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, por la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1998, obtuvo el Premio Nacional de Administración Pública. En 2005, se hizo acreedor al "Premio del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Tradición y Excelencia". En 2007, obtuvo el segundo lugar en el Concurso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En 2009, realizó el Programa Postdoctoral en "Gobierno y Políticas Públicas" en la Universidad de Nuevo México. Albuquerque, EUA. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Es fundador y editor en jefe de la Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED). Es coordinador en México del Proyecto TOGIVE: Transatlantic Open Government Virtual Education, del Programa ERASMUS+ financiado por la Unión Europea. Tutor del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, así como del Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. **Roberto Moreno Espinosa**, es Licenciado en Administración de Empresas por la FCA-UNAM; Maestro en Administración Pública por la FCPyS-UAEM y Dr. en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; cuenta con una estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México, USA; fue miembro del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001- 2008; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2; es miembro fundador de la Red Mexicana de Servicio Profesional; ha sido consultor encargado del área Administrativo-Gerencial en la DESPE del IFE; consultor en la Dirección General de Telecomunicaciones y Radiodifusión de la SCT; ha participado en calidad de ponente en más de 100 congresos y foros nacionales e internacionales; forma parte de siete consejos editoriales de revistas especializadas; es Presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro. A.C.; actualmente es Profesor e Investigador de Carrera de la UAEM, Campus Amecameca.

servicios, no se le han brindado las capacidades financieras que le permitan lograrlo de una forma adecuada, lo cual ha impedido su pleno desarrollo.

Por tal motivo, una de las reformas más importantes que se deben implementar en México es una de carácter hacendario que impacte tanto en los ingresos como en la forma en que gastan los gobiernos en nuestro país. Los gobiernos locales se ven seriamente limitados en su desarrollo debido a la debilidad fiscal que los aqueja, si bien se han impulsado diversas reformas fiscales la mayoría se han centrado en fortalecer los ingresos del ámbito federal, y que sea éste nivel el que reparta los recursos a las entidades federativas y a los municipios a través de participaciones y aportaciones, partiendo desde una lógica totalmente centralista, contrario a nuestro sistema de organización territorial federal.

Por lo anterior durante el presente escrito se argumenta la necesidad de impulsar una reforma que siente las bases de un nuevo federalismo, que le brinde a los gobiernos estatales y municipales las capacidades financieras suficientes para atender las enormes demandas sociales que día a día crecen, y así aminorar la saturación actual de las administraciones locales. Asimismo, se analiza la importancia de los ingresos propios de los gobiernos locales como fuente de fortalecimiento de las arcas públicas, y a su vez se realiza un comparativo con algunos países de la región, con el fin de contextualizar la situación de nuestro país en cuanto a recaudación, posteriormente se realiza un recorrido por el sistema fiscal mexicano, con el fin de comprender cómo está estructurado y organizado, para posteriormente tener un breve diagnóstico de lo que le está costando a México no realizar una modificación normativa que permita incrementar la recaudación de impuestos locales, con base en un sistema de incentivos para estimular a las autoridades locales a cobrar de manera adecuada, y así fortalecer la tan limitada autonomía municipal.

Finalmente, el artículo desarrolla un apartado relativo al destino del gasto público, pues no basta con que los gobiernos locales tengan mayores recursos fiscales, sino que éstos deben ser administrados y ejercidos adecuadamente, ya que de no ser así el resultado de cualquier reforma fiscal resultará limitado.

Política de estado en materia fiscal

Las políticas públicas son actualmente una de las metodologías más usadas para el análisis de la acción gubernamental, en este sentido uno de los representantes más destacados en el desarrollo teórico conceptual de las mismas es Luis. F. Aguilar, quien al respecto menciona lo siguiente:

> Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales (Aguilar, 1992: 8).

Como el autor lo menciona, si bien las políticas públicas no son la solución mágica para los diversos problemas que aquejan a las sociedades actuales, si resultan ser una herramienta muy útil para el diseño y formulación de políticas más apegadas a las necesidades reales de la población, que redundarán en acciones más eficientes y eficaces en la atención de cada problemática. La ventaja de esta propuesta metodológica es que, al ser un ciclo, las políticas entran en un entorno de mejora continua, para lo cual la evaluación

de estas es un factor de singular importancia. Abundando en lo anterior Luis Aguilar menciona lo siguiente:

> nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos (Aguilar, 1992: 9).

Efectivamente, como lo menciona el autor, no se pueden generar políticas que resuelvan problemas de manera definitiva, pues en su mayoría las cuestiones que buscan atender son de carácter transversal por lo que su complejidad de resolución son de una complejidad inconmensurable, tales como la educación, la pobreza, la contaminación, la seguridad, la salud, entre muchos otros que son temas que además de que son complejos van evolucionando conforme la sociedad va cambiando con el paso del tiempo, por lo que difícilmente existirán soluciones definitivas. Abundando sobre el tema el autor menciona que las políticas públicas tienen elementos que coadyuvan a tener un impacto superior que la simple implementación de acciones gubernamentales:

> El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema (Aguilar, 1992: 32).

La superioridad de las políticas públicas sobre la toma de decisiones de la administración pública tradicional es la incorporación de estrategias que implican el involucramiento de los diferentes actores sociales en la formulación e implementación de las acciones públicas, lo que repercute de manera directa en la eficiencia y eficacia. En eficiencia, pues al tener el aparato gubernamental un sinfín de demandas y un número limitado de recursos, el poder involucrar al sector privado o social, le provee de recursos materiales e incluso financieros que puede incluir en el accionar estatal. Además, resulta más eficaz, pues al incorporar a los sectores involucrados, estos conocen de primera mano la problemática y cuentan con propuestas de solución, además de que se sentirán corresponsables del éxito de la política por lo que se disminuyen las resistencias al cambio y por el contrario se suman para lograr su éxito.

Retomando lo anterior, Aguilar menciona que: "El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado" (1992: 33). El involucrar a amplios sectores en la toma de decisiones, así como en su implementación, redunda en un incremento de la legitimidad del poder político, pues las decisiones ya no son tomadas por un gobernante aislado y desconectado de las demandas sociales, sino que son la reflexión que conlleva a la toma de una decisión de manera conjunta, lo cual resulta en respaldo del accionar público. En este sentido las políticas públicas se pueden describir de la siguiente forma:

> […] al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias,

> corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos (Aguilar, 1992: 36)

Como se puede observar, hablar de políticas públicas no se reduce a la acción gubernamental sino al conjunto de interacciones que permiten atender los problemas públicos, mediante la conjunción de recursos humanos, materiales y financieros, públicos y privados. Así la capacidad de respuesta se incrementa de forma exponencial, al incluir a la sociedad en el amplio sentido de la palabra, como actor fundamental en la resolución de las demandas más apremiantes de la población. Además de lo anterior se debe tener en cuenta que implementar las políticas públicas involucra una visión más tecnificada de la toma de decisiones para ponderar donde se deben destinar los limitados recursos de que se disponen, pues como lo menciona Aguilar:

> Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes (Aguilar, 1992: 36).

Debido a que existen límites en las capacidades para atender los diferentes problemas públicos, se debe de realizar un análisis minucioso que permita ponderar cual opción de las diferentes posibilidades de acciones de política impactará con un mayor beneficio y a un menor costo, para poder lograr lo anterior la cuantificación de los factores y los análisis estadísticos así como econométricos resultan fundamentales, y es así que la administración pública se tecnifica aún más para mejorar la toma de decisiones.

El financiamiento para el desarrollo local es un tema complejo de abordar pues concierne a diversidad de sectores, además de que conlleva costos políticos y sociales muy importantes y los resultados no se verán reflejados en el corto plazo, por lo que su atención debe tener una visión de amplio espectro así como de muy largo plazo, en este sentido, la conformación de una política nacional de financiamiento para el desarrollo desde lo local, debería partir de un consenso amplio y con visión de Estado, dejando atrás la práctica recurrente de que los gobiernos desechen lo avanzado por la administración anterior para dejar su propio sello, esto ha ocasionado enormes daños en la economía, en el combate a la pobreza, en la educación, en la salud, en la gestión pública entre muchos otros, pues no se logran transmitir los elementos tan necesarios de estabilidad y claridad de objetivos. En términos prácticos para el caso de una política fiscal que detone el desarrollo desde lo local es necesaria la formulación de lo que se conoce como una política de Estado, que conlleva una visión más amplia como se puede observar a continuación:

> Las políticas de Estado, […] no pueden ser pensadas fuera de la relación Estado/sociedad, constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción de un Estado, forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico del gobierno. Trascienden la temporalidad de una gestión, la resolución de problemas de coyuntura y aun los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural. Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la construcción institucional que consolide el largo aliento de varias de estas medidas, que a priori no pueden calificarse como políticas de Estado (Guardamagna, 2013: 74).

Como se puede observar, una política nacional de financiamiento para el desarrollo desde lo local puede definirse como una política de Estado, pues resulta necesario que la misma sea transexenal, que trascienda a los intereses particulares de los partidos políticos en el gobierno nacional o estatales, y que atienda esta problemática de manera estructural. Por supuesto esto implica como se venía mencionando de un consenso político y social muy amplío, por lo que se propone la realización de un amplio proceso de consulta con todos los sectores involucrados que tenga como resultado la constitución de una política nacional de financiamiento para el desarrollo desde lo local que no sólo revierta el rezago actual en diversos temas como lo son la seguridad, la infraestructura urbana, la salud, la educación entre otros, sino que oriente el desarrollo en estos temas para convertir a México en un país a la vanguardia.

El sistema federal mexicano

El sistema de organización federal constituye una eficaz forma de disminuir las desigualdades de un país, pues en teoría el gobierno federal recauda los recursos fiscales de las regiones más prósperas y después mediante el gasto público puede redistribuirlo poniendo énfasis en las regiones más necesitadas, fomentando la cohesión social de la nación. Si bien en teoría es un sistema de organización idóneo para México, dadas las características sociales que imperan, en realidad, dicho modelo no ha permitido generar una sociedad más homogénea pues mientras el norte ha crecido a tasas elevadas que le han permitido mejorar sus condiciones de vida, en el sur la pobreza se ha agudizado, dando origen a un país con elevados contrastes sociales y económicos.

Para lograr revertir la desigualdad, la capacidad recaudatoria del estado debe ser adecuada a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, en la tabla comparativa número uno resulta evidente la debilidad fiscal que presenta el sistema federal mexicano, debido a que los estados y los gobiernos locales no tienen suficientes facultades recaudatorias y las que tienen son desperdiciadas como es el caso del impuesto predial y el cobro del derecho del agua, por lo que los recursos con que cuentan son insuficientes para atender las demandas sociales. En este sentido se podría entender la razón de la incapacidad del conjunto de las administraciones públicas para generar las condiciones adecuadas de desarrollo económico y social que se requiere para mejorar la situación en que vive la población.

En la tabla número uno se presentan datos sobre la recaudación de impuestos por nivel de gobierno, se incluyen varios países desarrollados con el fin de visualizar, una especie de modelo ideal al cual nuestro país debería aspirar a llegar en el mediano plazo.

Como se muestra en la tabla uno, el nivel de recaudación del Estado Mexicano en su conjunto es mucho más bajo que en los otros países seleccionados, pero revisando a detalle, encontramos que la recaudación del gobierno federal mexicano es consistente con el resto de los países elegidos –con excepción de Noruega–. En el nivel local que para el caso mexicano serían las entidades federativas y los gobiernos municipales, resulta notoria la baja recaudación existente, pues comparado con el dato norteamericano, es perceptible que como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), los gobiernos locales del vecino país recaudan el equivalente a casi 10 veces lo que recolectan los mismos gobiernos en el caso mexicano; y lo mismo ocurre cuando se hace la comparación con Brasil, en donde la proporción es de casi 11 veces de lo que se recauda en México.

Tabla 1. Comparativo de Ingresos Tributarios por nivel de gobierno, 2017

	Gob. Nacional	Gob. Locales	Total
Argentina	17.9	5.5	23.4
Brasil	14	9.8	23.8
Alemania	11.1	12	23.1
España	13.6	8.4	22
México	13.1	0.9	14
Noruega	21.6	6	27.6
Estados Unidos	12.1	8.8	20.9

Fuente: Comparativo de recaudación. Principales impuestos, CIEP 2019.
Nota: Se excluyeron los ingresos de la seguridad social, al igual que ingresos no tributarios.

La recaudación conjunta de los estados y municipios no llega ni a un punto porcentual del PIB, con esta breve visualización del estado de las finanzas públicas, es notorio que el problema estructural se encuentra en los gobiernos estatales y municipales que podría ser explicado por la premisa de que el diseño institucional está planteado para privilegiar la recaudación fiscal del gobierno federal, prueba de lo anterior son las constantes reformas fiscales para fortalecer los ingresos públicos del gobierno federal, con algunas partidas para los estados y municipios, pero condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos, lo cual lastima y debilita la incipiente autonomía de los gobiernos estatales y municipales.

Adicionalmente es importante mencionar que el sistema de incentivos resulta inclinado para privilegiar la pereza fiscal de los gobiernos locales, pues las fórmulas de asignación, recompensan a los estados y municipios que mantienen a su población en la marginación, como en el caso del Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, dentro del cual se asignan partidas presupuestarias a través de diversos sub-fondos que se canalizan en muchos casos tomando en cuenta el nivel de marginalidad, lo cual resulta un incentivo para mantenerse en dicha condición, pues de mejorar las condiciones de vida de la población perderían partidas presupuestarias muy importantes.

El incentivo debe ser para fomentar la actividad económica no para deprimirla, por tal motivo la política actual debe ser modificada para transformar de fondo el combate a la pobreza y de la misma forma debe modificarse la estructura de la repartición de los fondos públicos.

La debilidad en la hacienda pública de las entidades federativas y de los municipios ha propiciado enormes esfuerzos de la federación para tratar de aminorarla, a través de transferencias de recursos, si bien en prácticamente todas las federaciones existen dichas transferencias, en el caso de México han llegado a niveles elevados pues la dependencia de los gobiernos locales es demasiado alta. Esto se debe como se ha venido manejando a que el diseño institucional de asignación de las transferencias intergubernamentales fomenta la pereza fiscal (Raich, 2002), pues de acuerdo con un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados:

> Dicha dependencia es producto del diseño del sistema de asignación del gasto federal, que fomentó en la distribución de los recursos federales el componente compensatorio. La recepción de transferencias compensatorias ha dado lugar a la discusión sobre su efecto en el esfuerzo

> recaudatorio propio: recibir sin esfuerzo puede llevar al problema de la dependencia (CEFP, 2009-d: 26)

Las transferencias federales que se incrementan de manera sistemática han dado lugar a que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos municipales hagan poco o nulo esfuerzo por aumentar la recaudación fiscal propia, pues es más atractivo política y electoralmente esperar a que llegue la época en que se negocia el presupuesto de egresos y gestionar con los diputados un incremento de recursos para sus estados o para sus municipios según sea el caso, que implementar acciones fiscales que incrementen la recaudación de impuestos locales.

Estructura de la recaudación fiscal en México

El nivel de participación estatal en el desarrollo económico juega un papel relevante en la calidad de vida de las sociedades, y el principal elemento que interviene para determinar el nivel de intervención pública, es la capacidad recaudatoria del gobierno. Si la capacidad de cobrar impuestos de un gobierno es limitada, su participación en el impulso económico será por obvias razones limitado, a menos que se recurra al endeudamiento, sin embargo esto último resulta peligroso si no se maneja de manera adecuada, llevando a casos extremos como el que vivió México en los años 70's y principios de los 80´s donde más de una tercera parte del presupuesto federal provenía del financiamiento público (Moreno Espinosa, 2015), principalmente de origen externo, lo que originó una crisis fiscal que tuvo repercusiones muy negativas en la estructura y características del aparato gubernamental así como en el nivel de vida de los ciudadanos.

Por otro lado, un excesivo intervencionismo estatal, ocasiona el deterioro de las capacidades productivas del sector privado, como se evidenció en los setenta, cuando la elevada participación pública en los procesos productivos dio pauta para el desmantelamiento de la industria nacional, ya que el control de precios acompañado de una elevada inflación redujo los incentivos para invertir (Huerta, 2005). Por lo anterior cada país debe mantener un equilibrio adecuado en el nivel de intervención pública según sean las circunstancias sociales y económicas imperantes (Pérez Lara, 2016). Por tal razón dentro del presente escrito se realiza una comparación con países con niveles de desarrollo similares a México, para conocer si la recaudación impositiva está acorde al promedio regional o si el país se encuentra rezagado en tan importante indicador.

El sistema de recaudación de impuestos en nuestro país, resulta de los más endebles de la región como se puede observar en la tabla número uno, hipótesis que se refuerza con la tabla número dos donde se evidencia la escueta recaudación de impuestos en el ámbito estatal y municipal, lo anterior debido a que el estado mexicano no ha implementado los incentivos adecuados para que los gobiernos locales hagan uso de sus potestades tributarias de manera adecuada, tal es el caso del impuesto predial en donde se presenta un rezago muy importante.

Se seleccionaron los 4 países latinoamericanos que son estados federados, para que la comparación fuera entre entes con las mismas características organizacionales, de los cuales encontramos que el régimen de captación tributaria más concentrado de la región es el Venezolano, pues prácticamente la totalidad de los impuestos son cobrados por el gobierno federal, llegando al 2000 a captar el 95% del total, no se cuentan con datos actualizados debido a la situación económica, política y social por la que atraviesa el país desde principios de la segunda década del siglo XXI, en este país los gobierno estatales y locales, tienen

nulo margen de maniobra, pues dependen en su totalidad de las transferencias gubernamentales de la federación.

Tabla 2. Sobre el porcentaje de recaudación de impuestos respecto del total por Orden de Gobierno 1995-2017 (Países con organización federal)

	Gobierno Federal o Nacional			Gobierno Estatal o Regional			Gobierno Local			Seguridad Social		
País	**1995**	**2000**	**2017**	**1995**	**2000**	**2017**	**1995**	**2000**	**2017**	**1995**	**2000**	**2017**
Argentina	59.0	66.4	59.0	17.5	17.8	18.1	---	---	---	23.4	15.8	22.9
Brasil	44.7	47.8	43.2	26.6	25.1	24.8	3.7	3.4	5.8	25.0	23.7	26.3
México	73.9	78.3	81.1	2.8	2.7	4.1	1.5	1.0	1.6	21.8	18.0	13.3
Venezuela	94.6	94.6	---	---	---	---	---	---	---	5.4	5.4	---

Fuente: OCDE, 2020.

México se encuentra en el segundo lugar de concentración fiscal pues para el año 2017 el 81% de los recursos públicos fueron recolectados por el gobierno federal, en segundo lugar, está la seguridad social con el 13.3%, dejando menos del 6% recaudado por los gobiernos estatales y municipales. Lo anterior hace evidente una concentración fiscal muy fuerte, que repercute en el margen de maniobra de las autoridades locales para impulsar medidas concretas que detonen el desarrollo de sus regiones.

Brasil por su parte mantiene una de las estructuras fiscales mejor distribuidas de la muestra analizada, pues los gobiernos estatales recaudan casi una cuarta parte de los recursos totales, lo cual les permite tener cierta independencia para impulsar políticas públicas propias que se adapten a las necesidades locales sin tener que acotarse a las disposiciones del gobierno federal.

La autonomía administrativa y de gestión de las administraciones públicas está en estrecha relación a la capacidad de allegarse de recursos propios para impulsar sus programas de desarrollo local.

De acuerdo con lo anterior, resulta necesaria la implementación de modificaciones en la estructura hacendaria de México para fortalecer los ingresos públicos mediante el fortalecimiento de la captación tributaria de los gobiernos locales estatales y municipales, pues quedó evidenciado que el problema estructural se encuentra en dichos ámbitos de gobierno.

Alternativas de fortalecimiento de los ingresos públicos de los gobiernos locales

Los gobiernos locales vivieron un proceso de descentralización muy importante durante la década de los ochentas, y para los años noventa se crearon mecanismos de transferencias de recursos para que las administraciones públicas locales pudieran hacer frente a sus nuevas obligaciones, sin embargo, dichas transferencias lejos de fortalecer su capacidad de maniobra las supeditaron a las políticas centralistas, pues las transferencias intergubernamentales propiciaron una relación de dependencia.

Para fortalecer la autonomía de los gobierno municipales resulta fundamental primero dotarlas de las capacidades financieras suficientes para atender de mejor manera la inmensa cantidad de demandas sociales que reciben cotidianamente, pues al ser el gobierno más cercano a la población, es éste ámbito el más conocedor de las necesidades de cada localidad, pero debido a la escases de recursos financieros, en la mayoría de los casos las demandas no pueden ser atendidas de forma correcta, lo que genera y acentúa la percepción ciudadana de incapacidad e incompetencia de las autoridades locales.

Por tanto, en el entorno de transformación que se ha venido impulsando en México con la llegada al gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador, resulta fundamental impulsar una reforma fiscal que les dé incentivos a los gobiernos locales para incrementar la recaudación de los impuestos bajo su jurisdicción. El principal de ellos es el predial o impuesto a la propiedad, que en nuestro país está sensiblemente subvaluado por las autoridades locales, que no lo han utilizado como una herramienta para el fortalecimiento de su autonomía administrativa, de gestión y sobre todo financiera.

Contrario a lo que se postula en este escrito, durante la reforma fiscal de 2013, se incluyó un apartado en el que se incentiva la firma de convenios estado-municipio para que sea el primero quien cobre el impuesto predial, lo cual debilita aún más la autonomía financiera y política de los municipios mexicanos, pues caerían en un estado de dependencia total respecto de las transferencias intergubernamentales.

Si bien los acuerdos de cooperación estado-municipio estipulan que los recursos recaudados serán devueltos a los gobiernos locales salvo el cobró por los servicios de cobranza, esto genera las condiciones para que los gobiernos estatales pueden imponer candados a las devoluciones o que las hagan fuera de los tiempos establecidos como se da en la actualidad con las aportaciones. En términos generales la reforma de 2013 y el establecimiento de estos convenios representan un retroceso histórico en el proceso de descentralización fiscal en nuestro país.

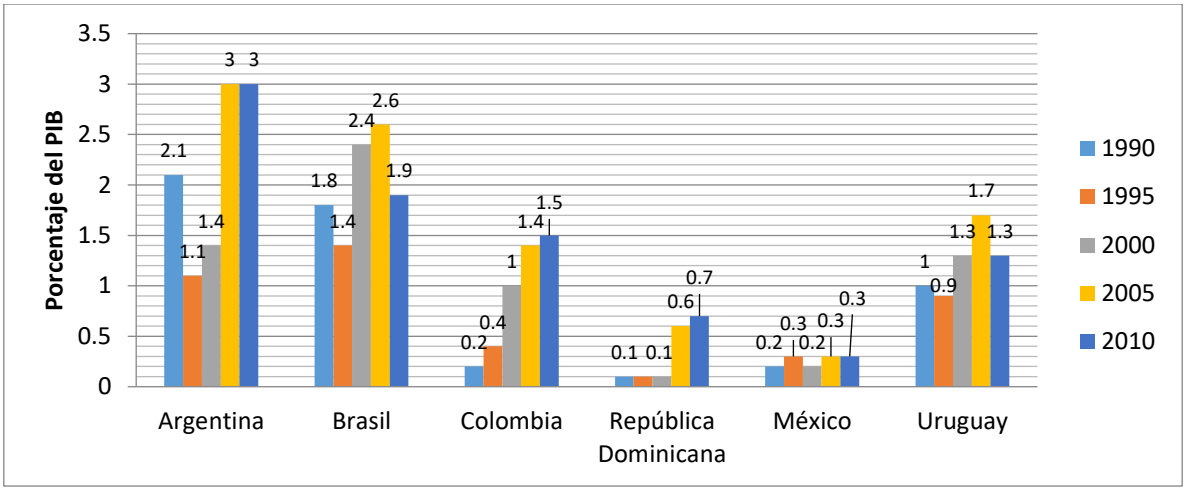
Por tal razón dentro del presente escrito mantenemos el argumento de que lejos de quitarle la facultad de cobro del impuesto predial a los gobiernos locales, este ámbito debe ser fortalecido mediante el incremento de las partidas presupuestales federales y estatales, pero adicionando un mecanismo que incentive la recaudación local, pues de lo contrario se fomentaría la pereza fiscal como se ha visto en las últimas dos décadas (Moreno Espinosa, 2015).

En este sentido, si bien sostenemos que se debe realizar una amplia consulta sobre las medidas concretas, se podría impulsar una formula basada en que el incremento de las participaciones que reciben los gobiernos estatales pase del actual 20% a cuando menos un 30%, pero repartiendo 5% para los gobiernos estatales y 5% para los gobiernos municipales con base en criterios netamente de eficiencia recaudatoria con metas claras que se deberían cumplir estrictamente para acceder a los ingresos adicionales.

Con esto se lograría fortalecer las finanzas públicas locales por partida doble, por un lado el incremento de las transferencias que reciben los gobiernos locales, sumado al incremento de la recaudación local que ahora tendría un incentivo importante, con lo anterior se lograría fortalecer a los gobiernos estatales y municipales y por ende la prestación de servicios públicos, mejoraría a la vez que dicho orden de gobierno dependería en menor medida de las políticas centrales y le permitiría tener un margen de maniobra mayor para impulsar el desarrollo de sus localidades.

Un incremento significativo de la recaudación de impuestos en los gobiernos municipales es viable dado el rezago que se mantiene en materia de cobro de impuesto predial, pues en Latinoamérica dicho impuesto es una fuente de ingresos muy importante, como lo veremos en la gráfica número 1, donde se presenta una comparación de la recaudación de dicho impuesto durante un lapso de 20 años en diferentes países de la región.

Gráfica 1. Sobre la evolución de la recaudación de impuesto predial por país seleccionado de 1990 a 2010 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de OCDE, 2012

La recaudación tributaria en México a través del impuesto predial es minúscula en comparación con países como Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay, incluso República Dominicana presenta mejores indicadores. Resalta el caso de Colombia que inició con una recaudación similar a la de nuestro país en el año 1990 y que actualmente la ha multiplicado por 7 hasta llegar a más del 1.5 del PIB, en tanto que el caso mexicano se ha mantenido estancado.

Comparando el caso mexicano con Argentina vemos que el país sudamericano presenta indicadores de recaudación del impuesto a la propiedad 10 veces mayores en términos relativos al PIB, lo cual, si bien deja mal parados a los gobiernos locales de México por su mal desempeño como recaudadores, deja ver un elevado potencial de crecimiento de los ingresos públicos mediante esa vía.

En México durante décadas se ha hablado de la necesidad de una reforma fiscal que eleve los recursos públicos en relación al PIB, en por lo menos 4 o 5 puntos, para lo cual la discusión se ha basado en los impuestos federales, principalmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), o en la creación de nuevos impuestos de control como el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) o de impuestos especiales al tabaco, bebidas alcohólicas, a la gasolina, entre otros, dichas medidas han tenido un éxito muy acotado o incluso han sido un fracaso como el caso del IDE, que no sólo no logró recaudar los 20,000 millones de pesos planteados

en su creación, sino que ocasionaron una merma de casi 8,500 millones durante 2011 (SHCP, 2020), lo anterior ha dado como resultado que las reformas fiscales impulsadas durante la última década basadas en el aumento de impuestos federales no lograran incrementar los ingresos tributarios lo suficiente, y lo único que consiguieron fue una centralización fiscal mayor.

La recaudación tributaria en México después de dos reformas fiscales en el sexenio de Felipe Calderón logró un magro incremento en la recaudación, pues sólo permitió incrementar en 0.8% del PIB la disponibilidad de recursos públicos (SHCP, 2020). Además, cabría aclarar que dicho incremento se consiguió fundamentalmente en los ingresos del gobierno federal, sin modificar el problema estructural que aqueja a los gobiernos estatales y municipales.

En el año 2013 se realizó una nueva modificación fiscal con un ánimo centralista pues se basó en modificaciones de los impuestos federales con escaso margen para la descentralización fiscal, si bien los ingresos se incrementaron, al igual que en el caso del sexenio de Calderón, el impacto fue limitado y centrado en el gobierno federal.

Consideraciones de mejora en la recaudación

Si se busca una mejora real en los indicadores de recaudación tributaria nacional, y sobre todo para robustecer al municipio mexicano, se deberá impulsar el fortalecimiento de la hacienda pública de los gobiernos locales, mediante un adecuado sistema de incentivos basados en el condicionamiento de las participaciones y aportaciones que reciben anualmente los gobiernos locales, a un cierto nivel de eficiencia recaudatoria, es decir si el municipio logra un piso mínimo de eficiencia recaudatoria del potencial de la base imponible del impuesto predial, en un rango de 55 a 69% se le aprobarán las aportaciones que le correspondan según las fórmulas actuales, pero si dicho porcentaje es menor, se le castigará proporcionalmente con una merma en sus percepciones ordinarias, lo anterior será un incentivo negativo que conduzca a los gobiernos locales a incrementar su eficiencia recaudatoria respecto a los recursos potenciales, pues de lo contrario su administración entraría en problemas financieros.

Por otro lado la inclusión de incentivos positivos también se hace necesaria, pues a los gobiernos locales que alcancen una eficiencia igual o mayor a 70% de los recursos potenciales, serían acreedores a una bonificación dentro de sus aportaciones y participaciones intergubernamentales, lo anterior fortalecería de manera importante los ingresos propios de las administraciones locales, pues pondría un piso mínimo de eficiencia recaudatoria de 55% para no ser penalizado, tomando en cuenta que por ejemplo en el estado de México en la actualidad la eficiencia promedio es de 40% (Dávila, 2004), estimular mediante incentivos positivos y negativos el incremento de cuando menos 15 puntos porcentuales el promedio de recaudación de los gobiernos locales sería un cambio relevante en el sistema federal mexicano.

Un aumento de las dimensiones que se propone daría pauta a que los municipios que actualmente tienen buenos sistemas de recaudación sean incentivados con el incremento de participaciones a mantener su esfuerzo, así como los que no lo tienen serían motivados a que tomen en serio su papel como recolectores de impuestos, pues con esto lograrán impulsar medidas y políticas que impacten en beneficio de su población. Asimismo, al tener un municipio que cobra impuestos, los ciudadanos que pagan estarán motivados a fiscalizar que dichos recursos se inviertan de manera adecuada.

Un problema estructural del sistema de recaudación local es que la población no paga sus contribuciones porque no observa resultados tangibles que indiquen que el gobierno local está invirtiendo de manera correcta los recursos públicos, y el municipio no puede dotar de buenos servicios a la población porque no cuenta con los recursos necesarios, lo cual genera un círculo vicioso, pues a lo anterior se suma que las autoridades no se esfuerzan en cobrar los impuestos dado que no quieren generar aversión contra su persona, pensando más en su futuro político que en el futuro de su comunidad. Por tanto, establecer incentivos negativos presionará a esas autoridades que no quieren cobrar impuestos para que lo hagan, ya que de lo contrario no contarán con recursos suficientes para solventar los gastos gubernamentales.

Es importante además mencionar que la eficiencia recaudatoria en el estado de México es del 40% solo de los contribuyentes registrados, pues si se tomaran en cuenta las miles de viviendas que no se encuentran en el registro catastral, la eficiencia resultaría más baja, por lo anterior realmente se hace urgente un cambio radical del sistema de incentivos para el cobro de impuestos locales, pues el actual, premia la pereza fiscal y castiga la eficiencia. De lograrse lo antes planteado, las autoridades municipales tendrían las capacidades financieras para incrementar la inversión en infraestructura en favor de los ciudadanos, que a su vez incrementaría el valor catastral de los inmuebles lo cual redundaría en un círculo virtuoso para las arcas públicas municipales.

Sí con lo anterior se pudiera llegar en una década, a los niveles en que se encuentra Colombia actualmente, en cuanto a recaudación del impuesto Predial como proporción del PIB, los recursos que actualmente se recaudan por éste impuesto se multiplicarían por 5, es decir tenemos un potencial para allegar a los gobiernos locales de más de 180,000 millones de pesos adicionales (tomando en cuenta que la recaudación de predial en México durante el año 2019 fue de casi 45 mil millones INEGI, 2020). Colocando los incentivos adecuados, la dependencia de los gobiernos locales caería a mínimos históricos, tomando como escenario base, el llegar a recaudar el equivalente a Colombia, los recursos propios con que cuentan los municipios se acercarían por primera vez a las transferencias provenientes del gobierno federal.

Se pone como ejemplo a Colombia debido a las similitudes geográficas, económicas y poblacionales, además de que inició con una recaudación similar a la mexicana en los años noventa, pero modificó la estructura de incentivos lo que propició un incremento considerable de la recaudación.

Consideraciones sobre el uso del gasto público como factor de desarrollo

Si bien la parte de los ingresos es importante fortalecerla para que los gobiernos locales cuenten con la capacidad financiera que les permita mejorar las condiciones de vida de su población, es necesario hacer hincapié en que la parte del gasto es igual o incluso más importante para lograrlo.

Una de las razones esgrimidas para no dotar de recursos a los gobiernos locales es que no se confía en sus autoridades, pues en ocasiones los responsables son personas sin la capacidad técnica para ejercerlos de manera correcta, sin embargo, la premisa debería ser revertida mediante políticas públicas de profesionalización del servicio público, que doten a las administraciones públicas de funcionarios capaces y con una elevada ética profesional.

Para lograr lo anterior sería fundamental imponer un sistema de ingreso al servicio público basado en el mérito profesional y no en el amiguismos imperante actualmente, para esto se requiere de reformas legales

e incluso de la creación de nuevas instancias de evaluación, asimismo se requiere de una verdadera rendición de cuentas, dando lugar a que todo aquel empleado público independientemente de su rango, rinda cuentas de sus actos ante el ciudadano mediante la transparencia, así como ante las instancias correspondientes cuando infrinja o tome una mala decisión y cause una afectación al patrimonio público (Pérez Lara, 2015b).

Como se muestra la rendición de cuentas va más allá de la transparencia, como en muchas ocasiones se piensa, pues además de dar información sobre lo que se hace, se debe también hacer público el ¿por qué? se hace, muchas veces las decisiones se toman de manera arbitraria para favorecer a amigos y conocidos lo cual genera desconfianza hacia el gobierno, esto debe terminarse y si una decisión fue tomada de manera equivocada, el responsable debe ser puesto a disposición de las autoridades correspondientes para no solamente aclarar su actuar sino resarcir el daño hecho al patrimonio público y pagar una condena dentro del sistema administrativo o incluso penal (Pérez Lara, 2015b).

También es importante como ocurre en otros países establecer pisos de gasto, es decir establecer por ejemplo que del presupuesto anual cuando menos se deberá destinar el 15% a obras de mantenimiento y de infraestructura urbana, pues en la actualidad las ciudades adolecen de baches, calles sin pavimentar, edificios públicos descuidados, parques públicos sin mantenimiento entre un largo etcétera, así como establecer pisos, se deberán impulsar techos de gasto, por ejemplo en gasto corriente y de operación éste no deberá superar el 70%, desde luego éstos son porcentajes que sirven meramente de ejemplos. Sin embargo, con base en análisis de la realidad de cada estado se deberán impulsar este tipo de medidas para que la recaudación adicional que se logre con lo planteado en el apartado anterior no se dilapide en gasto poco productivo.

Conclusiones

El contexto nacional enmarcado en los últimos dos años en el que se han impulsado reformas de gran calado, que transformarán en el mediano plazo la estructura social, política y económica de nuestro país, no debe dejar de lado la importancia crucial del fortalecimiento de las finanzas públicas, pero desde un enfoque basado en la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, que se sustente en incentivos que permitan incrementar la recaudación de impuestos locales, pues lo anterior modificaría la situación actual en que se encuentran las administraciones públicas locales.

Una reforma como se ha sostenido que impacte tanto en los ingresos como en los egresos públicos de los gobiernos locales, representaría la modificación legal de mayor impacto en la calidad de vida de los ciudadanos en las últimas décadas, pues fortalecer a más de 2400 administraciones públicas permitiría poner a trabajar a dichas organizaciones en el desarrollo de sus localidades con mejores herramientas, el incremento de recursos acompañados de mecanismos institucionales que incentiven la inversión en infraestructura y mejoramiento de las capacidades técnicas del personal, detonará el desarrollo desde los municipios, y dejarán de depender de las políticas centrales.

Por supuesto, lo anterior deberá ir acompañado de un sólido sistema de rendición de cuentas.

De lograr una reforma estructural de las finanzas públicas locales, el impacto en la calidad de vida de la población sería mayúsculo, pues abarcaría desde los ingresos mediante los incentivos de recaudación y el

incremento de participaciones, además de que la calidad del gasto mejoraría mediante una disciplina financiera que estimule la inversión pública en las localidades, lo cual crearía empleo en la generación de infraestructura y mantenimiento de la ya existente. Además, un cambio de ambiente institucional de los gobiernos locales mediante la profesionalización de su personal, sería fundamental para que el desarrollo se dé desde lo local. Por ende, no se debe quitar el dedo del renglón en cuanto a la reforma hacendaria que fortalezca a los gobiernos locales, pues ésta tendrá un impacto muy importante en el desarrollo económico y social del país.

Fuentes de información

Aguilar Astorga Carlos y Lima Facio, Marcos (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, consultado en línea el 25 de septiembre de 2020, en la página: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). "El estudio de las políticas públicas". Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010) "Políticas Públicas", Siglo XXI Editores, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2016) "Democracia, gobernabilidad y gobernanza", INE, México.

Centro de Estudios de las Finanzas Pública (CEFP) (2006) "Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" Cámara de Diputados, México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-a), "*Diagnóstico del Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social Municipal",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-b), "*El Cálculo de la Recaudación Federal Participable, las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales y los Fondos de Aportaciones Federales",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-c), "*Evolución del Gasto Social 2003-2010",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-d), "*Federalismo",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-e), "*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Entidad Federativa",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2009-f), "*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 Gasto Federalizado por Ramos, Fondos, Estados y Delegaciones Federales",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2010), "*Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Dávila, Israel, et.al. (2004) "Reportaje: La evasión Fiscal pone en Jaque a municipios mexiquenses" publicado el día 26 de enero de 2004, en el diario *La Jornada,* México.

Faya Viesca, Jacinto (2004), "El federalismo Mexicano: Régimen constitucional del sistema federal", Porrúa, 2ª Edición, México.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020) "World Economic Outlook Database April 2012" consultado en línea el 15 de octubre de 2020 en la página: https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending

García Gómez, Adrián (2019) Comparativo de recaudación. Principales impuestos. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. consultado en línea el 15 de septiembre de 2020 en: https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/

Guardamagna, Melina, & Cueto, Walter José. (2013). Políticas de estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. En Revista Si Somos Americanos, Número 13, Volumen 2, Chile.

Huerta Moreno, María Guadalupe (2005) "El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario", en Revista Política y Cultura, No. 24, UAM-Xochimilco, Distrito Federal, México.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (2003) "*Modelos de Recaudación Fiscal*", México, Distrito Federal, Senado de la República.

Moreno Espinosa, Roberto y Jorge Enrique Pérez Lara (2013) "En que gastan los Municipios Mexiquenses. El Caso de los Municipios de la Zona Oriente del Estado de México 1998-2010" en revista del IAPEM, No. 84, enero-abril, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2012) "Estadísticas tributarias en América Latina" OCDE-CEPAL, documento consultado en internet el día 25 de agosto de 2020 en la página: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45517/1/RevenueStats2020_mu.pdf

Pérez Lara, Jorge Enrique (2015b) *El perfil profesional del administrador público para la gestión eficiente, en un contexto de astringencia de recursos, en: "*Memoria del XX Congreso Internacional del CLAD", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Perú.

Pérez Lara, Jorge Enrique (2018) *Análisis sobre el desempeño financiero. El caso del municipio de Chalco, Estado de México,* en Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador) "Estado, Gobierno y Administración Pública. Expresión y desafíos contemporáneos", Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C., México.

Pérez Lara, Jorge Enrique; Moreno Espinosa, Roberto y Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2015a) *Financiamiento y Calidad Académica en la Universidad Autónoma del Estado de México, 2004-2012*, en la Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED), IAPAS-GIGAPP-UNIVDEP, Año 2015, Vol. 2 No. 4. http://www.riesed.org/index.php/RIESED/article/view/53

Pliego Moreno, Iván, (2009), "*200 años de Federalismo en México, una revisión histórica",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Pliego Moreno, Iván, (2010), "*El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política",* México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

Raich, Uri, (2002) "*Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*". Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. AP-102

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020) "Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública", consultadas en línea entre el 5 y el 21 de agosto de 2020: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (2020) "*Finanzas Públicas Municipales*", en Línea, http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false, INEGI, Consultado 15-18 de junio de 2020.

Uvalle Berrones, Ricardo, (1995), "*Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*", en Revista Gestión y Estrategia, No. 7, enero-junio de 1995, México, UAM.

Verduzco, Alberto (2012), “Elecciones afectaron finanzas de los Estados”, en Milenio Diario-Negocios, 12/09/2012, México, Distrito Federal.

Alcances y realidades de la Educación Especial y Educación inclusiva dentro de la educación básica en la Ciudad de México

Remedios Rivera Velázquez[1]

Introducción

La Educación Especial en México básicamente se ha centralizado en la población con discapacidad; sin embargo, recientemente también se ha visibilizado a otros grupos que presentan una situación de vulnerabilidad, que pueden ser excluidos o segregados debido a alguna condición orgánica, sensorial, mental, de género, origen étnico, un sistema lingüístico secundario al oficial, debido a la práctica de una religión diferente, condición socioeconómica, orientación sexual, formas de convivencia u otros factores que provoquen rechazo en una institución escolar, lo que puede provocar que el acceso, permanencia, aprendizaje, participación y egreso que se vea obstaculizado por diferentes barreras contextuales relacionadas con el entorno áulico, escolar o sociofamiliar, lo que coloca en desventaja no sólo al individuo, objeto de esta segregación, sino a toda la sociedad en su conjunto.

Este modelo de inclusión educativa permite a una sociedad más empática y justa socialmente, lo que contribuye al fortalecimiento de las instituciones y a garantizar el acceso y las condiciones apropiadas para un sistema educativo justo y participativo. Sin embargo, este enfoque requiere de un análisis social profundo en donde se dé cabida a la diversidad. Para ello es menester el desarrollo de políticas educativas que se aterricen documentos rectores que guíen el quehacer docente con el fin de orientar una educación Inclusiva.

En la Ciudad de México; por ejemplo, se diseñó el Planteamiento Técnico Operativo de la Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva —UDEEI—, este documento de trabajo pretende ser un recurso que guíe la operación y promueva la reflexión y deliberación de directivos, maestros especialistas y equipo interdisciplinario que colabora en el nivel de educación especial dentro de la escuela regular con el fin de considerar a todos aquellos grupos vulnerables que corren el riesgo de ser excluidos del sistema educativo. Consecuentemente, en la siguiente presentación se ofrece un punto de vista general sobre los alcances y realidades de la Educación Especial y Educación inclusiva dentro de la educación básica en la Ciudad de México.

[1] **Remedios Rivera Velázquez.** Doctora en Ciencias Biológicas y de la Salud. Adscrita a la Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva (UDEEI) 307 en la Ciudad de México como maestra de lenguaje. Correo electrónico: remedios.riverav@aefcm.gob.mx.

Para llegar a este punto fue necesario hacer una cronología de los antecedentes de la Educación Especial en México, en este se identificó que hasta hace relativamente poco, alrededor de 5 décadas, la atención se focalizaba en la atención clínica, principalmente en el diagnóstico y el tratamiento de los sujetos que padecían alguna deficiencia o discapacidad, cuyo marco de atención a nivel pedagógico se fundamentaba básicamente en teorías y modelos de corte psicológico y clínico; esto dio paso a comienzos de los noventas —hace aproximadamente 3 décadas— a un cambio de paradigma educativo, cuya base se sustenta en el modelo social, dejando de lado la atención médica para enfocarse en la integración educativa de los estudiantes con discapacidad en escuelas regulares a través de las Unidades de Servicio de Apoyo a la Escuela Regular —USAER— , cuya base se sustenta en dos principios fundamentales: equidad e integración educativa para la población con Necesidades Educativas Especiales —NEE— con o sin discapacidad.

Sin embargo, en los últimos 5 años, en la Ciudad de México, la concepción de niños con NEE con o sin discapacidad ha cambiado en el sentido de visibilizar a otros grupos minoritarios que también han sido desfavorecidos. De esta forma, la educación responde asertivamente a las características que presenta la diversidad con una cultura escolar de aceptación que se ha formado a través de las políticas públicas educativas que han avanzado en la generación de mecanismos orientados a la inclusión escolar de toda la población. Estos mecanismos están relacionados con la generación de documentos que guíen el quehacer docente como es el caso del Planteamiento Técnico operativo que se analiza más adelante en este trabajo.

Antecedentes de la Educación Especial en México

La educación especial, en un principio, estuvo estrechamente relacionada con las características físicas, cognitivas y mentales que se podían percibir a simple vista en personas con alguna condición como: ceguera, sordera, dificultades motoras, deficiencia mental, amputaciones, entre otros. Esto dio pie, hace más de siglo y medio, al reconocimiento de uno de los grupos con discapacidad auditiva; la comunidad "silente" o sorda, por lo que la primera escuela que surge en México es la Escuela Nacional de Sordomudos en 1867 (SEP, 2004) y, tres años después, en 1870 se crea la Escuela Nacional de Ciegos de la Ciudad de México (Jullian, 2008).

Pero a pesar de la creación de estas dos instituciones educativas, era evidente que, en México, el recelo de la época atribuían los padecimientos físicos a castigos divinos, como había ocurrido en la antigüedad y durante la Edad Media. No obstante, la apertura de estas dos escuelas y el subsecuente avance en esta materia, generó una incipiente conciencia orientada hacia la educación como una forma de atender y asistir a este sector de la población.

Es así que el 7 de julio de 1935 la Secretaria de Educación Pública crea el Instituto Médico Pedagógico, conocido como Parque Lira, que funcionó como anexo para las prácticas de los alumnos de la Escuela Normal de Especialización. Es importante señalar que entre los años 1935—1945, se establecieron algunos órganos educativos vinculados a la Educación Especial en México, como fue la creación de Instituciones para la atención de los niños con deficiencia mental, ciegos, sordos, entre otros, con el objetivo de una formación "educativa" pre—laboral para prepararlos en un oficio que, al mismo tiempo, les sirviera para integrarse a la sociedad como seres productivos, dejando en segundo plano una educación académica, por lo que no cursaban preescolar, primaria, y mucho menos algún otro nivel superior, pues lo único que se quería era que pudieran ser autosuficientes, en la medida de sus posibilidades, a través del

aprendizaje en el desarrollo de un empleo u oficio que fuera "relativamente sencillo para ellos", que pudieran llevar a cabo y que les permitirá ser independientes económicamente.

Sin embargo, el reconocimiento oficial de la educación especial en México en el marco político apareció hasta 1939, cuando se expidió la Ley Orgánica de Educación, que fue publicada al año siguiente en el Diario Oficial de la Federación (Presidencia de la República, 1940, 3 febrero). En ella se consideró, de forma breve, en el artículo 35, la formalización de las escuelas de preparación especial, aunque la ley no dejaba en claro cuales debían ser los aspectos curriculares para las escuelas especiales, si establecía de manera formal la denominación de escuelas de preparación especial.

Poco tiempo después, en 1942, se hacía la sustitución del término "Escuelas de Preparación Especial" por "Escuelas de Educación Especial" (Presidencia de la República, 1942, 23 Enero). Después de esto, hubo una larga pausa, de alrededor de 30 años, en el que la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942 se sustituyó por la Ley Federal de Educación; promulgada el 29 de noviembre de 1973. En esta nueva de Ley de Educación hubo cambios sustanciales como la sustitución de algunos términos peyorativos por otros menos despectivos, de esta forma se elimina la terminología de deficientes mentales, anormales, anormalidad, atipicidad, minusvalía, entre otros, para referirse a ellos únicamente como alumnos con discapacidad (Trujillo Holguín, 2020).

Además, se señalaba que el sistema educativo nacional consideraba a la educación especial con base a las necesidades educativas de la población y las características particulares de los grupos que la integraban (Presidencia de la República, 1973, 29 noviembre).

Cabe señalar, que tres años antes, a finales de 1970, por decreto presidencial, se creó la Dirección General de Educación Especial con la finalidad de aperturar la atención para los niños que requerían este servicio, así como la formación de maestros especialistas que pudieran atenderlos. A partir de entonces, el servicio de educación especial prestó atención a personas con deficiencia mental, trastornos de audición y lenguaje, impedimentos motores y trastornos visuales.

De este modo, la Dirección General de Educación Especial tenía dos funciones; la primera, organizar, dirigir, administrar, desarrollar y vigilar el sistema federal de educación de niños atípicos y; la segunda, organizar, dirigir, administrar, desarrollar y vigilar a cuatro organismos; La Escuela Normal de Especialización, El Instituto Nacional para la Rehabilitación de Niños Ciegos y Débiles Visuales, la Clínica de la Conducta y la Clínica de Ortolalia, encargadas de atender a la población que presentaba alguna discapacidad. Además comenzó a operar la licenciatura de Educación Especial en 1974.

A principios de la década de los 80´s, se implementó una nueva forma de trabajo dentro de los servicios destinados a educación especial; pues comenzó a operar bajo dos vertientes: los servicios indispensables y los servicios complementarios; el primero, los servicios indispensables, eran espacios "escolares" separados de la educación regular, que se ocupaban de los estudiantes que requerían un tipo de atención especializada, para ello, congregaban en un sólo centro de atención a niños con un determinado tipo de discapacidad para una atención específica y de mejor calidad; por ejemplo, dificultades motoras, problemas auditivos, discapacidad intelectual, entre otros; el segundo, los servicios complementarios, era otro tipo de atención, enfocada a trabajar básicamente dentro de las escuelas regulares, pero en aulas escolares de manera independiente, donde se brindaba apoyo a estudiantes con algún tipo de dificultad de aprendizaje, con muy bajo rendimiento escolar, rezago escolar, problemas de lenguaje, trastornos de

conducta u otros; estos estudiantes eran seleccionados para formar parte de los "grupos integrados", en estos espacios de estudio recibían clases, por uno, dos o tres ciclos escolares, hasta que superaran sus problemas de aprendizaje, para después poder ser incorporados a un grupo "regular" de la escuela, junto con el resto de alumnos "sin problemas de aprendizaje".

Además, los estudiantes que así lo requerían, para un mejor apoyo, eran enviados, de manera alterna, a algún servicio complementario de los Centros de Atención Psicopedagógica de la propia SEP, donde recibían un apoyo clínico en las áreas de psicológica, lenguaje, aprendizaje u otros servicios especializados que así lo requiriera el alumno.

Por otro lado, a pesar de que desde 1974 ya operaba la licenciatura en Educación Especial en la Ciudad de México, no es sino hasta 1984 cuando se instituye de manera oficial, por decreto presidencial, la definición de la Educación Normal de Especialización como parte del nivel superior, esto permitió asentar el grado académico de licenciatura y cuatro años más tarde el sistema logró establecer la licenciatura en Educación Especial con seis áreas: Audición y Lenguaje, Ceguera y Debilidad Visual, Deficiencia Mental, Infracción e Inadaptación Social, Problemas de Aprendizaje y Trastornos Neuromotores (SEP, 2004).

Sin embargo, el cambio de paradigma a nivel mundial hacia el reconocimiento de una educación para todos —que favoreció a las personas con discapacidad—, cimentó sus bases a finales de la década de los 80´s, cuando se establecieron una serie de congresos internacionales en materia de los derechos humanos infantiles a favor de un libre acceso a la educación; priorizando a los grupos más vulnerables —acceso a una educación para todos; especialmente a las niñas, los niños y las personas con una condición de discapacidad—. Esto se concretó en uno de los eventos más importantes que se llevaron a cabo a nivel mundial en Tailandia, Jomtien, en 1990 cuando participaron alrededor de 155 países y 150 organizaciones en la Declaración Mundial de Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje (UNESCO, 1990).

En este evento las naciones de la tierra proclamaron que todas las personas tienen derecho a la educación; por lo que se comprometieron a modificar sus políticas públicas en beneficio de una educación para todos, especialmente en aquellos sectores más vulnerables. Este evento Internacional, junto con otras a nivel mundial; influyeron de manera positiva para un cambio de paradigma en las políticas educativas públicas de nuestro país, por lo que tres años más tarde, en 1993, se reforma el artículo tercero de la Constitución Mexicana, en él se estableció que; "todo individuo tiene derecho a recibir educación"; esto fue un preámbulo para que sólo unos meses más tarde, se estableciera en el artículo 41 de la Ley General de Educación de nuestro país, lo siguiente: "la educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes. Procurará atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social" (Presidencia de la República, 1993, 13 julio).

Estos cambios en la política educativa en México permitió la introducción de conceptos que vendrían a situar en otro plano la atención de los niños con discapacidad, por tanto, se concluyó que el tipo de atención debía brindarse en dos sentidos; por un lado, hubo implicaciones importantes para establecer el concepto general de "Necesidades Educativas Especiales —NEE—", Por otro lado, se consigue sustituir el término de "niños discapacitados", "niños con deficiencias" o "niños con discapacidad" por el concepto general de "niños con Necesidades Educativas Especiales o por sus siglas; NEE". Sin embargo, la conceptualización de NEE no se clarificó en un primer momento, sino de manera paulatina, gracias al

trabajo que se realizó en el ámbito internacional sobre la integración e inclusión educativa que se estableció en la Declaración de Salamanca sobre "Marco de acción para las Necesidades Educativas Especiales" (UNESCO, 1994), entre otras conferencias, congresos y documentos internacionales, que se originaron en reuniones bajo la subvención de organismos interesados en los derechos de una educación para todos.

Esta política educativa y nueva mirada de la integración, representó que los servicios de educación especial en México se reorientaran, por lo que en muy corto tiempo, alrededor de un año, en 1994, desaparecieron los grupos integrados y los servicios complementarios psicopedagógicos. Es así que dentro de la SEP, los profesores de educación especial dejan de dar orientaciones a los estudiantes que requerían de una atención complementaria, para remitirse únicamente a sugerencias pedagógicas —especialmente si las autoridades educativas consideraban que estas orientaciones tenía un enfoque clínico—.

Por otro lado, las escuelas regulares ahora debían ser las encargadas de derivar a los estudiantes con sospecha de discapacidad a alguna institución médica pública para que lo comprobara, también se eliminaron todo tipo de pruebas y terminología clínica que con antelación manejaba el personal de educación especial. Además los padres o tutores de estos niños con NEE, por Ley, tenían la opción de elegir la escuela regular que desearan para inscribir a sus hijos, sin importar las características, condiciones o discapacidad de los estudiantes. Dentro de estos nuevos lineamientos y políticas públicas educativas se estableció que era obligación de todas las escuelas proporcionar un trato digno e igualitario, además de atender e integrar a los niños con NEE al aula regular.

Esta política pública de reorientación educativa, colocó a los maestros de educación regular en un papel central, pues ahora eran ellos quienes debían dee atendiera a los alumnos con NEE, mientras que los maestros de educación especial trabajan colaborativamente con toda la escuela para integrar a los estudiante y no de manera paralela como se hacía con antelación, por tanto, se establecieron básicamente dos formas de brindar el servicio; la primera, a través de las Unidades de Servicio de Apoyo a la Educación Regular —USAER— Además estaban las Unidades de Orientación al Público —UOP— estos últimos, orientaban a los tutores sobre la nueva forma de integrar a los estudiantes a la escuela regular y; el segundo, los Centros de Educación Especial, se convierten en Centros de Atención Múltiple —CAM— donde ahora, con este nuevo modelo, las escuelas —CAM— atendían a todos los niños con discapacidad en un espacio educativo, cuyos padres o tutores no consideraban que inscribir a sus hijos a escuela regular fuera una opción educativa ya sea por una condición de discapacidad severa —niños de custodia— o porque creyeran que era una mejor alternativa de estudio.

Cabe aclarar que los CAM dejan de lado la especificidad de la atención, es decir, estos centros alternos de educación se convirtieron en instituciones educativas donde dan cabida a todos los niños con diversas deficiencia y los integran a un grupo de forma heterogénea, pues ya no se agrupan por una discapacidad específica, sino que ahora cualquier CAM debía recibía a todos los estudiantes sin importar su discapacidad, su severidad o su múltiple—discapacidad e integrarlos a un mismo grado con otros alumnos con discapacidades, que podían tener condiciones y características muy diferentes unos de otros.

El modelo de atención de las USAER se implementó en todo el país, especialmente en la Ciudad de México, su principal punto de acción se centró en la integración educativa de los niños con NEE, con y sin discapacidad en escuela regular (SEP, 2002, 13 marzo). Este servicio, en teoría, contaba de manera permanente con dos maestros de aprendizaje —o maestras especialistas de apoyo— por escuela regular además de un equipo paradocente integrado por psicólogo, maestro de lenguaje y trabajador social

itinerantes, que asistían una vez cada semana o cada quince días. Todos debían de trabajar de manera colaborativa con los profesores de grupo, con el fin de reunir información relacionada con la condición médica, psicológica, de lenguaje, sociofamiliar y de aprendizaje del estudiante, además de realizar un análisis contextual de su entorno áulico y escolar para confirma si presentaba una NEE con discapacidad temporal o permanente o una NEE sin discapacidad. Esta información se vertían en un informe psicopedagógico individual, una vez que se confirmaba la NEE.

Lo que se intentaba con las acciones citadas en el párrafo anterior eran; por un lado, identificar si el alumno en realidad presentaba una NEE y por otro, colaborar con la adecuación curricular en la planeación del maestro de grupo, en el aula regular, con el fin de que los estudiantes con NEE accedieran de mejor manera a los aprendizajes del currículo educativo del plan y programas de estudio, al mismo tiempo, se pretendía que el maestro de aprendizaje sensibilizara a los profesores de educación regular para que brindaran una atención centrada en una educación oportuna, equitativa y adecuada. Sin embargo, esto no funcionó del todo, pues algunos docentes de educación especial no comprendían del todo este nuevo modelo, por lo que la sensibilización de los profesores de grupo y directores impactaba de manera parcial en las escuelas regulares.

El servicio de USAER sigue funcionando en todo el país, aunque hay zonas importantes en algunos estados de la República mexicana, que no cuentan con este tipo de atención, o el apoyo que se brinda es insuficientes para cubrir todo el territorio de la Nación. En la Ciudad de México, en cambio, la USAER funcionó hasta el ciclo escolar 2014—2015, cuando se replanteó una nueva forma de atención y surge un nuevo documento rector de trabajo; "El planteamiento técnico operativo de la Unidad de Educación Especial y Educción Inclusiva —UDEEI—". Este documento redirecciona el trabajo de educación especial y la nueva atención que deberá brindarse a la población dentro de las escuelas regulares, en él se pone especial énfasis a siete grupos en prioridad; centrando la atención no sólo en niños con discapacidad, sino en otros seis grupos prioritarios más —niños en situación de enfermedad, Capacidades y Aptitudes Sobresalientes, Migrantes, Indígenas, Talentos Específicos y Situación de Calle— considerados como una población susceptible de padecer una situación educativa de mayor riego debido a que pueden tener una condición de mayor vulnerabilidad que ponga en peligro su egreso oportuno de la educación básica.

Otro cambio importante, pero a nivel nacional, es la Reforma Constitucional del artículo 3º del 15 de mayo de 2019 donde de forma implícita se pone en foca a la educación especial cuando se señala: "Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica" (Presidencia de la República, 2019, 15 mayo). Con esta reforma al artículo 3º se deja de manera clara, que la atención deberá ser nacional en todos los espacios del país, que ninguna escuela regular puede negarle la inscripción a los niños sea cual sea su condición médica, física, psicológica o psiquiátrica del alumno y que todos los estudiantes recibirán una educación de calidad garantizado la inclusión del menor a la escuela.

Además, el término de Necesidades Educativas Especiales, se desvanece y se sustituye con gran fuerza por el término "educación inclusiva". Sin embargo, aunque esta política educativa es muy afortunada e impactará positivamente a toda la población en el país, esto todavía se vislumbra de manera lejana e impactara de forma tardía a los Estados del país en condiciones más vulnerables.

Las Unidades de Educación Especial y Educación Inclusiva—UDEEI— en la Ciudad de México

La Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva tiene su configuración en la Ciudad de México principalmente por dos marcos de referencia muy puntuales, por un lado, los avances significativos en la participación de sectores minoritarios vinculados a las personas con una condición de discapacidad, por otro, a las políticas de educación inclusiva en donde se visibiliza a todo los grupos minoritarios que corren el riesgo de ser excluidos, y que su acceso, permanencia, aprendizaje, participación y egreso que se ve obstaculizado por diferentes barreras contextuales relacionadas con el entorno áulico, escolar o sociofamiliar (Dirección de Educación Especial, 2015).

Esta cosmovisión mundial sobre la inclusión de los grupos minoritarios con una condición de mayor vulnerabilidad, fue un referente para un cambio sustancial, pero paulatino en el sistema educativo mexicano, particularmente en la educación especial, en la Ciudad de México, pues comenzó a desvanecerse la concepción de los niños con NEE con o sin discapacidad, la integración educativa a aulas regulares y la atención de los servicios de la USAER por una visión más inclusiva. Su antecedente se refleja en el Plan Nacional de desarrollo 2013-2018 en el que se señaló: "Es urgente reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual" (Gobierno de la República, 2013).

Además la visión de la UDEEI es mucho más amplia que la de USAER, pues visibiliza a grupos minoritarios que no eran enunciados y, que sin duda, corren el riesgo de ser excluidos de la escuela regular, es así que en octubre de 2015, surge el planteamiento técnico operativo, en la que se hace énfasis en la equidad e inclusión educativa, que una de las siete propuestas planteadas —el fortalecimiento de la escuela; infraestructura, equipamiento y materiales educativos; desarrollo profesional docente; revisión de los planes y programas de estudio; equidad e inclusión; vinculación entre educación y mercado laboral y la reforma administrativa—. Este es el paradigma central de trabajo, porque se visibiliza a toda aquella población con una vulnerabilidad marcada por los contextos que la rodean.

De esta forma, la Dirección de Educación Especial en la Ciudad de México, hace una trasformación en sus servicios; la primera, la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular —USAER— se convierte en la Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva —UDEEI— además, ahora debía atender a todo el nivel de educación básica —preescolar, primaria y secundaria— y; el segundo, el Centro de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar —CAPEP—, se hace parte de la Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva —UDEEI—. En este último, cualquier educadora que, con antelación, formara parte de un CAPEP y que únicamente se dedicaban a la atención de los preescolares, ahora debía de adaptarse a atender a estudiantes de primaria o secundaria si así se lo requerían en el servicio.

Además, desde la entrada de la propuesta de la UDEEI se intenta responder a un cambio de una cultura educativa centrada en la inclusión, equidad y calidad, focalizando su atención en el alumnado que se encuentra en una situación educativa de mayor riesgo de exclusión y, por tanto, corre un peligro considerable de no acceder a la escuela, de no permanecer en ella, de no egresar de manera oportuna o de no contar con los aprendizajes necesarios —perfil de egreso— para garantizar su libre ejercicio a un trabajo digno y que garantice sus derechos como ciudadano. Estos grupos, como ya se señaló con antelación, son

niños con condiciones adversas, que presentan mayor dificultad para concluir su nivel educativo básico porque responde a una situación de enfermedad, Capacidades y Aptitudes Sobresalientes, Migrantes, Indígenas, Talentos Específicos y Situación de Calle, además de los alumnos con alguna discapacidad y esto, como ya se señaló, se debe a que su acceso, permanencia, aprendizaje, participación y egreso oportuno a la educación básica puede verse obstaculizado por diferentes barreras que el propio sistema educativo puede estar creando de manera oculta.

De esta forma la UDEEI intentan cumplir tres retos; por un lado, cubrir todas las escuelas del nivel básico que abarcan preescolar, primaria y secundaria de la Ciudad de México, el segundo reto, consiste en tratar de contribuir una educación que garantice la igualdad de oportunidades, la equidad para la universalización de la cobertura en la Ciudad de México y; el tercero, promover una cultura de accesibilidad educativa para todos aquellos grupos, que en situación de vulnerabilidad, puedan concluir su nivel básico.

Alcances y realidades de la Unidad Educación Especial y la Educación Inclusiva —UDEEI— en la Ciudad de México

La UDEEI es un servicio que trabaja de forma colaborativa con la Educación regular en el nivel básico —preescolar, primaria y secundaria— en la Ciudad de México, intenta garantizar que todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones y características físicas, psicológicas, sociales, culturales, económicas o lingüísticas, tengan derecho a una educación de calidad e inclusión. Sin embargo, esta propuesta tiene como base un documento rector que permite definir, orientar y reestructurar los procesos-técnico operativos bajo los cuales se va a regir el personal que trabaja en educación especial, principalmente los profesores especialistas y el equipo itinerante integrado por psicólogo, maestro de lenguaje y trabajadr social, con el fin de clarificar el trabajo que debe realizarse. Para ello este documento está integrado por cuatro apartados, que aportan información relacionada con el concepto de la UDEEI, el alumnado en situación educativa de mayor riesgo que debe atender, la estructura organizativa y el proceso de atención (Dirección de Educación Especial, 2015).

En el primer apartado, en la conceptualización de la UDEEI, se señala que es un servicio educativo especializado que, en corresponsabilidad con docentes y directivos de la escuela, garantiza una atención de calidad con equidad al alumnado que se encuentra en situación educativa de mayor riesgo de exclusión, debido a que el acceso, permanecía, aprendizaje, participación y/o egreso oportuno de la educación, está obstaculizado por diferentes barreras en los contextos; escolar, áulico y sociofamiliar, por tanto la UDDEI como parte de educación especial, es un servicio educativo que cuenta con una serie de recursos teóricos, metodológicos y didácticos que le permiten coordinarse con las escuelas para brindar una respuesta educativa con el fin de atender a la diversidad, sin importar sus condiciones y características que los estudiantes presentan.

En este punto es importante señalar que es un acierto que se considere la participación de todos los involucrados en la escuela —maestros de grupo y directores de escuela regular y no sólo a los profesores de educación especial—. Sin embargo, es menester señalar que aunque en este primer apartado, el Planteamiento Técnico Operativo especifica que el servicio de UDEEI cuenta con una serie de recursos teóricos, metodológicos y didácticos, no aclara que muchos de los materiales no son propios, sino que se retoman del anterior modelo de las USAER, por otro lado no se especifica de donde se pueden retomar

estos materiales especializados. Además se señala que los recursos especializados que ofrece, se desarrollan a través de un trabajo colaborativo y corresponsable con docentes y directivos de la escuela regular, de tal manera que la UDEEI, desde esta perspectiva, si el maestro de educación especial y el equipo interdisciplinario no tiene la suficiente experiencia en el conocimiento estos "recursos especializados" a los que hace referencia el documento en el que cita "los recursos teóricos, metodológicos y didácticos" y además no hay un anexo dentro del planteamiento técnico operativo que aclarare en qué consisten y cuáles son estos materiales y recursos, la UDEEI no podrá brindar las sugerencias y precisiones al director y el maestro de grupo, con lo que la atención se volverá poco efectiva.

En el segundo apartado, "alumnado en situación educativa de mayor riesgo", hace referencia a toda aquella población que atiende la UDEEI, que por tanto, corre el riesgo de ser excluida de la escuela por alguna condición o característica, que concentra dificultades persistentes para que el estudiante consiga desarrollar trayectorias escolares continuas y completas; por ejemplo, niños en situación de calle, de enfermedad, migrantes e indígenas o alumnos con discapacidad o estudiantes que deciden desertar porque la escuela no cubre sus expectativas como son los niños con capacidades y aptitudes sobresalientes y niños con talento especifico. Pero también están considerados todos aquellos que cursan una condición adversa relacionada con una situación orgánica y sensorial, de género, creencias religiosas, socioeconómica, orientación sexual, formas de convivencia que afecten sus interacciones, entre otras. A estas poblaciones se les ha reconocido como grupos vulnerables, que tienen mayor riesgo de no egresar de manera oportuna y en donde la UDEEI debe poner mayor énfasis a través de una atención especializada y, al mismo tiempo, fomentar la inclusión. Para ello la UDEEI tiene como eje dos acciones; la primera, orientar la movilización de los recursos propios de la escuela para ofrecer una educación de calidad y; la segunda, articular su experiencia y recursos especializados con el propósito educativo del plan y programas de la Educación Básica para la atención a los alumnos que se encuentren en una situación educativa de mayor riesgo.

En este segundo apartado se debe reconocer que Educación Especial, a través de la UDEEI, ha conseguido visibilizar "con éxitos" a toda aquella población que presenta condiciones vulnerables frente a directores y maestros de grupo, señalando que las barreras se encuentran en el contexto y que, al mismo tiempo, pone en riesgo su estancia en la escuela. Sin embargo, el Planteamiento Técnico Operativo no brinda las orientaciones necesarias para que los maestros especialistas y el equipo itinerante determinen las estrategias que deben llevarse a cabo de manera colaborativa con la escuela. Además, el documento deja demasiado abierta la interpretación de las acciones que debe realizar la comunidad escolar para movilizar sus recursos y articular su experiencia y recursos especializados por lo que el maestro especialista puede optar por hacer lo mínimo indispensable.

De esta manera, el planteamiento tampoco señala las acciones a desarrollar si el contexto sociofamiliar es sumamente adverso para el estudiante, ni considera el apoyo o participación de otras instituciones gubernamentales como el DIF con las que se puede hacer el vínculo para atenuar la situación. Finalmente, si el maestro especialista tiene poca experiencia de trabajo y el director y supervisor de educación especial, e incluso de escuela regular le dan una interpretación personal al documento se corre el riesgo de no ejecutar de forma adecuada el trabajo dentro de las escuelas que cuentan con UDEEI.

En el tercer apartado, estructura organizativa de la UDEEI, el documento nos señala la conformación de la UDEEI; compuesta por un director, un apoyo administrativo, siete u ocho maestros especialistas que cubren esa misma cantidad de escuelas y un equipo interdisciplinario compuesto por un psicólogo, un maestro de comunicación y un trabajador social. Cada servicio depende de una zona de supervisión

integrada por dos o tres profesores especialistas de zona, que pueden tener conocimiento en áreas como: discapacidad intelectual, sensorial o motora, que además, están bajo el liderazgo de la figura de un supervisor.

Aunque la forma en la que se plantea la estructura organizativa de la UDEEI parece ser ideal, esto no resulta ser del todo cierta, porque en la mayoría de servicios de manera práctica se observa que no existe equipo itinerante, está incompleto, o bien, los psicólogos y maestros de comunicación pueden, de un ciclo escolar a otro, realizar una función ajena a su perfil si no hay suficientes maestros especialistas en el servicio; desvaneciendo con ello la función y la importancia del área de psicología y de lenguaje y comunicación. Incluso hay servicios en las que ha desaparecido completamente el equipo itinerante, psicólogo y maestro de comunicación, como es el caso en la Alcaldía de Iztapalapa, que para dar "cobertura" a todas las escuelas, todos los maestros, sin importar su perfil, cubren la función de maestros especialistas y a pesar de que es necesaria la intervención del equipo interdisciplinario y, por tanto, no se cuenta con este servicio. Además, en la estructura organizativa del documento del planteamiento técnico operativo, no se especifican las funciones de cada uno de los participantes, lo que da un margen de interpretación muy abierto que hace muy poco efectivo el trabajo.

Se sabe; por ejemplo, que la intervención del maestro especialista y el equipo itinerante es fundamental, sin embargo, esto puede desvirtuarse cuando los directores o maestros de grupo de la escuela regular no reconocen las acciones de cada una de las figuras que integran la UDEEI porque no existe un documento que lo respalde. De este mismo modo, las funciones que debe efectuar el maestro especialistas de zona puede invadir tareas del director de la UDEEI al indicarle al maestro especialista y equipo itinerante "las funciones que él, como especialista de zona, cree que debe llevar a cabo dentro de la escuela", o fungir como secretario y/o acompañante del propio supervisor cuando hacen recorrido por las escuelas. Estas condiciones son comunes al no haber un documento que defina la labor docente de cada uno de los miembros que integra el servicio y el tipo de interacción que debe darse en el trabajo colaborativo.

Es importante considerar que aunque la guía operativa reconoce a los miembros que integran a la UDEEI, no existe personal suficiente que cubra todos los servicios, especialmente el equipo itinerante, esto se debe a que los recursos económicos y la falta de presupuesto es constante por lo que es importante que haya contratación del personal que se requiere para que cubra los servicios de educación especial en todo el territorio del país mexicano, particularmente en la Ciudad de México. Se debe recordar que para generar políticas educativas a favor de la inclusión, esto debe estar respaldado con el personal docente de educación especial suficiente para que pueda brindarse el servicio de calidad con equidad.

El cuarto apartado, proceso de atención de la UDEEI, presenta cuatro momentos de trabajo; el primero, la valoración de la situación inicial, segundo, planeación de la intervención; tercero, intervención; cuarto y último, valoración del impacto. En el primero, la valoración de la situación inicial, el maestro especialista, junto con el equipo interdisciplinario desde su ámbito interdisciplinar y el maestro de grupo deben identificar a los estudiantes que presentan condiciones vulnerables, que pueda generar, en la comunidad escolar en atención, barreras para el aprendizaje que, al mismo tiempo, ponga en riesgo su estancia en la escuela, el egreso oportuno de la educación básica o los aprendizajes de grado. Estos estudiantes deben ser considerados para formar parte de la población prioritaria en mayor riesgo que debe atender la UDEEI, así como los grupos, que por pertenecer a los siete grupos de atención mencionados con antelación, deben de dársele seguimiento, aunque no tengan una barrera al aprendizaje.

En el segundo momento de este cuarto apartado, la planeación de la intervención, se propone la elaboración de dos instrumentos; el primero, plan de intervención que debe especificar las necesidades de intervención focalizadas en la población con el fin de articular y organizar las acciones a realizar del maestro especialista y el equipo interdisciplinario, del tal forma que se debe especificar las necesidades de intervención, los objetivos, las líneas de acción y el logro de los objetivos; el segundo instrumento es la agenda de intervención, que debe comprender información en caminada a señalar las acciones específicas, detallando el propósito y el contexto de intervención, recurso, valoración de los avances, acuerdos y compromiso. Estos dos documentos no sólo resultan ser efectivos, sino necesarios para la ejecución de una buena práctica educativa. Sin embargo, las agendas de intervención, pueden tornarse imprecisas pues pueden emplearse más como cronogramas de trabajo o planeaciones de grupo que como agendas de intervención.

En el tercer momento, momento de intervención, señala el desarrollo e implementación de estrategias, métodos, técnicas, materiales especializados por parte de la UDEEI, así como la intervención que debe realizarse en los contextos: áulico, escolar y sociofamiliar. Aunque el planteamiento técnico operativo define algunas de las líneas de intervención, particularmente en el contexto áulico, esto pude interpretase de manera muy abierta, al pedirle al maestro especialista y equipo itinerante que dé clases a los estudiantes de manera paralela al maestro de grupo, lo que puede duplicar la función y tener poco impacto si las actividades no tienen una dirección clara orientada al plan y programas de estudio que además considere la inclusión educativa.

Finalmente, el cuarto momento, valoración del impacto, habla de la autoevaluación respecto al trabajo que los integrantes de la UDEEI realizan en su quehacer docente, en él se hace un análisis de los avances que se han logrado dentro del plan de intervención, por lo que es necesario hacer una auto reflexión del ejercicio permanente y sistematizado de la colaboración entre profesionales que integran la UDEEI. Por otro lado, en este cuarto momento, se habla de la sistematización individual de la atención educativa por lo que se señala la importancia de contar con una Carpeta Única de trayectoria Escolar de Atención del alumno en la que deben existir tres reportes para llevar un seguimiento y sistematización del trabajo con el alumno esto es el reporte de valoración de la situación Inicial, reporte intermedio de avances y el reporte de la situación final. Estos informes que hablan de la situación de la población atendida son valiosos, pues se puede observar con claridad los avances que presentan los estudiantes a lo largo del ciclo escolar.

Conclusiones

La inclusión educativa es un logro social que está relacionada con el acceso, la participación y los resultados exitosos de egresos de todos los alumnos, especialmente aquellos estudiantes que están en riesgo de ser segregados por uno o varios de los contextos: escolar, áulico o sociofamiliar, debido a que atraviesan alguna condición adversa o se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, para poder entender, gestionar y orientar el trabajo de la inclusión dentro de las escuelas, se requiere de un documento de trabajo que determine la forma de trabajo, este es el planteamiento técnico operativo de la UDEEI, que funge como el documento rector y guía de cómo desarrollar este trabajo.

Es así que al realizar el análisis del documento se pudo establecer varios puntos que a continuación señalo:

1. Es un documento escueto, accesible, de fácil lectura y con un vocabulario pertinente.

2. A pesar de ser un documento de trabajo valioso carece de profundidad en varios apartados, pues no aclara cuáles son esos recursos teóricos, metodológicos y didácticos con los que se cuenta, pues carece de un anexo que indique donde se pueden retomar estos materiales especializados. Además, desde esta perspectiva, si el maestro de educación especial y el equipo interdisciplinario no tiene la suficiente experiencia en el conocimiento estos "recursos especializados" a los que hace referencia el documento en el que cita "los recursos teóricos, metodológicos y didácticos" y no hay un anexo dentro del planteamiento técnico operativo que aclarare en qué consisten y cuáles son estos materiales y recursos, la UDEEI no podrá brindar las sugerencias y precisiones al director y el maestro de grupo, con lo que la atención se volverá poco efectiva.
3. El planteamiento técnico operativo definitivamente ha conseguido visibilizar "con éxitos" a toda aquella población que presenta condiciones vulnerables; por otro lado, permite aclarar con mayor facilidad que las barreras se encuentran en el contexto y que, al mismo tiempo, esto es lo que pone en riesgo la permanencia y egreso exitoso de la escuela. Esto ha permitido que la comunidad escolar, especialmente los maestros y directores de las escuelas regulares se vuelvan más empáticos e identifiquen a los estudiantes que requieren mayor apoyo.
4. El Planteamiento Técnico Operativo no consigue hacer las precisiones necesarias para que los maestros especialistas y el equipo itinerante determinen las estrategias que deben llevarse a cabo de manera colaborativa con la escuela.
5. El documento deja demasiado abierta la interpretación de las acciones que debe realizar la comunidad escolar para movilizar sus recursos y articular su experiencia y recursos especializados por lo que el maestro especialista puede optar por hacer lo mínimo indispensable. De esta manera, el planteamiento tampoco señala las acciones a desarrollar si el contexto sociofamiliar es sumamente adverso para el estudiante, ni considera el apoyo o participación de otras instituciones gubernamentales como el DIF con el que se puede hacer el vínculo para atenuar la situación. Finalmente, si el maestro especialista tiene poca experiencia de trabajo y el director y supervisor de educación especial, e incluso de escuela regular le dan una interpretación personal al documento se corre el riesgo de no ejecutar de forma adecuada el trabajo dentro de las escuelas que cuentan con UDEEI.
6. Aunque la forma en la que se plantea la estructura organizativa de la UDEEI parece ser ideal, esto no resulta ser del todo cierta, porque en la mayoría de servicios de manera práctica se observa que no existe equipo itinerante, está incompleto, o bien, los psicólogos y maestros de comunicación pueden, de un ciclo escolar a otro, realizar una función ajena a su perfil si no hay suficientes maestros especialistas en el servicio; desvaneciendo con ello la función y la importancia del área de psicología y de lenguaje y comunicación. Incluso hay servicios en las que ha desaparecido completamente el equipo itinerante, psicólogo y maestro de comunicación, como es el caso en la Alcaldía de Iztapalapa, que para dar "cobertura" a todas las escuelas, todos los maestros, sin importar su perfil, cubren la función de maestros especialistas y a pesar de que es necesaria la intervención del equipo interdisciplinario, no se cuenta con este servicio. Además, en la estructura organizativa del documento del planteamiento técnico operativo, no se especifican las funciones de cada uno de los participantes, lo que da un margen de interpretación muy abierto que hace muy poco efectivo el trabajo.
7. Es indispensable que se destinen recursos económicos para contar con el personal suficiente para que haya cobertura en todos los servicios, no sólo para contratar a maestros especialistas, sino para contar con todo el equipo interdisciplinario completo en todos los servicios. Esto garantizaría un modelo de inclusión exitoso.
8. La intervención del maestro especialista y el equipo itinerante es fundamental, sin embargo, esto puede desvirtuarse cuando los directores o maestros de grupo de la escuela regular no reconocen las

acciones de cada una de las figuras que integran la UDEEI porque no se precisan sus funciones dentro del Planteamiento Técnico operativo.

9. Las funciones que debe efectuar el maestro especialista de zona pueden invadir tareas del director de la UDEEI al indicarle al maestro especialista y equipo itinerante "las funciones que él, como especialista de zona, cree que debe llevar a cabo dentro de la escuela", o fungir como secretario y/o acompañante del propio supervisor cuando hacen recorrido por las escuelas. Estas condiciones no pueden ser resueltas si el planteamiento técnico operativo no define la labor docente de cada uno de los miembros que integra el servicio y el tipo de interacción que debe darse en el trabajo colaborativo.

En términos generales, considero que el Planteamiento técnico operativo, es un documento valioso, que sirve como guía para resolver muchas de las cuestiones relacionadas con el trabajo al interior de la UDEEI. No obstante, este documento sería mucho más preciado si se realizaran ciertas presiones que orientaran de mejor manera el quehacer educativo; relacionada con los nueve puntos que se señalan con antelación.

Referencias Bibliográficas

A, Díaz O.C. y Fernández. (2005). Problematización sobre las concepciones vigentes en la educación de las personas en situación de discapacidad En: Discapacidad e Inclusión Social: Reflexiones desde la Universidad Nacional de Colombia. *[CD -ROM]. Bogotá.*

Dirección de Educación Especial. (2015). Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva; Planteamiento Técnico Operativo. *SEP. Ciudad de México.*

Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Ciudad de México. Gobierno de la República.*

Jullian, C. (2008). Educación especial y ciencias médicas frente a la ceguera en la Ciudad de México, 1870-1928. En C. Agostoni (coord.), Curar, sanar y educar. Enfermedad y sociedad en México, siglos XIX y XX. *México: Universidad Nacional Autónoma de México*, 43-70.

Presidencia de la República. (1940, 3 febrero). Ley Orgánica de Educación, reglamentaria de los artículos 3°; 27, fracción III; 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción XII constitucionales. *Diario Oficial de la Federación*(29), 1-9.

Presidencia de la República. (1942, 23 Enero). Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3°; 31, fracción I, 73, fracciones X y XXV; y 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . *Diario Oficial de la Federación*(19), 1-34.

Presidencia de la República. (1973, 29 noviembre). Ley Federal de Educación. Diario Oficial de la Federación. (20), 34-39.

Presidencia de la República. (1993, 13 julio). Ley General de Educación. . *Diario Oficial de la Federación*(9), 41-56.

Presidencia de la República. (2019, 15 mayo). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. *Diario Oficial de la Federación*(13), 2-9.

SEP. (2002, 13 marzo). Reglas de Operación del Programa de Integración Educativa. *Diario Oficial de la Federación*(9), 32-46.

SEP. (2004). Licenciatura en Educación Especial. Plan de estudios 2004. *México; Secretaría de Educación Pública.*

Trujillo Holguín, J. (2020). La educación especial en México, un recorrido histórico desde el ámbito normativo. *En J. A. Trujillo Holguín, A. C. Ríos Castillo y J. L. García Leos (coords.). Desarrollo profesional docente: reflexiones y experiencias de inclusión en el aula*, 15-29.

UNESCO. (1990). Declaración mundial de educación para todos. Nueva York, NY: UNESCO.

UNESCO. (1994). Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales. *Nueva York, NY: UNESCO.*

Sustentabilidad en la administración pública: cómo se regularizan y desarrollan las urbanizaciones

José Enrique Romandía Matuz y Arturo Ordaz Alvarez[1]

Introducción

El origen de la sociedad misma se presenta en las comunidades más básicas, de las cuales tenemos diferentes registros, las comunidades primitivas se caracterizaban por tener ciertos elementos que las dotaban del carácter de sociedad, por un lado, tenemos un sistema de organización básico y a su vez, una forma de establecer sus asentamientos humanos.

Los inicios de la sociedad nos permiten analizar que hay elementos básicos que resultan indispensables para el desarrollo de una comunidad, en el desarrollo del presente trabajo analizaremos los dos sistemas básicos que podemos distinguir, aun que con el paso del tiempo estos se han modificado y complejizado, en esencia podemos distinguirlos como la Administración Pública como su forma de organización y las urbanizaciones como su forma de establecimientos humanos básicos.

Tanto las urbanizaciones como la Administración Pública guardan una relación estresa con sus usuarios, ya que su fin común es proveer de elementos a una comunidad o sociedad para el desarrollo de su vida diaria, ambas forman parte de un todo que se relaciona hasta la parte mas elemental del conjunto, es por ello que su análisis resulta necesario, los tiempos actuales donde las tendencias mundiales llegan a marcar la batuta para el desarrollo de todas las actividades genera diversas alteraciones a los sistemas tradicionales de desarrollo, dotan de una visión particular para el reto de lograr resultados.

En un primer apartado podemos observar como el planteamiento del problema se encuentra establecido por tendencias mundiales en cuanto al crecimiento poblacional, donde la generación de mejores aspectos aumentan la calidad de vida, permitiendo a la población no solo mantenerse en cantidad, si no ampliar sus números, esto debido al aumento en la cantidad de esperanza de vida, así como el índice de crecimiento poblacional, a su vez, el mejoramiento en la capacidad económica permite a la sociedad adquirir con mayor facilidad patrimonios propios, los cuales como parte de un efecto de secundario aumenta el porcentaje de mancha urbana alrededor de las grandes ciudades.

[1] **José Enrique Romandía Matuz.** Licenciado en Administración Pública. Maestrante en Ciencias Sociales por la Universidad de Sonora. Correo electrónico: romandia_mz@hotmail.com. **Arturo Ordaz Alvarez.** Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de Carrera de la Universidad de Sonora. Correo electrónico: aordaz@sociales.uson.mx.

Como parte del desarrollo del tema, podemos mencionar el como se desarrollan las urbanizaciones actualmente, y como la perspectiva de crecimiento se ve modifica, donde incluso se pueden clasificar de diversas maneras las formas en que una ciudad presenta el crecimiento urbano, así como las características, con apoyo del conocimiento para que clasifiquemos esto podemos lograr determinar cuales son las formas más idóneas para el desarrollo de las urbanizaciones en la actualidad, nutriendo así la información que toma la ciencia de la Administración Pública para el desarrollo de nuevos proyectos urbanos o bien, para la toma de decisiones para la renovación urbana.

Las urbanizaciones se ven afectadas por las tendencias globales del mundo, donde el desarrollo de las urbanizaciones ya comienza a tomar rumbos con características sustentables, estas características son fruto de solicitudes de la población ocupante, así como de las instituciones ONG internacionales, la cuales modifican el proceso de decisiones, es en base a estos factores externos que recae la importancia de establecer las líneas de control y comunicación que se generan el desarrollo de las urbanizaciones, el cual teóricamente deberá funcionar como un sistema de retroalimentación.

Planteamiento del Problema

La sociedad moderna crece exponencialmente, en la antigüedad, el control de una sociedad se basaba únicamente en cubrir necesidades básicas, tales como la alimentación y/o el techo para el desarrollo de la vida diaria básica, aunque, en nuestra actualidad el surgimiento de áreas de atención nuevas son variadas y apremiantes, las necesidades básicas se han complicado por motivo de la cantidad de ciudadanos que coexisten en un zona geográfica compartida, donde el espacio es limitado e interrogantes surgen dando un nuevo material o bien responsabilidades a situaciones supuestamente ya cubiertas, por mencionar algunas podríamos hablar del servicio de limpia, transporte, salubridad o áreas destinadas al comercio, pero, dirigiendo la atención a un enfoque aún más básico, focalizaremos la atención a una de las partes mas nucleares de cualquier civilización, hablando como parte elemental del desarrollo comunidad, nos referimos la vivienda, bien es sabido que el número de habitante alrededor del globo se ha incrementado, dando como resultado un aumento en el porcentaje de habitantes existentes por metro cuadrado.

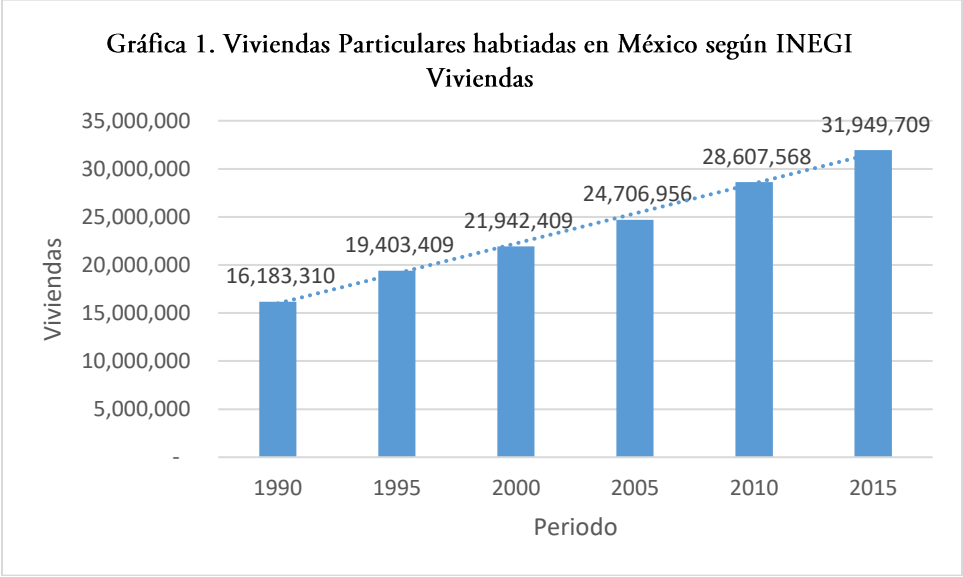
En la Tabla No. 1 podemos observar datos obtenidos de la plataforma digital de INEGI, rescatando datos fundamentales del Censo poblacional de manera Nacional en México, estos datos nos apoyan con la visión general del país en relación con los datos urbanos, la tendencia es un dato importante al hablar del crecimiento de la mancha urbana, la cual es resultado de las predisposiciones globales observables.

Tabla 1. Viviendas Particulares habitadas en México según INEGI

Periodo	Viviendas
1990	16,183,310
1995	19,403,409
2000	21,942,409
2005	24,706,956
2010	28,607,568
2015	31,949,709

Fuente: Elaborada a partir de los datos del censo poblacional. 1990-2015, INEGI.

Gráfica 1. Viviendas Particulares habtiadas en México según INEGI



Fuente: Grafica elaborada a partir de los datos del censo poblacional. 1990-2015. INEGI.

De manera general, en la Gráfica No. 1 podemos observar una clara tendencia al crecimiento en viviendas particulares, siendo la tendencia promedio de crecimiento cerca de 3 millones de domicilios particulares nuevos en cada periodo de 5 años, incrementándose cerca del doble de viviendas del año 1990 al 2015, siendo lo esperado para el año 2020 cerca de 34 millones de domicilios particulares registrados en todo el País, por un lado el crecimiento es algo normal y deseado por cualquier tipo de comunidad prospera, pero el crecimiento desmedido y mal organizador representara un problema potencial el campo de la Administración Pública y el Urbanismo.

Tabla No. 2 Promedio de habitante por domicilio en México según INEGI

Periodo	Habitante
1995	4.7
2000	4.4
2005	4.2
2010	3.9
2015	3.7

Fuente: Tabla elaborada a partir de los datos del censo poblacional. 1990-2015, INEGI.

Conjunto a los datos observado en la Tabla 1 y Grafica 1, podemos realizar un emparejamiento de datos, relacionados con el total de viviendas y personas en el País, la tendencia de crecimiento no solo se ha mantenido constante por motivo de la cantidad de personas existentes, si no que las predisposiciones de las viviendas a contar con un número de habitantes menores en ellas ha hecho necesario el crecimiento de

las ciudades, la cual resulta hoy en día en un campo de trabajo rentable para las grandes casas constructoras, las cual establecerán la forma en que se desarrollan las ciudades, este dato podemos observarlo reflejado en la tabla anterior (Ver Tabla 2).

Las situación de que toda persona cuente con una vivienda digna ya no es un solo problema del cual se escuchaba en la antigüedad, es una realidad de hoy en día, pero, dicha situación va más allá de eso, por que hablamos de que el crecimiento exponencial de la población a provocado un crecimiento exponencial en la cantidad de viviendas, y a manera de efecto domino, esto produce el crecimiento de la mancha urbana, con ello el crecimiento de la ciudad, esto lleva a situaciones que debido a la gran extensión territorial el gobierno no pueda atender de manera eficiente y/o eficaz todas las necesidades de las nuevas estructuras existentes, por lo cual es solo cuestión de tiempo para que los diferentes gobiernos se encuentren con un sistema inoperable de edificaciones urbanas insoportable y será deber de la Administración Pública buscar una forma de solventar dicha situación.

Entiéndase que la administración pública en la época moderna surge con los trabajos del ilustre pensador político social–social francés Charles-Jean Baptiste Bonnin, conocido por su trabajo progresista desde el tiempo de la revolución francesa hasta la primera mitad del siglo XIX. Para Bonnin la Administración Pública, era:

> "La autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobra las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos, así como sobre las personas, los bienes y las acciones como interesantes al orden público". (Bonnin, 1997: 91)

Para el pensador francés, padre de la Administración Pública, la ciencia podía ser entendida como una balanza que ayudaba a mantener un equilibrio de la sociedad en relación con la acción que el estado hacia y de igual manera regulaba todo el carácter público, y es por ello, que la responsabilidad de la planeación urbana recae en dicha disciplina, donde convergen grandes cantidades de actores, que de acuerdo con la tutela de esta ciencia podrán actuar armónicamente, pero si esta ciencia no se ve involucrada de manera activa en la toma de decisiones inteligente el equilibrio se pierde.

Las urbanizaciones

Se ha mencionado que existe un problema relacionado con la ocupación territorial y/o estructural, debido a que el crecimiento poblacional que va en aumento, pero ¿Dónde se desarrolla este problema?, el mundo está organizado y dividido por naciones, estas a su vez cuentan con un sistema propio, pero hay una constante en todo esto, hablamos de estas estructuras donde se desarrollan la vida humana y social de la población en general, estas edificaciones son el esqueleto en el cual gira el desarrollo de la vida, pueden ser visto como nichos o bien, el habitad natural del ser humano, reciben diferentes nombres, tienen diferentes apariencias pero en esencia son iguales, constan de una extensión territorial, edificaciones, un sistema de organización, servicios públicos y/o privados, comercio y entre otros elementos, en el cual nosotros nos ubicaremos será la extensión territorial, así como las llamadas edificaciones, una manera de nombrar este conjunto de elementos puede ser ciudad.

Maslow asume que: "La ciudad es el mayor escenario de transformación del espacio habitado y vivencial en el que se desenvuelve el ser humano; es el lugar en el que la persona puede "ser o estar", debido a que

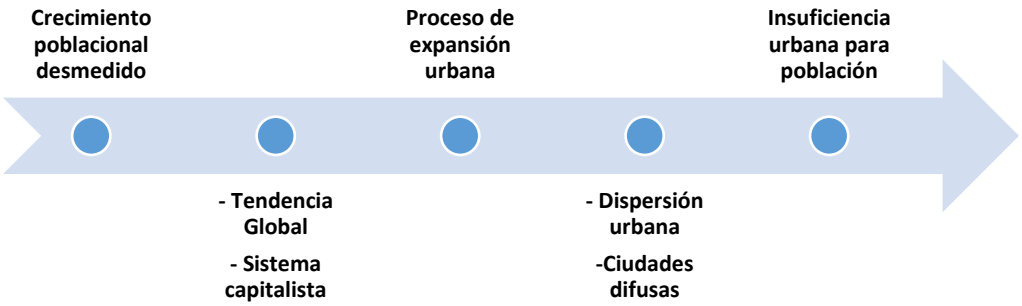
la estructura y configuración física de la ciudad satisface las necesidades sociales, fisiológicas, de seguridad, de autoestima y autorrealización establecidas como intrínsecas dentro del desarrollo del ser social" (Maslow, 1998: 45)

Maslow define a la ciudad como un escenario de la vida humana social, donde convergen diferentes actividades tanto grupales como individuales, podemos verla como el epicentro de la vida humana, este concepto se estructura mediante la acumulación de diferentes elementos, pues cada uno tiene su propia razón de existencia y es debido a la necesidad humana de colaboración o bien protección mutua como en la época primitiva, que estas existencias convergen en un mismo punto geográfico, el cual se ha ido desarrollando durante el paso del tiempo, generando crecimiento constante, por lo cual podemos concluir que el espacio de atención en el cual enfocaremos nuestra atención es las ciudades y su organización.

Las ciudades como cualquier otro tipo de organización con la cual tiene relación el ser humano, se ve afectada por las tendencias globales, tal como fue el suceso histórico de los acueductos romanos, los cuales fungen como una fuente de inspiración para la implementación de corrientes de aguas controladas que aportan vida a las ciudades, en la actualidad estas mismas ideas corren por el mundo libre y se ven reflejada a lo largo del globo.

El mundo globalizado en el cual nos desarrollamos trae un conjunto puntos favorables y otros que no lo son tanto, la importancia al momento de seguir las tendencias globales es reconocer cuales resultan útil para el desarrollo en general y cual pueden presentar ciertas complicaciones, este conjunto de tendencias desarrolladas por el crecimiento actual se hacen presente en el pensamiento humano, el proceso de expansión urbana trae consigo una serie de desafíos por sí solo que generan complicaciones y limitantes que deben ser atendidas, estas afectan de manera directa el desarrollo de las ciudades, este proceso de crecimiento se ha presentado de manera lineal a lo largo del tiempo, si al proceso existente el cual ya presenta desafíos le sumamos la necesidad de replicación de esquemas que mantienen predisposiciones globales, las cuales no son adaptables para el entorno nos encontramos con un sistema insoportable por sí mismo.

Ilustración 1. Proceso del crecimiento urbano desmedido



Fuente: Elaboración propia.

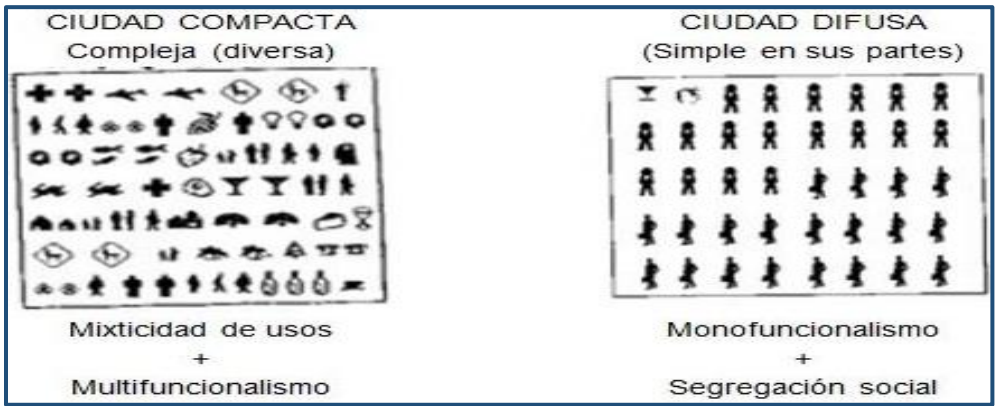
En la ilustración anterior (ver Ilustración 1), podemos observamos el proceso del crecimiento urbano el cual sigue las tendencias globales dentro del sistema capitalista moderno, el cual apoya la intervención de

los actores privados para el desarrollo urbano según sea su conveniencia, en este esquema ya podemos observar que debido a una fuente de oportunidades para el desarrollo de la vida económica, la tendencia para la construcción de viviendas o urbanización recae en actores privados los cuales además de tener la capacidad de capital para edificar proyectos residenciales para su posterior venta, buscan maximizar sus ganancia con esquemas de construcciones pre establecidos, esto produce un proceso de expansión urbana el cual se caracteriza por un crecimiento desmedido y sin planeación, que origina una situación de ciudad difusa o bien la llamada dispersión urbana, que finalmente se logra traducir como insuficiencia urbana para el desarrollo de la población en varias vertientes tales como en disciplinas de la Administración pública, sociología y Urbanismo.

Es mediante el esquema anterior que nos percatamos de la existencia de tipos de organización dentro de la ciudad, el esquema el cual presenta situaciones con su auto sostenimiento corresponde a la ciudad difusa, por motivo de falta de visión o planeación genera que las urbanizaciones presenten características que no son compatibles entre sí, generando un efecto de distanciamiento estructural, este tema es tratado como un distanciamiento urbano o bien, una discontinuidad en el uso de suelo, en palabras del autor José Lara Pulido, esto "Se refiere a la discontinuidad física en el desarrollo del área urbana, cuando zonas habitacionales, centros comerciales o agrupamientos de trabajo o industria se construyen más allá de zonas forestales o agrícolas circundantes a la ciudad. El resultado es una dispersión de espacios construidos en campo abierto, considerablemente alejados unos de otros. El espacio residual corre el serio riesgo de ser incorporado a la urbanización con el paso del tiempo." (Lara, 2017: 40).

Esta forma de organización se ha vuelto propensa por los datos que ya hemos mencionado, pero a su vez, esta discontinuidad en el uso de suelo produce un factor a mayor escala denominado como ciudad difusa, en pocas palabras este esquema de desarrollo urbano corresponde a urbanizaciones con poca concentración de habitantes por m^2, ubicando las áreas de urbanizaciones una de otras, al igual que separando las áreas de convergencia social o económicas, esto se traduce en un aumento de combustible para transporte urbano, incapacidad de los gobiernos para cubrir una totalidad de los servicios públicos de manera eficiente, baja densidad poblacional, al igual que baja mezcla de uso del suelo y accesibilidad, falta de espacios públicos adecuados y efectos negativos en factores económicos de expansión urbana.

Ilustración 2. Comparación tipo de ciudades



Fuente: Elaboración a partir de conceptos de Ciudad difusa y compacta según Sanabria.2017:46

Tabla 3. Comparación de elementos entre modelos de ciudades

Elementos	Ciudad difusa	Ciudad compacta
Complejidad del sistema urbano	Consume materia y energía a expensas de la simplificación de las interacciones	Aumenta la complejidad de las relaciones en el interior del sistema de ciudad
Crecimiento	Horizontal. Plantea la inevitabilidad del crecimiento demográfico y como consecuencia de la expansión	Vertical y llenar los intersticios urbanos. Las ciudades ya han alcanzado un tamaño amenazante
Densidad	Baja, pero reconoce la necesidad de densidades que hagan viable el transporte público	Alta, ya que, entre mayor densidad, menor espacio para acomodar a su población. Pero ciudades con elevadas densidades suponen hacinamiento, congestión y sobrecarga del suelo e infraestructuras
Origen morfológico	Se basa en el desarrollo de las comunicaciones y tecnologías que permiten economías deslocalizadas y un estilo de vida afín al sueño americano	Afín con estilos de vida de la Europa mediterránea. Se basa en la proximidad para ahorrar materia y energía, reducir las distancias a los servicios urbanos, pero implica una provisión más intrincada
Jurisdicción	Los sistemas de asentamientos son des jerarquizados, sobrepone jurisdicciones sin definición clara de sus fronteras e implica nuevos instrumentos de gestión de carácter regional	La planificación, administración y gestión son centralizadas, delimitadas jurisdiccionalmente y jerárquicas, vinculadas asimétricamente con asentamientos o jurisdicciones adyacentes

Fuente: Elaboración a partir de conceptos de Ciudad difusa y compacta según Sanabria.2017:46

Como observamos en la tabla anterior (ver Tabla 3), existen dos variantes de ciudades con diversos elementos, ambas caracterizadas por la separación territorial entre habitantes o bien urbanizaciones, las ventajas y desventajas son visibles entre ambos modelos, pues mientras en una se busca un desarrollo más eficiente de la optimización de espacio la otra no presenta una planeación a futuro, por lo cual es necesario comenzar a desarrollar de manera más eficiente las construcciones de casa habitaciones para evitar consecuencias de una mala planeación estructural.

De acuerdo con la ilustración y tabla anterior (ver Tabla 3 e Ilustración 3), podemos clasificar la existencia de ciudades, estos esquemas que se basan en la densidad poblacional por m2, de manera idónea el plan de desarrollo urbano tiene que ajustarse al entorno en el cual se desarrolla toda actividad, pero, esta idea donde la facilidad de controlar la existencia de la población resulta practica se contrapone a los intereses de las constructoras, entrando en términos abordado a la construcción, el coste de terrenos resulta más accesible en la lejanías del centro de la ciudad, el bajo costo de terrenos, sumandos a la necesidad de viviendas hace que los proyectos de urbanización generen una mayor remuneración economía a sus autores o bien, desde el otro punto de vista hacen que los costos y precios de ventas finales sean más

accesible para toda la comunidad en general, es por ello que hablamos de un término meramente capitalista como el poder adquisitivo y la relación de la ley de la oferta y la demanda.

A manera de resumen, podemos hablar que la atención de la Administración Pública como herramienta para mejorar la situación de vida de los habitantes debe surgir desde los niveles más básicos, pues ella se encuentra en todos los aspectos que se interrelacionan con la organización social pues esta funge como una balanza para estabilizar los intereses, la no organización de la sociedad de manera correcta genera situaciones donde su organización toma rumbos que no beneficia el control de la ciudad como un sistema parte de todo, y esto es claro al momento de que analizamos la composición de las ciudades como una urbanización, la cual tiene necesidades por ser atendidas.

El modelo de urbanización Sustentable

Hablamos anteriormente de que la ciudad corresponde al factor primordial de desarrollo en la vida humana, pues es donde se desarrolla la vida social y sus actividades primordiales, entendemos la urbanización como el proceso mediante el cual se acondiciona un lugar de manera física para el desarrollo de las actividades humanas, haciendo énfasis principal en el uso de edificaciones a manera de viviendas, por lo cual también hablamos de diferentes maneras de urbanizaciones, así como son el esquema de la ciudad difusa y ciudad concentrada, en la actualidad la importancia de reducir el efecto del individuo en el espacio ha generado vertientes de conocimientos nuevas, la concepción de sustentabilidad como un elemento clave en la nueva forma de organización mundial se presenta con el avance de la sociedad, donde la conciencia colectiva toma importancia en el cómo se hacen las cosas y si esta es la forma más apropiada de hacerla.

Según Alfredo Ramírez Treviño, el desarrollo sustentable es: “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades.” (Ramírez, 2005: 55).

En la definición anterior proporcionada por Alfredo Ramírez, nos percatamos de puntos importantes para esto llamado sustentabilidad, podemos definirlo en dos puntos clave satisfacción de necesidades y la capacidad de no afectar en un futuro el entorno, en pocas palabras hablamos de responsabilidad hacia el desarrollo, aunque resulte tan básico como definirlo en dos palabras, el trabajo que conlleva es complicado una vez que se establece en escala amplia, un caso sencillo es el reciclaje, el cual esta comprometido con reducir la producción de residuos, en pequeña escala se queda con niveles como el evitar tirar basura en lugares indebidos y redireccionar estos residuos a lugares especializados en su procesamiento, pero, este mismo caso llevado a una escala global hablamos de millones de toneladas que deben ser redireccionada, por lo cual su tarea se complejiza, esto ha llevado a pensar de manera general el como todas nuestras actividades pueden ser consideraras como sustentables.

Aquí es donde inicia nuestro razonamiento de manera cruzada, ¿Es posible hablar de urbanizaciones sustentables?, En dos letras podemos decir que si, pero de la misma manera que esta respuesta suena tan sencilla, su aplicación en el campo de la urbanización trae un sinfín de retos que deben ser observados y tratados de manera particular, podemos hablar que las ciudades que son concentradas guardan un grado de similitud con las urbanizaciones sustentables, y de ese punto podemos partir, hablamos de ciudades inteligentes.

La falta de planeación en el así denominado armazón de la sociedad es un hecho que es un problema para investigar y a tratar, los esfuerzos de la sociedad no solo deben dirigirse al ámbito cultural para tratar de volver sustentable todas nuestras conductas, la visión interior es algo necesario, y una herramienta fundamental para plantearnos el desarrollo, y avance de una comunidad moderna

Como parte de la concepción de sustentabilidad, uno de los temas emergentes según el Banco Interamericano de desarrollo, es el urbanismo sustentable, debido a que los países de américa latina han presentado un aumento exponencial de sus habitantes respecto a las proyecciones para el 2010, por ello la planeación del desarrollo urbano en conjunto al desarrollo sustentable ha producido un campo de acción que es necesario de atender, hablamos en este caso del Urbanismo Sustentable, tomaremos como partida la siguiente concepción del tema como: "La sostenibilidad urbana consiste en la búsqueda de un desarrollo urbano con fines sostenibles que no degrade su entorno y logre proporcionar una calidad de vida a los ciudadanos, en conjunto a una visión de desarrollo y planeación estratégica según las necesidades de la sociedad, así como su territorio."

En pocas palabras, ya no hablamos solamente del objetivo de satisfacer las necesidades de la generación presentes y las futuras, si no que hablamos de un desarrollo estructural que brinde una calidad de vida para sus habitantes, hablamos de una planeación racional para el crecimiento urbano o en pocas palabras el "Saber hacer una ciudad sostenible con visión a futuro", en base a esto, se hace uso de la ilustración anterior donde para un desarrollo de Urbanismo sostenible es necesario enfocarse en los 3 puntos anteriores: 1.Transporte, 2. Energía y Estructura, y 3. Control de desechos, esto sumado a los conceptos básicos que se han mencionado como la sustentabilidad urbana dentro de los cuales recae el aspecto Social, económico y ecológico, podemos lograr establecer la siguiente relación con el concepto principal.

Ilustración 3. Elementos de la sustentabilidad Urbana

Fuente: Elaboración en base al concepto de sustentabilidad urbana y urbanizaciones.

Los puntos anteriores resultan vitales (ver ilustración 3) para asegurar un desarrollo urbano sustentable correcto, y los podemos concretar como la base para ello, si una urbanización logra contar con ellos de manera eficiente e idónea, podemos hablar de que se encuentra en vía de ser sustentable, tanto para la ciudad o estado a la cual está adscrita como para sus habitantes, ya que cuida de su entorno, provee de una calidad de vida digna y busca hacer uso eficiente de su entorno de manera inteligente.

Es de esa manera el por qué es importante lograr establecer un proyecto antes de comenzar con el desarrollo de urbanizaciones, y bien, replantarse el cómo es que desarrollamos todo los aspectos de la vida en comunidad, desde aspectos tan básicos como la sociedad, economía y sustentabilidad ecológica, el caso de autorizar o bien, plantearse el desarrollo de estructuras urbanas es una responsabilidad que trascenderá el tiempo más que los productos a los que estamos acostumbrados, el desarrollar ciudades o el hecho de expandirlas sin un motivo en concreto solo traerá consigo contra efectos en un futuro, ya que su vida útil es más grande que la vida de un ser humano en promedio.

El construir vecindarios, colonias y/o fraccionamientos sin visión, presenta un problema estructural, similar al de construcción de una torre hacia las alturas, pues si la base no es sólida y sigue un patrón establecido para brindar soporte, la estructura entera carecerá de firmeza para levantarse, en el caso de las ciudades, si no se estructura las partes más elemental de la misma, el desarrollo de estas será amorfo y sin sentido, cosa por la cual se dificultara el desarrollo de la vida, así como la prestación de servicios y demás actividades que se desarrollen en ella, por ello, se hace mención del título del subtema, es necesario planear para crecer.

Cómo interactúa la administración pública en las urbanizaciones

El hablar de la administración pública en el desarrollo de cualquier tema trae un conjunto de elementos necesarios de tomar para generar una compresión mayor del tema, la administración pública como ciencia tiene su campo de trabajo tanto en la sociedad como en los sistemas de gobierno, físicamente podemos hablar de como esta disciplina se relaciona con el estado pues esta seria su parte física, de la misma manera la cuestión de la urbanización se desarrolla dentro del estado, desde esta perspectiva observamos una relación de ambas temas, por lo cual con el fin de hablar del campo del trabajo y la forma que se desarrolla el gobierno en relación a la sociedad, tocaremos un concepto elemental, para Max weber la definición de Estado se constituye de la siguiente manera: “Una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio el monopolio de la violencia legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.” (Weber, 1979: 92)

Aun cuando la definición trata por Max Weber habla de temas de dominación y monopolio, podemos centrar la atención que el estado asume la responsabilidad de diversas funciones con el fin de monopolizarlas para establecer de forma regulada sus funciones y características, la dominación de campos de trabajos es algo básico en la forma de gobierno, ya que de esta manera se actúa como regulador de esas actividades, tal como es el caso del aspecto financiero, y en el caso actual, la forma de urbanizaciones que en un principio constaba de actividades gubernamentales.

A pesar de que hablamos de que el gobierno mediante la ciencia de la Administración Pública toma decisiones para el desarrollo de distintas actividades, los modelos actuales de gobierno interactúan con diversos actores que intervienen en su toma de decisiones, podemos hacer una mención rápida al sistema de Gobierno Abierto el cual tiene una influencia en la toma de decisiones debido a su composición misma, el cual corresponde a un fruto del desarrollo del mundo globalizado.

La sociedad evolucionada, fruto del proceso de crecimiento y los esfuerzos del Estado para que su población tenga las mejores condiciones para su desarrollo, no sólo logró mejorar considerablemente las condiciones en las que la población se encuentra, sino que también las aspiraciones de estos evolucionó con el tiempo, buscando un mejoramiento continuo en sus condiciones de vida; en este sentido, surge el hecho de que el equilibrio que la administración pública busca establecer tome mayor importancia para sus ciudadanos, y con ello surgen los principios del llamado gobierno abierto.

El gobierno abierto es un concepto relativamente nuevo; César Calderón y Sebastián Lorenzo lo definen como:

> "...una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho." (Calderón, 2011: 11)

Según la definición anterior proporcionada por Calderón, observamos que el sistema donde las responsabilidades y decisiones del gobierno son propiamente suyas, comienza a tomar opiniones de diversos actores para generar un resultado mas inteligente, con mayor aceptación social y sobre todo que genere un beneficio comunitario, este mismo sistema de Gobierno Abierto el cual es parte del proceso de evolución de la Administración Pública tiende a interactuar con las urbanizaciones y la creación de ellas.

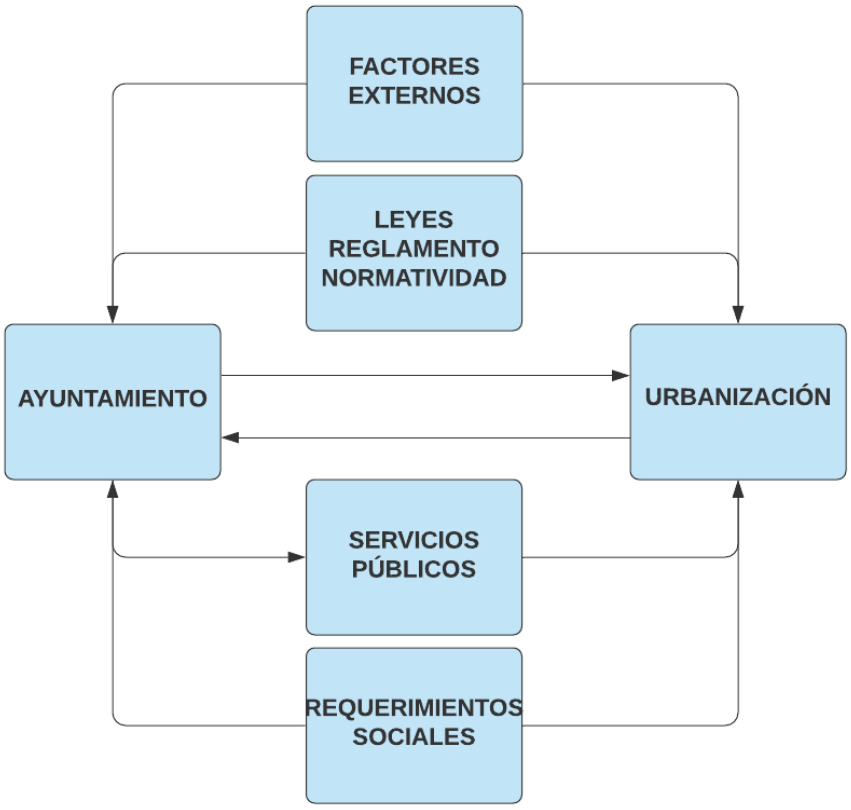
En la actualidad los desarrollos sustentables resultan necesarios para todo tipo de planificación con futuro, al igual que dentro dichas urbanizaciones se deben encontrar alineadas a los reglamentos y leyes para los asentamientos humanos para considerarse como "viviendas Adecuadas", dentro de este escenario ya no solo la administración pública entra como actor si no instituciones ONG y Organizaciones civiles interactúan, según la ONU, una vivienda solo puede ser considerada como adecuada si cubre con:

- Necesidades básicas de abrigo
- Espacio suficiente / habitante
- Accesibilidad física
- Estabilidad y durabilidad estructural
- Servicios básicos
- Factores apropiados del medio ambiente (Áreas verdes / Habitante)
- Servicios básicos de vivienda
- Costo razonable
- Servicios básicos de comunidad
- Asistencia Social

La planeación urbana representa todo un desafío que debe ser atendido de manera idónea, de ello depende el control de la así denominada "mancha urbana", la cual determinara varios aspectos del desarrollo de una ciudad o Municipio, en el caso presente, dentro del Artículo 115 Constitucional es un ejemplo claro de ello, dentro de este Articulo se describen las obligaciones del Municipio respecto a las funciones y servicios públicos, basta recalcar que una buena planificación por parte de los asentamientos urbanos puede ayudar a la reducción del gasto público al generar delineaciones eficientes en las áreas de urbanización en respecto a su diseño y edificación, siendo estas de utilidad para todo el sistema social.

Los planteamientos anteriores, aun que resultan algo alejados del tema principal tienen un papel de interacción básico con nuestro planteamiento ya que, observándolo, encontramos que la urbanización no solo se trata de edificaciones o áreas designadas para asentamientos humanos, si no que su realidad en la actualidad se ve que tiene la posibilidad de interactuar en diversos planes de movimiento dentro del Gobierno, similar a lo que ocurre en los planos cartesianos donde las interpretaciones pueden moverse en un plano "X" o bien un plano "Y", lo que buscamos asentar son las bases para visualizar el determinado movimiento en el plano "Z" donde las urbanizaciones pueden ser tratadas como un "ente viviente", ya que este interactúa con diferentes sistemas y los diferentes actores buscan desarrollar características específicas en dichos planes. Dicha interacción entre la administración pública y las urbanizaciones podemos verlas plasmadas en el siguiente diagrama.

Ilustración 4. Interacción de la urbanización como parte de un elemento dentro de la estructura social con elementos de Administración Pública, Sociología, Urbanismo y Derecho



Fuente: Elaboración propia.

En el diagrama anterior observamos la relación existente que se da en el sistema conforma a las urbanizaciones como elemento desde un punto de vista general, el sistema de interacción con funcionamiento retroalimentación, es una herramienta útil para describir interacciones, tal como sucede en los sistemas de mercado, donde un elemento tiene entradas y salidas, o bien clientes por así decirlo, de la misma manera observamos que la administración pública representado por el ayuntamiento tiende a tomar información para su toma de decisiones de los diferentes actores

En una primera vista, la concepción de urbanización la podemos entender como un conjunto de viviendas, resultado de urbanizar un terreno en particular dentro de un mismo plano, aunque básica la definición anterior nos ayudara a establecer el primer nivel de relaciones que tiene con los demás elementos del diagrama anterior. En instancia principal su primer ente de interacción observamos que corresponde al ayuntamiento y/o administración pública, siendo estos conocidos como el gobierno local, pero ¿Cuál es la interacción que estos elementos manejan? Esta interacción, a su vez puede ser sub dividida en dos partes fundamentales, la primera es el sistema de retro alimentación con de Ayuntamiento – Urbanizaciones y la segunda en un sistema más complejo de Ayuntamiento – Urbanizaciones – Sociedad – Factores Externos.

Dentro del sistema de retro alimentación con de Ayuntamiento – Urbanizaciones, el ayuntamiento o bien el gobierno local es el encargado de designar y autorizar, tanto los permisos de construcción, uso de suelo y encargarse del establecimiento de los servicios públicos básicos para dicha área donde se edificará, esta es una muestra clara de la interacción que se tiene, y de manera bilateral las urbanizaciones para su construcción deben buscar acuerdos con el ayuntamiento para llevarse a cabo, tal es el ejemplo como la compra del terreno, acuerdos para construcción, además como valor agregado la construcción de toda zona urbana trae beneficios para el ayuntamiento, tal como es viviendas dignas para la población adscrita al gobierno y una fuente de trabajo.

Continuando con las relaciones, adicionalmente tanto el ayuntamiento como las urbanizaciones tienen el fin de satisfacer necesidades de sus "consumidores finales", siendo que su propósito es para que el individuo haga uso de ambas cosas, es por ello que la importancia de la opinión pública puede guiar el desarrollo de estos proyectos, un ejemplo claro es como el gobierno local toma la opinión de la población para desarrollar sus proyectos y de manera teórica la inversión gubernamental en los diferentes niveles de gobierno debe alinearse con las necesidades de la población, en la actualidad movimientos ecologistas sociales tienen influencia en el rumbo que se toma, y por otra parte, estos individuos serán el consumidor final de las urbanizaciones, por lo cual las edificaciones deben ser agradables y del gusto de las personas, todas estas perspectivas anteriores son influidas principalmente las visión de la sociedad, similar a lo presentado en el sistema capitalista, donde un producto o servicio que sea dirigido a un público en específico deberá ser diseñado y tomar consideraciones para atraer su atención, en caso de que este producto o servicio no cuente con este factor será un rotundo fracaso, lo mismo es aplicable a la urbanización y al ayuntamiento.

Siguiendo la línea de pensamiento, donde la sociedad, el ayuntamiento y las urbanizaciones existen en una relación simbiótica, es necesario hacer la mención sobre los lineamientos, leyes, reglamentos y normas rigen las relaciones, sus funcionamientos y parámetros, es parte vital de cualquier tipo de relación de esta naturaleza, tanto en el sentido de relación para construcción ayuntamiento – urbanizaciones como el deber del ayuntamiento o bien el gobierno con las sociedades, la función de las leyes se trata básicamente de regular los escenarios para que se sigan determinados rumbos de acción, un ejemplo claro es la normatividad en construcción para su venta y uso habitacional.

Así como la sociedad como consumidor final de estos servicios tiene un juego vital en el desarrollo pues su propósito final es el, presiones externas también influyen en los lineamientos y especificaciones de las estructuras, leyes, reglamentos. Este tipo de presión o influencia externa son por parte de grandes instituciones y/o organizaciones, tales como la Organización de las Naciones Unidas, La Organización

Mundial de la Salud, así como programas similares al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, un ejemplo de esto es la recomendación proporcionada por la OMS, donde la proporción de habitantes por área verde corresponde a 11 m^2 por cada individuo o bien las recomendaciones sobre la definición de vivienda adecuada al principio de esta sección.

Como podemos observar en el desarrollo anterior, el desarrollo de una urbanización cuenta con diferentes actores a tomar en cuenta para la implementación de su proyecto, a pesar de que es responsabilidad del gobierno el proporcionar viviendas dignas para sus habitantes, los tiempos modernos guiados por las características de la globalización han generado un cambio en el mapa de trabajo que se tenia anteriormente por parte de la administración pública, dejando el campo como el actor principal para el desarrollo de las urbanizaciones y pasando a ser uno de los elementos el cual regula las actividades para el desarrollo de las urbanizaciones, este proceso modificado puede ser atribuible a la globalización, al sistema de gobierno abierto, las demandas sociales crecimientos y al sistema capitalista en el cual se desarrollan todas las actividades de carácter económica.

Dentro del mapa de actividades para el desarrollo de las urbanizaciones (ver Ilustración 4), vemos que gran parte del sistema recae en funciones de la administración pública, tales como la normatividad, servicios públicos y las actividades del ayuntamiento, es aquí donde podemos hablar que mas que verse reducidas las funciones de la administración pública en este tipo de actividades, esta ciencia cumple la función de pesos y contra pesos para organizar de manera eficiente los requerimientos sociales, normativos y económicos con el producto final que se presentara, entrando en un sistematización de toma de decisiones basadas en el gobierno abierto con el fin de lograr su fin, el cual es generar bienestar social mediante las tomas de decisiones y su aplicaciones.

Aún cuando hemos logrado describir el sistema por el cual se desarrollan las urbanizaciones, las exigencias sociales cada vez se vuelven mas apremiantes, pues comienzan a tomar un mayor peso a la hora de desarrollar cualquier tipo de actividad, anteriormente se mencionó la innovación que representa la sustentabilidad urbana para el desarrollo de viviendas y es por ello que es importante mencionar nuevamente que “El estudio de la sustentabilidad ambiental urbana tiene importancia creciente ya que las ciudades son espacios en los que vive la mayor parte de la población y donde se desarrollan predominantemente las actividades económicas y sociales, y a consecuencia de lo anterior surgen problemas de tipo socioambiental.” (De Las Hera, 2020:168)

Es por ello que al analizar la definición proporcionado por Hera que nos podemos percatar que el sistema que controla las urbanizaciones se vera modificado en un tiempo futuro dándole un mayor peso a la forma de pensamiento sustentable, y es aquí, donde el gobierno en conjunto con la ciencia de la administración pública que tendrá que actualizar sus sistemas de control, así como de desarrollo para seguir cumpliendo sus funciones para los sistemas actualizados existentes.

A lo largo del mundo podemos encontrar como las naciones ya se comienzan adecuar a este tipo de cambios, donde los sistemas de gobierno ya dan una importancia mayor a esto, entre dichos avances podemos observar características nuevas cómo productos de un esfuerzo dirigido hacia la sustentabilidad urbana es la presentada en la capital de Colombia, siendo Bogotá una ciudad sudamericana de seis millones de habitantes, su compromiso con la sustentabilidad se ha visto presente desde el año 1995. “En los años que van desde 1998 hasta 2001, y bajo el liderazgo del alcalde Enrique Peñalosa, la ciudad estableció como una de sus prioridades mejorar la calidad urbana. En una urbe donde solo el 20% de los

habitantes tenía un automóvil, por muchos años el grueso de la inversión en transporte se destinó a mejorar el tránsito automotor." (Gehl, 2014: 221). Dicho esfuerzo de Bogotá por el mejoramiento en la red de transporte de diferentes sentidos, todo esto con control del sistema de la administración pública ya que dirige sus esfuerzos a las nuevas áreas de desarrollo en conjunto a las necesidades e intereses de sus usuarios – habitantes.

Conclusiones

A manera de cierre del tema actual, podemos concluir que la relación que comparte la ciencia de la Administración Pública con la forma de construir ciudades, ha sido influenciada por las características globales de las diferentes sociedades, enfocando los esfuerzos, ideas y proyectos para edificar las ciudades con perspectiva social, pues hablamos de que las urbanizaciones se están adecuado cada vez mas a los requerimientos sociales tanto nacionales como internacionales, nutriendo sus planteamientos con formas sustentables, las cuales buscan satisfacer necesidades de carácter ecológicas, economías y sociales.

La globalización genera una modificación en los esquemas de decisiones de los gobiernos, introduciendo actores externos a la formula con la cual interactúan las decisiones que se toman, esta tendencia no solo se refleja en el desarrollo de urbanizaciones, si no, en todas las decisiones en el campo de la Administración Pública, de esta manera observamos las tendencias de pensamiento que han hecho florecer la estructura del gobierno abierto en las diferentes naciones.

El desarrollo de las urbanizaciones ya no solo se centra en el cumplimiento de edificaciones dirigidas a producir espacios para albergar a la población, si no que ahora se busca que estas edificaciones cuenten con ciertas características que son producto de las solicitudes sociales como requerimiento sociales y recomendaciones de instituciones internacionales, lo cual para lograr se cumplida debe contarse con un plan estructurado de manera profunda para generar las mejore situaciones de desarrollo posible evitando caer en fallos organizacionales.

La intervención de la ciencia de la Administración Pública dentro del quehacer gubernamental siempre deberá ser una constante para el correcto desarrollo, la actualización de nuevas perspectivas y opiniones por parte de la comunidad deberán ser implementadas en los esquemas de trabajo general con el fin de mantener una trayectoria de desarrollo que cumpla con satisfacer las necesidades, es por ello que la importancia de esta disciplina recae en correcta administración de todos los actores participantes, llámense esto sociales y/o privados.

Bibliografía

Bonnin, Charles Jean Baptiste. 1997. "Principios de la administración pública". Santa Fe de Bogota: Escuela Superior de Administración Pública.

De Las Heras Gutiérrez, D., Adame Martínez, S., Cadena Vargas, E.G., & Campos Alanís, J. 2020. Análisis espacial del índice de sustentabilidad ambiental urbana en la megalópolis de México. Investigaciones geográficas Núm. 873. 2020. Universidad de Alicante España.

Gehl Jan. 2014. Ciudades para la gente. Editorial Platt Grupo Impresor. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Lara Pulido José Alberto, Estrada Díaz Gabriela, Zentella Gómez Juan Carlos, Guevara Sanginés Alejandra. 2017. Los Costos de la expansión Urbana: aproximación a partir de modelos de precios hedónicos en la zona metropolita del valle de México. En Estudios demográficos Urbanos, Vol. 32, Núm. 1 (94), 2017, pp 36-37. Ciudad de México, México.

Maslow, A., Sthepen, D. y Gary , H. 1998. Maslow on management. New York: John Wiley. Nueva York. NY.

Ramírez Treviño Alfredo, Sánchez Núñez Juan Manuel, García Camacho, Alejandro. 2004. El Desarrollo Sustentable: Interpretación y Análisis, Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle, vol. 6, núm. 21, julio-diciembre, 2004. Universidad La Salle. Distrito Federal, México

Sanabria Artunduaga Tadeo Humberto; Ramírez ros John Fredy. 2017. Ciudad Compacta Vs. Ciudad difusa; Ecos antiguos y recientes para las políticas de planeación territorial y espacial en Cuaderno Urbano. Espacio, Cultural, sociedad, Vol. 22, núm. 22, junio 2017, pp 29- 52, Universidad Nacional del Noreste. Resistencia, Argentina.

Weber, Max. 1979. El político y el científico. 5ª ed., Traducción. F. Rubio Llorente. Madrid: Alianza Editorial.

Políticas Públicas Educativas en tiempos de pandemia

Sergio Vieyra López[1]

Introducción

La presente ponencia pretende aportar al conocimiento de los sucesos y las políticas públicas implementadas principalmente por el Gobierno de la República a través de las Secretarías de Salud y Educación Pública, así como del Gobierno de la Ciudad de México y la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México en el periodo de la pandemia desde que se amplió el periodo que coincidía con las vacaciones de Semana Santa hasta septiembre del 2021 y que tuvieron una repercusión en el sector educativo.

Para Kraft y Furlong una política pública es un curso de acción –o inacción– que el Estado toma en respuesta a la problemática social (Kraft, 2004). Port su parte Luis F. Aguilar la política pública la define como la decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares. (Aguilar, 1996) Las políticas públicas, son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales. De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin. (Cámara de Diputados, 2021)

Las políticas públicas educativas pueden definirse como el conjunto de medidas, conjunto de lineamientos que debidamente diseñados deben constituir la acción del gobierno como tarea fundamental, obligatoria y prioritaria en aras de construir una sociedad sin brechas sociales. De allí, la responsabilidad, primero del Estado, secundado por la Sociedad civil en general para contribuir a una educación de calidad, donde cada vez exista menor pobreza. Menos desigualdad.

Las políticas educativas por lo tanto son fundamentales, podríamos decir que de ellas depende el éxito o el fracaso de los gobernantes. (Echaiz, 2019) Entonces podríamos entender como políticas públicas educativas, como aquellas acciones de gobierno en donde se busca la participación de los actores involucrados, para implementar acciones que permitan la excelencia educativa con igualdad, equidad,

[1] **Sergio Vieyra López.** Correo electrónico: sergio.vieyra@aefcm.gob.mx.

justicia, solidaridad y libertad que reconozca el principio de interculturalidad y reivindique la identidad de la nación mexicana.

La sociedad mundial se vio afectada por la pandemia del SARS-CoV-2 a lo que México no fue la excepción, por lo cual se tuvieron que tomar medidas tanto de carácter de salubridad, como en materia educativa para hacer frente a esta situación de emergencia, por un lado la secretaria de Salud informaba sobre las actividades que se consideraban esenciales y aquellas que debido al semáforo epidemiológico podrían apresurarse, por su parte El gobierno federal a través de la Secretaria de Educación Pública llevaron a cabo la instrumentación de Políticas Públicas en materia educativa que pudieran hacer frente a la emergencia sanitaria que afecto al sistema educativo Nacional.

El presente trabajo buscó realizar una recopilación documental de las medidas aplicadas para enfrentar la pandemia por parte del gobierno federal para poder seguir dando el servicio educativo a los estudiantes de México, se analizaron principalmente los documentos como los acuerdos secretariales que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, los cuales fueron las normas rectoras de la políticas públicas implementadas por el Gobierno de la República para buscar que la educación de miles de jóvenes no se viera afecta por la Pandemia del COVID-19

Aunque hubo grandes avances en la atención a los jóvenes alumnos de educación básica, media superior y de la educación normal, no fue posible tener una cobertura total, ya que muchos alumnos no pudieron tener conectividad, ni comunicación con las escuelas por los problemas de salud, económicos y tecnológicos a los que se enfrentó el país, lo cual hace necesario que se realice una reflexión sobre lo que enfrento el sistema educativo durante la pandemia del COVID-19.

Desarrollo

El viernes 20 de marzo del 2020, la Secretaría de Educación Pública anunciaba que se suspendían las clases y que se reanudarían el 20 de abril, la cual era una medida de aislamiento preventivo debido a la pandemia del Sars-Cov-2 COVID 19, el ex secretario de Educación Pública Esteban Moctezuma el cual dijo “Queremos hacer énfasis en que se recomienda a todo mundo un aislamiento preventivo. No se trata de que salgan de vacaciones y que todos se junten a disfrutar de las vacaciones porque lo que se quiere es evitar es la proximidad, es el aislamiento preventivo. Y todo esto es lo que se les va a decir a madres y padres de familia durante la siguiente semana de clases”. (Animal Político, 2020)

En aquel momento el subsecretario de Salud, Hugo López Gatell, indicó en una conferencia de prensa que no había condiciones para declarar una condición de emergencia aun, pues en aquel momento solo se habían registrado 26 casos positivos y 105 casos sospechosos de portar el virus, siendo la Ciudad de México la entidad con más casos en ese momento. (Animal Político, 2020)

El día 23 de marzo del 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen los criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación del coronavirus COVID-19, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Entre los puntos más importantes de este documento destaca: El trabajo a distancia para las personas que se van a ser consideradas como vulnerables. Días de trabajo alternados para servidores públicos con hijos menores de 12 años que se encuentren cursando la educación básica y horarios de entrada escalonados para los

funcionarios en los días que asistan a los centros de trabajo. Estos horarios deberán encontrarse dentro de las 07:00 a 20:00 horas, de lunes a viernes, considerando un total de 8 horas efectivas diarias de jornada de trabajo. (DOF, 2020)

Para ese momento se consideraba que los efectos de la pandemia iban a pasar muy rápido, se creía que probablemente iba pasar como lo ocurrido en el 2009 donde en muy poco tiempo nos restablecimos a la normalidad y esto se ve que el acuerdo del 23 de marzo del 2020 que solo se establecía para un periodo de poco menos de un mes, sin imaginar la magnitud que tendría, los contagiados, los fallecidos, las afectaciones en lo económico y que se extenderían sus efectos por más de año y medio.

En Educación se dio lo propio con el Acuerdo 02/03 20 en el que se suspendió las clases de las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el DOF el 16 de marzo de 2020 (DOF, 2020) seguían trascurriendo los días y los registros de los contagio y muertes no disminuyeron lo que llevo las autoridades de salud y educación pública a proponer nuevamente una prórroga de la suspensión de clases.

El 30 de marzo del 2020 el ex secretario de Educación Pública informó en conferencia de prensa que las labores en las escuelas continuarían suspendidas hasta el 30 de abril, esto para estar en línea por lo acordado por el Consejo de Salubridad General de suspender las actividades no esenciales de los sectores públicos y privados que tenían como finalidad mitigar la dispersión del nuevo coronavirus. (El Financiero, 2020) que igual tenía una temporalidad de casi un mes. Al verse que el número de infectados y de fallecido no disminuía, sino al revés iba en aumento, se decidió dar nuevamente una extensión de la suspensión de labores escolares; la mayoría de la población, así como de docentes, padres de familia y alumnos, seguían considerando que pasarían muy rápido los efectos de la pandemia y con ello las suspensión de las clases, para esas fechas y el desarrollo que había tenido la pandemia, seguía habiendo mucha gente que aun dudaba de la veracidad de la existencia del virus y de afectación.

Para entonces se tenía como casos confirmados de coronavirus a 1094 en México y las muertes ascendía a 28, según lo expuesto por la Secretaría de Salud, los casos sospechosos subieron 2752, también se anunciaba que las secretarias de Marina y de la Defensa Nacional destinarían hospitales, buques, aeronaves y personal militar para atender la emergencia que el Covid 19 había generado. Sin embargo, aún se veía mucho movimiento de personas, muchas sin acatar las indicaciones de la sana distancia, del uso de cubrebocas, de evitar los saludos y seguían saliendo a la calle y reuniéndose.

Ante el aumento de los contagios se dio a conocer el documento oficial que fue publicado el 30 de marzo del 2020 en el DOF, donde se dio a conocer el Acuerdo por el que se declara emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). En este Acuerdo la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resultaran necesarias para atender la emergencia. (DOF, 2020)

Después de declarada la emergencia sanitaria el jueves 30 de marzo quedó publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo 09/04/20 y modifica el Acuerdo 02/03/20 por el cual el ex secretario de Educación Pública Federal, Esteban Moctezuma Barragán, dispone la vuelta a las clases presenciales -decisión que está sujeta a nuevas posibles decisiones de las autoridades sanitarias disponiendo lo contrario-

indicó que el próximo 1 de junio, con la excepción de los municipios de baja o nula transmisión de COVID-19 donde las medidas de aislamiento y cuarentena se podrían adelantar al 17 de mayo y la vuelta a clases presenciales serían el 18 de mayo del 2020. (Milla, 2020)

Aunque se había desplegado una campaña de cuidado llamada Su Sana Distancia, la incredulidad, la falta de cuidado en muchas personas, como lo era el uso del tapabocas, no pudo frenar el avance del contagio, al revés mucha gente salió de vacaciones lo cual provoco un aumento exponencial de los contagios y las muertas debidas al coronavirus y ante la extensión de los tiempos de interrupción de las clases presenciales empezaron a tomar medidas para evitar que se perdieran clases y aprendizajes en los jóvenes estudiantes.

Casi al mismo tiempo se dio a conocer por medio del Boletín 75 de la SEP de 2020, que se tranmitirán a través de los sistemas públicos de comunicación contenidos educativos durante el receso escolar preventivo por COVID -19, a través del entonces secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán. En el boletín se expresaba que las transmisiones se realizarían a partir del lunes 23 de marzo hasta el viernes 17 de abril, en horario matutino y verpertino. (SEP, 2020)

En ese momento se explicó la estrategia para apoyar las medidas acordadas por la Secretaría de Salud, para evitar contagios del COVID-19 entre la comunidad escolar, en el documento la SEP dispuso que se lleve a cabo el programa Aprende en Casa por TV y en Línea, lo cual se haría en coordinación con el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano(SPR), con la participación también de la Dirección General de Televisión Educativa (DGTVE) así como en el cala Once niñas y niños en el 11.2. (SEP, 2020)

El documento dado a conocer por el ex secretario Esteban Moctezuma, comentó que la medida cumplía con los compromisos acordados con las autoridades educativas del país, para que los alumnos pudieran tener una opción de aprendizaje durante el periodo de suspensión de actividades, el ex Secretario hizo hincapié que la ampliación del receso escolar no debía tomarse como un periodo vacacional, sino como un periodo de aislamiento voluntario. (SEP, 2020) Lo que se buscaba, era evitar la propagación del virus, para lo cual se aprovecharía la colaboración de la familia para que las y los niños, así como los jóvenes siguieran con su proceso de aprendizaje.

El programa buscaba que los contenidos educativos fueran transmitidos para el apoyo del aprendizaje de los alumnos que cursaban el preescolar, la primaria, la secundaría y el bachillerato, acordes a los planes y programas de estudios de la SEP. El en canal Once se transmitiría los contenidos de preescolar y primaria; por su parte Ingenio TV para los niveles de secundaria y bachillerato. Por su parte el Instituto latinoamericano de la Comunicación (ILCE) trasmitirían para preescolar, primaria y secundaria a través del canal satelital Internacional. (SEP, 2020)

En el proyecto participaron el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR), así como la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C. Esta programación especial se pudo consultar en www.sep.gob.mx; www.televisioneducativa.gob.mx, y en www.onceninos.tv

La señal de Ingenio TV podía sintonizarse a través del canal 14.2 de televisión abierta, así como en los canales del sistema de cable: 164 TotalPlay, 260 Sky, 306 Dish,480 IZZI,135 Megacable y 131 Axtel, y en la página: www.televisioneducativa.gob.mx/canales/ingeniotv. Once Niñas y Niños se transmitió a través del canal 11.2 de televisión abierta y por los canales del sistema de cable: 144 TotalPlay, 330 Sky,

280 Dish, 267 Megacable y 311 IZZI. Estos contenidos, así como otros recursos educativos digitales para los distintos grados, estuvieron a disposición de la comunidad educativa en las plataformas: www.aprende.edu.mx; www.telesecundaria.sep.gob.mx y www.librosdetexto.sep.gob.mx. (SEP, 2020), también quienes no los pudieron ver en los horarios indicados existía la posibilidad de verlos en la plataforma de You tube.

En marzo del 2020 se desconocía la potencialidad contagiosa del virus y se pensó que un periodo de un mes podía ser suficiente para evitar el contagio y poder volver a la normalidad a finales del mes de abril del 2020, los cálculos realizados por la Secretaría de Salud se quedarían muy cortos a los que se llegaría a registrar para septiembre del 2021.

En la ciudad de México también se realizarían esfuerzos, el 14 de mayo del 2020 se anunció que se realizaría un webinar denominado "Introducción a tu cuenta de G Suite para la Educación ", la cual formaba parte de la estrategia de Educación a Distancia de "Aprende en Casa", de la Secretaría de Educación Pública. Organizado por la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México se invitaba a los docentes de educación básica y normal a conocer cómo se utilizaría su cuenta educativa, además de aprender sobre las herramientas de productividad que ofrece Google para promover el aprendizaje a distancia y poder navegar con las herramientas disponibles de Google. (Unión CDMX, 2020)

Las herramientas fueron de un gran apoyo a los maestros de la Ciudad de México, sin embargo, en aquel momento el desconocimiento por el uso de herramientas tecnológicas se vio claramente un en gran número de docentes, pues muchos desconocían cómo funciona un blog, o como se podía trabajar en la plataforma de Classroom o como empezar una videoconferencia, lo cual la mayoría de los docentes fueron aprendiendo sobre la marcha.

Los Estados de la República realizarían lo propio con la utilización de plataformas con carácter educativo como Zomm y Teams, aunque la desigualdad sobre el conocimiento y el manejo de las Tics, las Tacs y la Teps, entre los estados fue notable, pues no sería lo mismo ente los estados con menor desarrollo como muchos estados del sur, que los estados del centro o norte del país, lo que repercutió en los aprendizajes que recibieron los jóvenes y por lo tanto la desigualdad; así también no sería lo mismo entre los alumnos de escuelas públicas, que los alumnos de escuelas particulares, aun que es necesario acotar que algunas instituciones particulares no pudieron sobrevivir ante el embate de la pandemia. Aunque es necesario indicar que muchos docentes comenzaron a fallecer por los contagios y otros tanto decidieron solicitar su jubilación por el miedo que se generó en algunos profesores al desconocer el uso de herramientas tecnológicas.

Al irse propagando el virus a una gran velocidad y verse la imposibilidad de regresar a clases y la confusión existente de cómo se evaluaría a los alumnos de nivel básico y normal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo 12/06/20 por el que se establecían diversas disposiciones para evaluar el ciclo escolar 2019-2020 y cumplir con los planes y programas de estudio de Educación Básica, Normal y demás para la formación de maestros de Educación Básica, aplicables a toda la República Mexicana al igual que aquellos planes y programas de estudio del tipo Medio Superior que la Secretaría de Educación Pública haya emitido, en beneficio de los educandos. (Subsecretaría de Educación Básica, 2021)

En el acuerdo se buscaba regular las acciones específicas y extraordinarias presentadas ante la emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor relativas a la conclusión del ciclo escolar 2019-2020 y a las formas

en que se llevaría a cabo la evaluación de los aprendizajes. (Profelandia, 2020) En el punto Quinto del Título Dos se especificaba que la fecha del fin de clases del ciclo escolar 2019-2020, sería el 19 de junio del 2020.Se indicaba en el punto Cuarto que el Consejo Técnico Escolar sesionara el 8 de junio con el propósito de que fueran analizada la aplicación de los criterios de valoración del acuerdo y de las demás disposiciones que pudieran aplicarse en los procesos administrativos para el cierre del ciclo escolar, donde se indicaba que la reuniones podrían llevarse a cabo mediante el apoyo de plataformas tecnológicas o de manera presencial de acuerdo a las condiciones de cada lugar dependiendo del semáforo epidemiológico. (DOF, 2020)

En cuanto a la evaluación se estableció en numeral I que la evaluación seria potestad del docente titular del grupo y en caso de su ausencia podría asumir esta atribución el director o el supervisor, en el numeral II se consideró que además de los aprendizajes formales que se encuentran previstos en el curriculum, deben tomarse en cuenta la convivencia cotidiana que se vivió en el periodo de la contingencia. En el numeral III se estableció que se tomaran en cuenta los logros obtenidos y que para la calificación se tomaría el promedio de los periodos de evaluación previo, así como la estrategia de "Aprende en Casa" y las actividades que haya realizado el docente a distancia. (SEP, 2020)

El numeral IV se refiere al nivel preescolar, el V se dispone que podrán tomarse en cuenta las actividades que se realizaron por los medios electrónicos de manera virtual y efectiva, cuando sea en beneficio de los educandos. El numeral VI se refiere a la carpeta de Experiencias podrá tomarse como elementos de valoración. En el VII se establece que, en caso de no tener elementos para evaluar el tercer periodo, se tomará en cuenta el promedio obtenido de los dos primeros periodos y esa será su calificación. (SEP, 2020)

En el numeral VIII estableció que no sería tomado en cuenta el 80 % de asistencia para la acreditación y promoción de grado o nivel educativo. En el IX se refirió a que no habría exámenes de admisión y por último en el numeral X que de ser posible el titular del grupo o asignatura debería continuar en el siguiente ciclo escolar. (SEP, 2020)

En los demás puntos del acuerdo se refirió a los procesos de regularización, sobre la entrega de boletas, las jornadas de limpieza del inmueble escolar, las inscripciones y reinscripciones, de la etapa remedial, de la seguridad, la salud e higiene que se debería llevar a cabo en los planteles, el calendario para el cierre del ciclo escolar, de los Consejos Técnicos Escolares. Así como de las disposiciones a seguir en el sistema de educación media y Normal y sus transitorios. (SEP, 2020) Aunque la aplicación de la norma no fue fácil porque muchos alumnos dejaron de conectarse y otros simplemente no lo quisieron hacer además no todos tenían elementos suficientes para otorgar una calificación aprobatoria.

También se puso de manifiesto lo que cada año los docentes principalmente de educación básica experimentan al final de ciclo escolar, un número considerable de educandos que a veces puede llegar al 20 por ciento de los alumnos, los cuales tienen un trabajo muy deficiente o nulo, por lo cual los maestros empiezan a solicitar la presencia de los padres o tutores para explicarles algunas estrategias que se aplicaran para apoyar a los niños y jóvenes, debido a que están prácticamente con evaluaciones reprobatorias, buscando llegar a acuerdos con los padres de familia y poder acreditar al alumno, sin embargo al no reportarse en los diversos medios con los que contaba la escuela, se entraban en el mismo supuesto de no tener conectividad y por lo tanto muy pocos elementos para acreditarlos. Muchos docentes decidieron tal como lo mencionaban los acuerdos, tomar algún elemento por mínimo que fuera para aprobar al alumno,

lo cual implicó en muchos casos que algunos niños, niñas y jóvenes acreditaran y fueran promovidos al año siguiente, pero con grandes deficiencias en los contenidos educativos, sólo algunos padres decidieron que su hijo repitiera el año escolar.

Para ajustar algunos detalles sobre las evaluaciones se dio a conocer el Acuerdo número 14/07/20 el cual contiene una nota aclaratoria, y que fueron publicados en el DOF los días 3 y el 6 de agosto de 2020, los cuales tuvieron por objeto establecer acciones específicas y extraordinarias que deberían llevarse ante la emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor relativas a la conclusión del ciclo escolar 2019-2020 y a las evaluaciones establecidas en los Planes y Programas de Estudio para el nivel Básico (preescolar, primaria y secundaria) y Normal, así como el tipo educativo Medio Superior que dependan de la Secretaría de Educación Pública, a excepción del Instituto Politécnico Nacional, las cuales explica el documento serán aplicables tanto para la conclusión del ciclo 2019-2020, como para el inicio del ciclo escolar 2020-2021, en función de las indicaciones de las autoridades de la Secretaría de Salud en relación a la emergencia sanitaria que sufre nuestro país (Subsecretaría de Educación Básica, 2021).Ese acuerdo fue publicado ya cuando había terminado el ciclo escolar y aun no comenzaba el ciclo 2020-2021.

El 28 de diciembre del 2020 fue publicado por la SEP el Acuerdo número 26/12/20 en el DOF, en el que se establecen las orientaciones pedagógicas y los criterios para la evaluación del aprendizaje para la educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo de contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) para el ciclo escolar 2020-2021 (Subsecretaría de Educación Básica, 2021)

En el título Primero se refiere al objeto de establecer que las orientaciones pedagógicas y los criterios de evaluación de los aprendizajes de las alumnas y alumnos de nivel básico debido a la contingencia por generada por el virus SARS-CoV2 COVID -19 en el ciclo escolar 2020-2021, siendo que el acuerdo quedaba sujeto a las indicaciones de las autoridades sanitarias. (DOF, 2020)

En el Título Dos relativo a las orientaciones pedagógicas se refiere a que la evaluación del aprendizaje debe adaptarse a las circunstancias actuales, dándose prioridad a función formativa de la evaluación; se pide a los docentes indagar en diversas fuentes para obtener información sobre el aprendizaje y emplear estrategias complementarias; se deberán valorar los avances a partir de los puntos de partida de cada educando; además de considerar las condiciones específicas en las que se desenvuelve cada educando en el periodo de contingencia sanitaria; asignar calificaciones solamente en los casos donde la maestra o el maestro cuente con información suficiente y utilizar la evaluación para mejorar el aprendizaje. (DOF, 2020)

En lo que corresponde al Título Tres La evaluación estará a cargo del docente del grupo, en caso de ausencia del docente, la directora o director, o la supervisora o supervisor, podrán asumir esta atribución, En el caso de las alumnas y los alumnos de preescolar, primaria y secundaria, con los que se mantuvo comunicación y participación sostenida, las maestras y los maestros deberían evaluarlos conforme lo señala el artículo 10 del Acuerdo número 11/03/19, En el caso de las alumnas y los alumnos con los que se mantuvo comunicación y participación intermitente, se debió registrar en la boleta de evaluación la leyenda “Información insuficiente”. (DOF, 2020)

En el caso de las alumnas y los alumnos con comunicación prácticamente inexistente, se debió registrar en la boleta de evaluación la leyenda “Sin información”- Para la acreditación y promoción de grado o nivel educativo del ciclo escolar 2020-2021 para las alumnas y los alumnos no se tomó en cuenta el criterio

de asistencia del 80%. En caso de que así lo determinara el docente, y al no existir condiciones objetivas para formular un criterio, las calificaciones o valoraciones que se registrasen serían preliminares. En el caso de las alumnas y los alumnos en traslado que soliciten presentar la valoración del primer periodo en la nueva escuela, podrán hacerlo. (DOF, 2020)

La comunicación de los resultados de la evaluación y, en su caso, entrega de boletas de evaluación a las madres y padres de familia o tutores, se tuvo que realizar en los periodos señalados en el calendario contenido en el artículo Primero del Acuerdo número 15/08/20. Las boletas de evaluación pudieron ser puestas a disposición de las madres y padres de familia o tutores por medios electrónicos o los medios disponibles. (Subsecretaría de Educación Básica, 2021)

La comunicación del resultado de la evaluación se pudo realizar a distancia, utilizando las tecnologías de la información o los medios disponibles y a su alcance. Las familias que requirieron orientaciones específicas para favorecer el aprovechamiento de sus hijos e hijas o pupilos en el hogar; pudieron acordar con los docentes de grupo, los medios y horarios para tal fin. En las localidades en las que fue imposible la entrega de boletas a través de medios electrónicos, madres y padres de familia o tutores pudieron acordar con las autoridades escolares del plantel su entrega en papel, en la sede de la escuela, cuando esto hubiese sido viable. (DOF, 2020)

Lo anterior con la finalidad de poder ser más explicitas las acciones que deberían seguir las y los maestros debido a que había habido mucha confusión al cierre del ciclo 2019-2020 pues se desconocía que hacer con los que no se había tenido nula comunicación con los de comunicación intermiten así como los de comunicación continua y los parámetros a tomar en cuenta al momento de evaluar., y que además se aproximaba la primera evaluación por lo que se convertía en una verdadera necesidad que se disiparan las dudas sobre la forma de evaluar a los estudiantes en el ciclo escolar 2020-2021.

En el Acuerdo número 16/06/21, publicado el 22 de junio de 2021, en el que se regulaban las acciones específicas y extraordinarias relativas a la conclusión del ciclo escolar 2020-2021, debía ser en beneficio de los educandos de preescolar, primaria y secundaria ante el periodo de contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) (Subsecretaría de Educación Básica, 2021)Ya para esta fechas se acercaban las fechas para la evaluación final de los educandos, sin embargo a diferencia de lo ocurrido en el ciclo anterior algunos docente contaban con elementos de primer y segundo periodo de evaluación, sin embargo ahora se tenía un grande problema que hacer con tantos alumnos con los que no se tuvo comunicación los que obligo a movilizarse a todas las escuelas para tratar de contactar a los alumnos a a sus padres y tutores y solicitarle apoyasen a los maestros para que contaran con elementos para evaluar, aunque la respuesta fue favorable no pudo ser al 100 ciento, lo que llevo en algunos casos a poner calificaciones reprobatorias a esos alumnos con los que no se tuvo ninguna comunicación, y los que acreditaron con calificaciones apenas aprobatorias necesitaban que los maestros los apoyaran con esos contenidos debido a que su aprendizaje fue mínimo por la larga ausencia en las actividades que las escuelas y sus docente realizaban.

Sin duda muy polémico fue el Acuerdo número 15/06/21 por el que se establecen los calendarios escolares para el ciclo lectivo 2021-2022, aplicables en toda la Republica para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. (Subsecretaría de Educación Básica, 2021). Este calendario causo un gran descontento por dos razones la primera que el año escolar era muy largo, debido a que se trataba de hacer que las alunas y alumnos se pudieran regularizar

debido a los aprendizajes que no pudieron obtener por causa de la pandemia, sin embargo queda el disgusto debido a que en el sexenio de Enrique Peña Nieto como Presidente Constitucional tenía en mente prácticamente quitar el receso que tenían los docentes; por otro lado se había dicho que se regresaría a clases presenciales cuando el semáforo estuviera en verde y en agosto paso de amarrillo a naranja, viéndose muy difícil que unos cuantos días se pudiera llegar al semáforo epidemiológico verde, sumándose que los protocolos no eran claros y que ante lo que se había dicho que con un solo caso se cerraría la escuela, ahora las autoridades Sanitarias y de Educación Pública señalaban que solo se aislaría al alumno, maestro o personal de apoyo contagiado.

La Secretaría de Salud hace público el Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la nueva metodología del semáforo por regiones para evaluar el riesgo epidemiológico que representa la enfermedad grave de atención prioritaria COVID-19, publicado el 27 de julio de 2021 que, en términos de su segundo transitorio, abroga el Anexo "Semáforo por Regiones" del Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, publicado en el DOF el 14 de mayo de 2020. Lo más importante es de cómo serán consideras las personas que hayan completado su esquema de vacunación ya que las personas a quienes se haya administrado un esquema de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 y habiendo transcurrido dos semanas posteriores a la aplicación de la última dosis, no serán consideradas dentro de la población en situación de vulnerabilidad para contraer dicha enfermedad grave de atención prioritaria. Además de que se abroga el Anexo "Semáforo por Regiones" del Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, publicado el 14 de mayo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación. (DOF, 2021) Con estas accione se ponía en marcha prácticamente manera irreversible el regreso a clases en el nivel básico y normal en agosto del 2021

El último acuerdo dado a conocer y que tiene referencia a la situación extraordinaria por COVID-19 fue el Acuerdo número 23/08/21 por el que se establecen diversas disposiciones para el desarrollo del ciclo escolar 2021-2022 y reanudar las actividades del servicio público educativo de forma presencial, responsable y ordenada, y dar cumplimiento a los planes y programas de estudio de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), normal y demás para la formación de maestros de educación básica aplicables a toda la República, al igual que aquellos planes y programas de estudio de los tipos medio superior y superior que la Secretaría de Educación Pública haya emitido, así como aquellos particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en beneficio de las y los educandos. (DOF, 2021) Este acuerdo se dio a conocer en el periodo en que se estaba llevando a cabo los Consejos Técnicos Escolares, que en su mayoría habían sido llevadas a cabo en línea a través de videoconferencia y que causo una gran discusión en especial el numeral Décimo Cuarto que establecía que la Fase intensiva de los Consejos Técnicos Escolares se llevarían a cabo de forma presencial, estando al interior de dichos consejos fuertes discusiones entre los que querían que ya se regresara a las aulas de manera presencial y quienes ante la pandemia y más al estar en su mayor momento o pico lo que se consideraba la tercera ola de la Pandemia a finales de agosto del 2021. (Treviño, 2021) aunque la situación desde el punto de vista político fue aprovechada por algunos grupos de poder como los de la oposición al gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador y algunos otros como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, haciendo propaganda para evitar que pudiera llevarse a cabo el inicio presencial del Ciclo

escolar 2021-2022, logrando en algunas partes de ciertos Estados el evitar que se pudiera dar inicio al curso de manera presencial.

Conclusiones

Las políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Republica y el Gobierno de la Ciudad de México se vieron afectadas por múltiples factores, entre lo más destacado fue la lucha política y manejo de medios de comunicación que dificultaron mejores resultados, debido a que también en el periodo de la pandemia se desarrolló el proceso electoral del 6 de junio del 2021, además que ante una situación nueva y prácticamente desconocida, hubo momentos en que pareciera que había contradicciones entre los que se pronosticaba y los resultados de los contagios y las defunciones; algunos políticos, periodistas y medios de comunicación se preguntaban si había fallado el modelo matemático. (Flores, 2020) muy probablemente por el desconocimiento del número de personas afectadas con enfermedades crónicas y que los hacia vulnerables al virus, fue un factor importante que no permitió que los resultados fueran conforme a lo estimado y la negación de su existencia que se hacían muchas personas

La implementación del Programa "Aprende en Casa" que fue un gran proyecto debido a su intención de llegar a la mayoría de los hogares y apoyar a los aprendizajes de los jóvenes estudiantes también tuvo sus puntos que lo eclipsaron, como fue el enorme rezago y brecha tecnológica que existen nuestro país. "Esta coyuntura hizo evidente la falta de inversión en tecnología e infraestructura de telecomunicaciones en México y nos subrayó en negritas y fosforescente la desigualdad social. En el México más privilegiado, el aprendizaje será por medios digitales. En el México más pobre, se hará por medios tradicionales como televisión. Y ya de plano será por radio en las comunidades indígenas" (Peña, 2020).Exactamente así fue los más privilegiados pudieron tener acceso a clase por videoconferencia y trabajar las plataformas y acceso a libros por medio digitales, lo de menores posibilidades tendrían que hacerlo a través de la televisión y lo grupos indígena y los más pobres sólo podrían hacerlo mediante la radio, la desigualdad tecnológica se hizo ver, sin tomar en cuenta a quienes por situaciones económicas o de salud no pudieron conectarse, como fue el caso de alumnos de educación básica que perdieron a sus padres o quedaron sin trabajo, por lo que la prioridad de la educación pasó a segundo plano.

Al final del ciclo 2020-2021 se hablaba de que el regreso sería al estar el semáforo en Verde, el mismo SNTE, indico que después de algunas pláticas con las autoridades educativas se había conseguido que el regreso sería cuando se cumplieran las tres V, es decir que los docentes estuvieran Vacunados, lo cual se realizó a nivel nacional del 20 de abril al 28 de mayo del 2021 con la aplicación dela vacuna Cancino que fue en una sola dosis y que no requiere ultracongelación, como lo expuso en su momento el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López Gatell (Sáenz, 2021) que el semáforo epidemiológico estuviera en verde y que fuera voluntario. (SNTE, 2021)

Una de las enseñanzas que nos dejó la pandemia del COVID 19 es la necesidad de llevar a cabo Políticas Públicas que modernicen por un lado la infraestructura de las escuelas con tecnología moderna de más actual generación, apoyar a los docente para que igual cuente con herramientas tecnológicas es decir tanto de Hardware, software y servicios como el internet, que sean realmente funcionales, pues aunque muchas escuelas cuenta con centros de cómputo que tienen más de 10 años de antigüedad son prácticamente son obsoletos, o un internet que incomunica en vez de permitir la comunicación, debe permitir las actividades escolares, no como los equipos y servicios con los que cuentan ahora las escuelas, sino uno que permita

que las necesidades de los docentes en cuanto al uso del Internet sea el suficiente, así como el de los alumnos y que se lleve a cabo una capacitación extensiva, suficiente a los docentes del país, es importante reconocer el avance lo que hizo la Autoridad Educativa Federal representada por el Dr. Luis Humberto Fernández Fuentes en la Ciudad de México con el apoyo de herramientas de Google para el uso educativo, la cual es una herramienta muy útil y que no debe perderse, pero aún debe hacerse más para esta a la altura de las exigencias educativas del país y lograr realmente una educación de excelencia.

Bibliografía

Aguilar, V. L. (1996). El Estudio de las Politicas Públicas. Miguel Ängel Porrua.

Animal Político. (14 de marzo de 2020). *Animal Político.* Obtenido de https://www.animalpolitico.com/2020/03/sep-adelanta-vacaciones-semana-santa-30-dias-coronavirus/

Cámara de Diputados. (29 de junio de 2021). *Servicios de Investigación y Análisis.* Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm

DOF. (30 de marzo de 2020). *Diario Oficial de la Federación.* Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020

DOF. (28 de 12 de 2020). *Diario Oficial de la Federación.* Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608934&fecha=28/12/2020

DOF. (23 de marzo de 2020). *Diario Oficial de la Federación* . Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590157&fecha=23/03/2020

DOF. (16 de marzo de 2020). *Diario Oficial de la Federación* . Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020

DOF. (05 de junio de 2020). *Diario Oficial de la Federación* . Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594561&fecha=05/06/2020

DOF. (20 de agosto de 2021). *Diario Oficial de la Federación.* Obtenido de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/21119/2/images/a23_08_21.pdf

DOF. (27 de julio de 2021). *Diario Oficiel de la Federación.*

Echaiz, R. C. (2019). *Instituto para la Calidad de la Educación-USPM.* Obtenido de https://www.usmp.edu.pe/iced/carpeta-2019-1/pdfs/materiales/de/5/diseno-aplicacion-evaluacion-politicas-educativas.pdf

El Financiero. (30 de marzo de 2020). *El Fiananciero.* Obtenido de https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/suspension-de-clases-se-amplia-hasta-el-30-de-abril-sep/

Flores, j. (09 de julio de 2020). *Nexos.* Obtenido de https://datos.nexos.com.mx/fallo-el-modelo-matematico/

Kraft, M. y. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives.* Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/321251504_Public_Policy_Politics_Analysis_and_Alternativ

Milla, F. (30 de abril de 2020). *El Puntero.* Obtenido de https://elpuntero.com.mx/inicio/2020/04/30/publican-acuerdo-de-la-sep-para-hipotetica-vuelta-a-clases-presenciales-el-1-de-junio-y-el-18-de-mayo-se-determinaran-los-municipios-con-nula-o-escasa-transmision-de-covid-19-que-podran-adelantar-el-r/

Peña, A. (24 de agosto de 2020). *Business Insider México.* Obtenido de https://businessinsider.mx/aprende-en-casa-retos-television-opinion-ana-pena-tech-talk/

Profelandia. (05 de junio de 2020). *Profelandia.com*. Obtenido de https://profelandia.com/sep-publica-acuerdo-para-evaluar-aprendizajes-del-ciclo-escolar-2019-2020/

SEP. (20 de marzo de 2020). *Gobierno de México*. Obtenido de https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-75-transmitiran-sistemas-publicos-de-comunicacion-contenidos-educativos-durante-el-receso-escolar-preventivo-por-covid-19?idiom=es

Subsecretaría de Educación Básica. (2021). *Estrategia Nacional para el Regreso Seguro a las Escuelas de Educaci{on Básica version 2.0* . CDMX: SEP.

Treviño, R. (05 de agosto de 2021). *Conecta Tecnológico de Monterrey*. Obtenido de https://tec.mx/es/noticias/nacional/salud/expertos-en-salud-preven-pico-de-tercera-ola-covid-finales-de-agosto

Unión CDMX. (14 de mayo de 2020). *Google Suite for Education para maestros de CDMX*. Obtenido de https://www.unioncdmx.mx/2020/05/14/google-suite-for-education-para-maestros-de-cdmx/

Importancia de la educación financiera en la educación básica

Sandra Elizabeth Ojeda Ornelas[1]

Introducción

Durante la última década, la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe han mostrado un crecimiento sostenido que ha tenido como resultado un incremento de su clase media. A pesar de estos avances, los niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo altos y la exclusión financiera continúa afectando a sectores, tanto de la población urbana como rural, lo que puede dificultar el futuro desarrollo económico y social de la región.

Por otra parte, el crecimiento económico trae consigo la necesidad de que las personas sepan cómo manejar sus finanzas personales y beneficiarse de los mercados financieros más desarrollados. En este sentido, las iniciativas de educación financiera pueden convertirse en un complemento importante de los procesos de inclusión financiera y las medidas de reducción de la pobreza. (OCDE, 2013).

Por lo anterior y ante la manera tan vertiginosa como ha crecido y se han desarrollado en el mundo los aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y tecnológicos; es necesario hacer una pausa en nuestro quehacer educativo diario con la finalidad de hacer una propuesta que coadyuve a mejorar los requerimientos, exigencias y necesidades de las niñas y los niños, así como las y los adolescentes de nuestro país, en el rubro de educación financiera.

Las decisiones económicas tomadas sin la información necesaria pueden causar grandes y graves problemas. En cambio, tomar decisiones con conocimientos financieros nos ayudará a tener una mejor vida económica. Es fundamental darle la importancia necesaria a la cultura de la educación financiera y considerarla como elemento primordial en el desarrollo del ser humano.

Los responsables del desarrollo de políticas públicas reconocen la necesidad de abordar las deficiencias en los niveles de educación financiera mediante programas e iniciativas más amplias, como las estrategias nacionales de educación financiera (Grifoni y Messy, 2012; OECD/INFE, 2012). La educación financiera se ha convertido, entonces, en una prioridad para las instituciones públicas a nivel mundial, así como para las organizaciones internacionales, las instituciones multilaterales y foros internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, el G-20, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean, por sus siglas en inglés).

[1] **Sandra Elizabeth Ojeda Ornelas.** Correo electrónico: lissy_ojeda@hotmail.com.

La inclusión financiera es una herramienta que potencia la generación de oportunidades y fortalece la capacidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en dos estudios realizados por la Sede de Subregional del organismo en México. (CEPAL, 2015).

Para identificar la relevancia del tema, es importante señalar que la economía está más presente en nuestra vida diaria de lo que se cree. Los avances tecnológicos han permitido acercar cada vez a edades más tempranas la adquisición de productos, incluso fuera de nuestras fronteras. Sin embargo, este incremento en el acceso a servicios financieros no tiene ventajas e incluso puede representar una pérdida para la economía personal y familiar si no se cuenta con las herramientas necesarias para la toma de decisiones financieras acorde a cada etapa de la vida.

Como señalar que la Revista FORBES (septiembre 9, 2020), publica que en tres meses aumentó 90% el uso de aplicaciones de compras en México. De acuerdo con el Reporte sobre el Impacto del COVID-19 en Venta Online, elaborado por la Asociación Mexicana de Venta Online (AMVO), estas cifras reflejan el impacto que la pandemia está teniendo en las empresas, marcas y hábitos de consumo de los mexicanos a través del canal digital. (https://www.forbes.com.mx/tecnologia-3-meses-aumento-90-uso-apps-de-compras-mexico/).

El mundo cuenta con una población numerosa de jóvenes por lo que el énfasis de la educación de calidad debe centrarse principalmente en este sector, es por eso, que la UNESCO dedica todo un libro a "la educación con calidad para todos los jóvenes, en donde nos marca una serie de reflexiones importantes debido a que para este organismo constituye una importante fuente de preocupación el hecho de que educación secundaria sea a menudo el "eslabón perdido del orden del día de la Educación para Todos" (UNESCO 2004).

Refiriéndonos precisamente a este nivel educativo, pareciera ser bastante claro que las formas tradicionales y los modelos vigentes en la enseñanza secundaria no podrían garantizar una educación de calidad para todos los adolescentes, entonces es imperante que analicemos cómo diversificar la oferta educativa para poder responder a las demandas actuales.

Asimismo, en la Conferencia Internacional de la OCDE – Brasil sobre Educación Financiera (Rio de Janeiro, diciembre 15-16, 2009), en el documento denominado "Educación Financiera: Temas y Desafíos para América Latina" se hace énfasis a varios aspectos, entre ellos: "la estabilidad del sistema financiero y de la moneda pueden mejorar sustancialmente si se cuenta con una sociedad educada", "…ciudadanos instruidos e informados que tomen decisiones económicas y financieras sensatas – y que apoyen la autonomía del banco central – contribuyen a la estabilidad macroeconómica, que es a la vez un prerrequisito para un entorno favorable al crecimiento y al desarrollo", "La educación financiera puede realizarse en un entorno educativo formal (enseñanza primaria y secundaria) o en el plano no formal de los distintos contextos y etapas de la vida" y "…es deseable que la educación económica y financiera comience en los primeros años de escolaridad de los niños". (OCDE/CVM, 2012).

También, menciona la UNESCO (2004) que "Los países en general están llevando a cabo procesos de renovación de sus sistemas educativos", esto con la intencionalidad de abarcar y cubrir todas las necesidades actuales, encaminadas a una educación de calidad para todos.

En este sentido, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Educación de Calidad, de la Agenda 2030, se señala que es necesario "Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos". Es por eso que, si debemos buscar un "aprendizaje adecuado y programas de preparación para la vida activa", (Dakar 2000), entonces todos debemos aportar y contribuir a la calidad en la educación dentro de lo que nuestro marco profesional nos lo permite, por lo que se considera relevante debido a diferentes acontecimientos sociales que se han dado en diversos países, especialmente con la pandemia del COVID-19, y la carencia de un buen manejo económico y financiero a lo largo de la vida, o ¿debemos esperar a ser adultos para tener un conocimiento adecuado de nuestras finanzas? o bien, ¿puede ser la escuela un medio que favorezca el conocimiento financiero en las niñas y los niños, así como las y los jóvenes que estudian la educación básica?

López Leyva (2012), considera que la economía de la educación es una hibridación de campos disciplinarios, relacionados principalmente con la psicología, la salud, la demografía y las ciencias políticas, donde algunos autores sugieren una transformación en la teoría del consumidor.

Muchos de los aspectos y problemática educativa, así como las áreas de oportunidad para avanzar en el tema de la economía de la educación, son compartidos por otros países de Centro y Sudamérica. Miranda Morales (2008) considera que existe una gran resistencia de la comunidad educativa cuando se trata de relacionar la economía con la educación; aunque precisa que dicha resistencia ha disminuido en los últimos años entre los investigadores. Sin embargo, en nuestro país, son escasas las publicaciones en este sentido. Y es precisamente Miranda Morales (2008) quien, en su publicación sobre la enseñanza desde la reflexión económica-pedagógica, nos invita a distinguir entre la Economía de la Educación, donde según González, Beyer, Mc Ewan y Sapelli (2002), los temas principales son básicamente financiamiento, gestión e incentivos; y el término "economía de la enseñanza".

El primer referente específico que encontramos sobre la relación entre enseñanza y economía se encuentra en Placencia (2004) quien afirma, que el principio de la economía de la enseñanza no se contenta con eliminar disciplinas que el estudiante no puede aprender, sino que economiza también en los modos como ha de enseñarse lo que se enseña; y lo resume en una frase por demás explícita: en la escuela se debe "enseñar lo que se puede aprender, no enseñar todo lo que se puede enseñar".

La pregunta que constantemente nos hacemos es: ¿qué contenidos, en el sentido amplio del término, ha de incluir el currículo escolar en la educación básica? ¿Qué habilidades, conocimientos, destrezas, actitudes y valores son los necesarios para enfrentar los retos que enfrenta la sociedad actual en México?

Cesar Coll Salvador (2006) en sus reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica en España, coincide en que, ante el nuevo escenario social, económico, político y cultural, donde los procesos de globalización, las tecnologías digitales de la información y la comunicación, la economía basada en el conocimiento, etc.; hacen cada vez más evidente la necesidad de incorporar nuevos contenidos al currículo de este nivel educativo.

La presente propuesta consiste en favorecer el desarrollo de habilidades financieras en alumnos de los tres niveles que considera la educación básica. Se define así:

> **Hipótesis.** La educación financiera favorece la formación integral de las y los alumnos que cursan la educación básica en México.

> **Objetivo.** Que el docente sea capaz de crear los ambientes idóneos para el desarrollo de la educación financiera que permitirá fortalecer una mejor calidad de vida en la población y así contribuir plenamente en la mejora de estas habilidades en los alumnos de educación básica, para fortalecer su toma de decisiones y crear personas autosuficientes y críticas; así como lograr seres exitosos y felices en todos los ámbitos de su vida, para que éstos faciliten la toma de decisiones asertivas, y por ende, un buen manejo económico y financiero a lo largo de la vida.

Nuestros sistemas educativos tradicionales, heredados del pasado no contemplan la educación económica y financiera del alumnado, por lo que no dan respuesta a los desafíos a los que los jóvenes se ven confrontados. Sólo alianzas y programas eficaces permitirán encontrar diversidad de respuestas para aplicarlas a las necesidades presentes y futuras de los niños y jóvenes, mejorando la calidad de su educación.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sugiere, como práctica internacional, hacer una inversión en educación financiera a temprana edad, estableciéndola como parte de la educación básica obligatoria para dar oportunidad a todos los niños y jóvenes de adquirir el conocimiento, complementándola con experiencias prácticas fuera del salón de clases.

En el Acuerdo de Cooperación México OCDE para la mejora de la Calidad de la Educación se mencionan diferentes estrategias, dentro de ellas la inclusión en la currícula de la materia de educación financiera.

Por lo que se considera imprescindible el abordar el desarrollo de las habilidades económico-financieras, ya que por medio de éstas las y los alumnos podrán insertarse en un mundo del trabajo aprendiendo a tener, a consumir de manera inteligente y aprovechar los instrumentos financieros, así como los principios de productividad en su vida cotidiana participando así, en su bienestar económico y social.

Cabe mencionar que debido a la ausencia de la educación formal en habilidades económico-financieras se han incrementado la explotación, los fraudes, los abusos, la dependencia económica, la inapropiada administración de los recursos, la falta de previsión para la vejez, entre otros. (SEP. 2010). Y algo muy importante es que la realidad social es producto tanto de lo que hacemos como de lo que dejamos de hacer en lo individual y como sociedad, corresponsabilizándose del mejoramiento de su entorno y controlando su propio futuro con un sentido emprendedor.

Este proyecto forma parte de una sociedad democrática como ciudadanos comprometidos y responsables. Esto se fundamenta en el artículo 3º de la Constitución que menciona "La Educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia…". Y el artículo 7º dispone en sus fracciones I y II que la educación que imparta el Estado y sus organismos descentralizados y los particulares tendrá como fines "Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas" y "Favorecer el desarrollo de las facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos". (1917).

Propuesta

Haciendo énfasis en las recomendaciones de los organismos que nos rigen a nivel nacional e internacional, es importante crear los ambientes idóneos para el desarrollo de la educación económica y financiera, que

permitirán fortalecer una mejor calidad de vida en la población, y así contribuir plenamente en el desarrollo de las habilidades económico-financieras de los alumnos de educación básica para fortalecer su toma de decisiones y crear personas autosuficientes y críticas, con un pensamiento de crecimiento personal y profesional, capaces de contribuir con un país solidario y económicamente sustentable, que pueda y deba satisfacer sus necesidades mínimas y lograr seres exitosos y felices en todos los ámbitos de su vida.

También es importante tomar en cuenta el nivel de profesionalización de los maestros para que éstos a la vez, sepan guiar a las y los niños; las y los adolescentes, en este proceso complejo, pero de tan importante crecimiento, contando con todas las herramientas que garantizarán un futuro prometedor.

Señala el Centro OCDE/CVM de Educación y Alfabetización Financiera para América Latina y el Caribe (2012) que, en la educación formal, los maestros son los agentes ideales para enseñar educación económica. Por esta razón adquiere particular importancia la capacitación de capacitadores.

Actualmente la única manera de transmitir este conocimiento es a través de los padres a los hijos, pero está vinculado estrechamente con el nivel socioeconómico, lo que genera una desigualdad en los estudiantes, porque no todos tienen ese acceso.

La incorporación de esta educación financiera representaría un enorme esfuerzo en materia de planeación financiera en las personas y familias, que tendría un impacto benéfico y significativo en las finanzas del país y en indicadores macroeconómicos.

Es importante señalar que, a través del Boletín No. 1228 (29 de abril de 2021), se comunica que el Senado de la República, impulsa incorporar la educación financiera en todos los niveles educativos y se envía a la Cámara de Diputados para su revisión, análisis y dictamen. El proyecto de Decreto tiene por objeto reformar el primer párrafo, del artículo 52, así como el primer párrafo y las fracciones 1 y 111, del diverso 53, ambos de la Ley General de Educación, para incorporar la educación financiera dentro de los planes y programas de estudio de todos los niveles educativos en nuestro país con la finalidad de brindar a los educandos elementos que les permitan oportunidades de crecimiento económico en lo personal y en lo familiar.

Se estará atento a la determinación que realice la Cámara baja para la aprobación de esta propuesta que, sin duda alguna, coadyuvará al aprendizaje integral de las y los estudiantes de educación básica en nuestro país.

Referencias bibliográficas y electrónicas

Centro OCDE/CVM de Educación y Alfabetización Financiera para América Latina y el Caribe (2012). Principios de alto nivel de la OCDE/INFE sobre estrategias nacionales de educación financiera. https://www.oecd.org/finance/financialeducation/OECD-INFE-Principles-National-Strategies-Financial-Education.pdf

Coll Salvador, César (2006). Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica. Revista electrónica de investigación educativa. Barcelona, España 2006. 8(1): 1-17

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1917 última reforma DOF 11-06-2013.

Gento, Palacios S. (1996). Instituciones educativas para la calidad total. Madrid. La muralla.

López Leyva, Santos (2012). Nuevos desafíos en los estudios de Economía de la Educación. Revista Mexicana de Investigación Educativa; 2012. 17(3): 643-650

Miranda Morales, Carlos (2008). La enseñanza desde la reflexión económica-pedagógica: punto de partida. Revista del Instituto de estudios en Educación. Barranquilla, Colombia 2008; pp 108-113

Morán, Oviedo P. (2003). Formación de profesores y profesionalización de la docencia: Una consideración desde la perspectiva del CISE. México. CSU.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. OCDE (2010). Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf

OCDE (2013). La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD_CAF_Financial_Education_Latin_AmericaES.pdf

UNESCO, (2004). Una educación de calidad para todos los jóvenes. 47ª. Conferencia internacional de educación de la UNESCO. Ginebra, 8-11 de septiembre 2004. www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/.../educ_qualite_esp.pd

UNESCO, (2000). Foro mundial sobre la educación informe final. Dakar, 26-28 de abril de 2000. www.unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf

Sapelli, Claudio et al. Mesa redonda sobre el tema "La Reforma Educativa: lecciones de la economía de la educación". Cuadernos de economía, 2002. 39(118): 297-307.

Senado de la República (2021). Impulsa Senado educación financiera en educación básica. Boletín de fecha 29 de abril de 2021. Coordinación de Comunicación Social. http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50910-impulsa-senado-incorporar-educacion-financiera-en-todos-los-niveles-educativos.html

SEP (2010). Formación Económica y Financiera en la Familia. México. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

SEP (2007). Programa sectorial de educación 2007-2012. México. www.básica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/marco/PSE207-2012.pdf

Análisis de las políticas públicas para el desarrollo de la investigación educativa en las escuelas normales (2006-2021)

Alejandra Avalos Rogel[1]

Introducción

Las escuelas normales en México son instituciones que forman maestros para la educación básica. En 1984 se decretó su incorporación al conjunto de las Instituciones de Educación Superior (IES), lo que demanda el desarrollo actividades de docencia, investigación y difusión.

Sin embargo, como se analizará en los antecedentes, dicha incorporación ha sido un proceso lento, por un lado por sus culturas y dinámicas internas asociadas a su misión primigenia que es la formación de docentes y a las trayectorias de los formadores de formadores; y por otro, los factores externos como su dependencia del proyecto político posrevolucionario de la construcción de nación (Maya y Zenteno, 2003; Arnaut, 2004; Civera, 2004, 2015; Padilla, 2009), la descentralización educativa que tuvo lugar a raíz del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992 (D.O.F., 1992), los cambios en la organización institucional asociada a dicho proceso, la implementación del esquema planteado en las políticas educativas para la educación superior evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional (Buendía, 2020), que para el caso de las escuelas normales se dio 20 años después que en las IES, sin un dispositivo de política que lo hiciera posible.

El retraso en la incorporación de las escuelas normales al circuito de la educación superior también impactó en la tardía conformación de una cultura investigativa al interior de las escuelas normales, cuya primera evidencia es la escasa presencia de la producción de las escuelas normales en el campo de la educación; "…su relación [con la investigación] es más bien como consumidora que como productora" afirma Lozano (2019, p.2). Cuando las escuelas normales llegaron al campo, ya estaba ocupado por otras instituciones: las reglas para la producción y validación del conocimiento ya habían sido establecidas.

En el primer decenio de este mileno, como veremos en la segunda parte de este documento, la agenda de la política para las escuelas normales retomó el esquema evaluación-financiamiento-cambio institucional, donde la investigación es una evidencia de calidad, pero sin el financiamiento que tuvo el esquema en un inicio con las IES, con un estado adelgazado, y una desvaloración de la profesión docente construida por los medios y favorecida por el gobierno.

[1] **Alejandra Avalos Rogel**. Escuela Normal Superior de México. Correo electrónico: alejandra.avalos@aefcm.gob.mx.

¿Cuáles fueron los instrumentos de esas políticas? ¿Cuál ha sido su impacto en la investigación de dichas instituciones? ¿Cómo se ha instalado el eje evaluación-calidad-financiamiento en las políticas sexenales? ¿Qué papel ha jugado la investigación en la legitimación de las normales como IES?

El propósito del presente texto es analizar los procesos de continuidad, rupturas y tensiones de las políticas educativas públicas para el desarrollo de la investigación en las escuelas normales en el periodo 2006-2021 que corresponde al sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012 – 2018) y lo que va del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2021).

Para alcanzar dicho propósito, este estudio recurre al nuevo institucionalismo sociológico (Dimaggio y Powell, 1999; Buendía, 2011). Esta teoría permite recuperar los contextos institucionales, los saberes, las prácticas y las decisiones compartidos de los actores educativos, el papel de la cultura, los valores, los símbolos, los mitos y los ritos, el reconocimiento de sujetos posicionados y las tensiones que generan las relaciones de poder, en la conformación de las instituciones y la realidad organizacional.

Metodológicamente, se trata de una investigación documental. Se recuperan algunos documentos normativos y de política educativa, algunos instrumentos para la concreción de dichas políticas con sus reglas de operación, destacando en particular, algunos dispositivos que surgen en los intersticios que se produjeron por las tensiones y las negociaciones.

Con estos referentes teóricos y metodológicos, se analizarán las políticas para el desarrollo de la investigación en las escuelas normales, para identificar las continuidades, las rupturas y las tensiones, y entender los mecanismos del tránsito de estas instituciones al campo de las IES.

Antecedentes: las escuelas normales en México como IES

En México, la creación de las escuelas normales como instituciones formadoras de docentes no es reciente, algunas tienen más de 100 años. En su origen, a mediados del siglo XIX, replicaron el modelo napoleónico de los estudios terciarios, de tal suerte que era posible tener un título de maestro después de estudios posteriores a la secundaria, e incluso obtener por ejemplo, una maestría y luego un doctorado a partir de estudios que podían seguirse en las normales.

El énfasis de este modelo era eminentemente profesionalizante, dejando de lado la posibilidad de la investigación, además de estar subordinados y fuertemente dependientes del estado (Tunnërmann, 1999, cit. in Tauber, 2009, p. 146).

Esto contrasta con la propuesta formativa de las universidades públicas. Las profesiones independientes en las universidades autónomas no siguieron este modelo: se requiere de estudios de bachillerato para acceder a las licenciaturas; debido al establecimiento de su autonomía, se deslindan del estado, y se incorpora la investigación como una de sus funciones sustantivas, al igual que la difusión de la cultura. Las políticas para cada sector establecían demandas diferenciadas, lo que originó una brecha profunda entre ambas instituciones.

La dependencia de la normales del estado, aspecto aún vigente, se naturaliza en virtud del requerimiento de un compromiso con el gobierno en turno para la atención de las necesidades sociales primordiales, en

cuyo trasfondo está el control de la formación que se otorga a los docentes que serán contratados por el mismo estado, en función de un proyecto político de nación. Esta situación que prevalece actualmente, es más palpable desde el inicio del siglo XX. Maya y Zenteno (2003), Arnaut (2004), Civera (2004, 2015), Padilla (2009) y Avalos- Rogel (2015) coinciden en afirmar que al término de la Revolución mexicana, un aspecto del proyecto político del nuevo gobierno consistía en que la educación sería el vehículo para crear una nueva sociedad, que reivindicara la justicia social. Había una encomienda a las escuelas normales de formar a los docentes que hicieran escuela, que apoyaran el esfuerzo "civilizatorio" de integrar de manera digna a los campesinos a una ruralidad justa.

De esta manera el gobierno en cada sexenio proponía la creación de escuelas normales que fueran acordes con el proyecto educativo: escuelas normales rurales, escuelas normales urbanas, escuelas normales experimentales, escuelas normales superiores, centros regionales de educación normal, institutos,… el nombre de la escuela tiene la impronta de su origen.

Por otro lado, la mayor parte de las escuelas fueron creadas y sostenidas con presupuesto federal, tanto a nivel de las plazas como de infraestructura. Pero muchas normales fueron creadas por iniciativa estatal, lo que provoca hasta la fecha algunos conflictos, a pesar de la descentralización que tuvo lugar en 1992, a raíz del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Ahora bien, el ingreso de las escuelas normales al circuito de la educación superior es reciente: en 1984 se decretó en un acuerdo secretarial que los estudios de educación normal tienen el grado académico de licenciatura. Dicho acuerdo se fundamentó en la "La Ley Federal de Educación [que] ha definido a la educación normal como del tipo superior, condición que ha sido reafirmada en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior en su artículo 3o., el cual dispone también que el tipo educativo superior será el que se imparta después del bachillerato…" (D.O.F., 1984, § 5). El acuerdo contempló que las inscripciones en el ciclo lectivo 1984-1985 se llevarían a cabo en conformidad con lo dispuesto.

En relación con el tema del presente estudio, las políticas para la investigación, en dicho acuerdo se establece que "… como consecuencia de su ubicación en el ámbito de la educación superior, las escuelas normales deberán realizar no sólo actividades de docencia, sino también actividades de investigación educativa y de difusión cultural, haciéndose necesario un programa de superación del personal académico de estas instituciones..." (íbidem. § 7). A nivel federal nunca se logró instrumentar un programa académico de superación que favoreciera el desarrollo de la investigación educativa, a pesar que el enfoque subyacente en los planes de estudios para la formación inicial de docentes era el del profesor investigador. Un supuesto sobre la posible dificultad para instrumentar dicho programa es la dimensión del subsistema.

Actualmente hay 460 escuelas normales en los 32 estados de la República; 265 normales son públicas y 195 son privadas; 15,602 docentes atienden a más de 201,000 estudiantes. Dichas escuelas forman a los docentes de educación inicial, preescolar, preescolar indígena, primaria, primaria indígena, secundaria en once asignaturas, en telesecundaria, educación especial y educación física. Algunas normales han diseñado licenciaturas que responden a necesidades locales, como la de educación artística. Igualmente forman a otros profesionales: psicólogos educativos, pedagogos, directivos e investigadores. Algunas escuelas normales ofrecen estudios de posgrado: especialidades, maestrías y doctorados, la mayoría con tendencia profesionalizante. Algunas normales ofrecen servicios de internado a los estudiantes, y todavía existen normales que ofrecen servicios educativos a la comunidad.

Aunado al proyecto político que les dio origen, los contextos diversos de los lugares del país donde se encuentran, y el tamaño de dichas instituciones, otorgan heterogeneidad a dichas instituciones. De acuerdo con el INEE (Medrano, Ángeles & Morales, 2017, p. 37), en 2016 "… el 80.2% de las escuelas tenían 350 alumnos o menos, 13.9% entre 351 y 650 alumnos, 3.2% cuentan de 651 a 1 050 alumnos y sólo 2.6% con entre 1 051 a 2 398 alumnos matriculados…", el último porcentaje corresponde a 12 escuelas públicas.

Además del tamaño de la institución, el estatus de la contratación de los docentes es un factor importante en relación al impacto de las políticas sobre el desarrollo de la investigación educativa. Según el INEE (*op. cit.*, p. 37), en promedio el 38% de los docentes tiene tiempo completo, sin embargo la desviación es muy grande. Hay estados en los que muy pocos docentes tienen tiempo completo, en el caso de Colima el 100% de los docentes está contratado por horas, lo que no brinda condiciones para hacer investigación.

Como veremos en los siguientes apartados, el desarrollo de las propuestas en las agendas políticas no es lineal. Se requiere una perspectiva conceptual que permita entender las relaciones multideterminadas en la conformación de las instituciones.

El nuevo institucionalismo sociológico: un marco conceptual para el análisis de políticas públicas

Para analizar los procesos de continuidad, rupturas y tensiones de las políticas educativas públicas dirigidas a las escuelas normales como instituciones de educación superior, se recurrió categorías del nuevo institucionalismo sociológico. Este marco conceptual recupera una perspectiva no lineal de los procesos sociales y políticos, en los que las instituciones son convenciones sociales "…que toman un estatus con carácter de norma en el pensamiento y acción social" (Meyer y Roman, 1986, *cit. in* Dimaggio y Powell 1999, p. 43).

Estas convenciones adoptadas por una comunidad ofrecen marcos para la toma de decisiones, para su organización, y para la acción dirigida. Considerando que vivimos en una sociedad del conocimiento, las convenciones también brindan los referentes para la elección entre distintas alternativas de conocimiento.

Por tal motivo, en este nuevo institucionalismo sociológico también se reconoce el papel preponderante de la educación en la sociedad, pues es el lugar donde se socializan las convenciones sociales, los valores asociados a ellas, y las formas como son significadas. En ese sentido, las escuelas normales al asumir los valores de compromiso y responsabilidad social por la construcción del bien común mediante la educación, han tenido la encomienda implícita dar continuidad al proyecto de construcción de la sociedad mexicana, a partir de las agendas políticas de los gobiernos en turno.

Las escuelas normales como instituciones ligeramente acopladas

Las políticas gubernamentales, y en este caso las políticas educativas, en tanto acuerdos políticos entre diversos niveles de gobierno para la conformación de un proyecto son la guía para la regulación de la organización de las instituciones, de las interacciones y la toma de decisiones de los sujetos que participan en ellas; se presentan como ordenamientos legitimados por la normatividad, recuperan una cosmovisión de la época y se consideran por los participantes como líneas consensuadas para la regulación social. Pero

la relación entre un ordenamiento y la organización institucional no es lineal, porque según Weick (1976, cit. in Buendía, p. 10) las instituciones educativas son ligeramente acopladas (*loosely coupled systems*)

> … caracterizadas por la existencia de tiempos perdidos; la construcción de redes que debían ejercer influencia positiva, pero débiles y lentas; la falta de coordinación entre individuos y entre colectividades; la ausencia relativa de regulaciones; la planeación poco ambiciosa o inalcanzable; la escasa inspección de actividades; la alta descentralización de funciones y la discreción para la toma de decisiones, entre otros aspectos.

El bajo acoplamiento de las escuelas normales está asociado a su heterogeneidad, a la compleja cultura institucional, pero sobre todo a las contradicciones de los ordenamientos de las políticas educativas de los diferentes sexenios y las formas como fueron instrumentados.

Hasta 1992, las normales dependían presupuestariamente de la federación en términos de asignación de plazas, manutención de los edificios, y si tenía internado, el sostenimiento de los jóvenes. Algunos gobiernos estatales decidieron la apertura de escuelas normales con presupuestos de los mismos estados.

A partir del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB, 1992) se transfiere a los estados la operación de las escuelas normales, y el financiamiento federal pasa a través del gobierno del estado, salvo el caso de la Ciudad de México cuya instancia educativa es federal, y por ello no recibe la parte del presupuesto que corresponde a las normales.

Con este proceso se instala lo que Arnaut (2012) llama "gestión híbrida", pues desde entonces y hasta la fecha, la regulación de planes y programas de estudio y las políticas para la investigación y la difusión se realizan desde la federación, pero la gestión financiera corre a cargo de la autoridad educativa del gobierno estatal. Esta hibridez vuelve lentos los procesos asociados con la docencia, la investigación y la difusión y extensión, además de quedar aislados de las demandas sociales y las culturas locales.

Por otro lado, también se vuelven inciertos los procesos asociados a los modos de organización, como la legislación, el gobierno, la carrera académica, la gestión financiera y las relaciones laborales, que quedan a merced del interés del gobierno local. Eso ha creado fuertes brechas entre las normales del norte y del sur, con respecto al desarrollo académico, por ejemplo, en el caso de la investigación educativa.

Otro factor que llevó a que las normales sean instituciones ligeramente acopladas es el tránsito paulatino a la educación superior. Durante los 20 años posteriores de ser decretada la incorporación de las escuelas normales al circuito de la educación superior, las normales seguían dependiendo de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

Un primer programa en el marco de esa política se presentó en 1997: el *Programa de Transformación y Fortalecimiento de la Educación Normal*. Este programa consideraba 6 puntos: la transformación curricular, la actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente, la regulación del trabajo académico, el mejoramiento de la gestión institucional, la evaluación interna y externa, y la regulación de los servicios de educación normal. Ninguna de estas directrices estuvo referida explícitamente al desarrollo de la investigación educativa en las escuelas normales.

Las normales y la búsqueda de un isomorfismo institucional de tipo mimético

El nuevo institucionalismo sociológico considera que en toda institución como campo organizacional tiene dos dimensiones: por un lado, una dimensión subjetiva, que se relaciona con lo que Bourdieu llamaba la "distinción" (1998), y que son espacios de resguardo del prestigio y reputación asociados a lo que las mismas comunidades, y las comunidades externas, consideran como valioso, como exitoso, digno de imitarse, y que da plusvalía a la institución con respecto a las otras; y por otro una dimensión objetiva, que es la posición que ocupa una institución con respecto al marco normativo del Estado, como los aspectos relacionados con el financiamiento, la autonomía o la gestión académica (Trow, 1987 en Buendía, 2011, p. 19).

Respecto a la dimensión objetiva, esto es la posición con respecto al marco normativo del Estado, la posición de las normales era incierta, porque a pesar de que se había decretado que eran instituciones de educación superior, las políticas, las demandas y la organización institucional no eran proclives para que esto sucediera. Y por tal motivo no lograban compartir los valores, las reglas, y los significados de las IES, en particular las prácticas investigativas que se habían consolidado en dichas instituciones desde los años 80, o incluso antes.

En el 2005, el subsistema de educación normal se transfirió a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), y se creó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), como instancia de gestión académica, y de la regulación del eje evaluación-calidad-financiamiento-cambio institucional, que a partir de entonces se incorporó en las escuelas normales.

> En el marco de la *Alianza por la Calidad de la Educación*, firmada en 2008, se realizaron diversas acciones tendientes a la mejora de las escuelas normales. En ese mismo año se inició la evaluación de los programas educativos y de la gestión institucional de las escuelas normales, a cargo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). (Medrano, Ángeles y Morales, 2017, p. 19)

Posteriormente ese financiamiento, al igual que las IES, estaría sujeto a una política de asignación mediante un proyecto de mejora. Como lo comenta Buendía (2011, p. 11) respecto a este modelo regulatorio, de rendición de cuentas, y de financiamiento que se instauró en las IES en los 90: " En prácticamente todos los sistemas de educación superior del mundo se han implementado mecanismos de aseguramiento de la calidad como motor de cambio y bajo diseños institucionales que en general atienden distintos niveles, instituciones, programas, proyectos, grupos e individuos y funciones (docencia, investigación, difusión, servicios, gestión e infraestructura)".

Para las escuelas normales, esto implicó de un día para otro la diversificación de la actividad profesional, por la cual ya había atravesado la educación superior en los años 90, pero además con un componente de evaluación, con un esquema que en este subsistema apenas se estaba instalando. Por ejemplo, para el caso de la investigación, se solicita la evaluación de investigación generada en cuerpos académicos, cuando ni siquiera la investigación es una actividad que forma parte de una cultura institucional.

Si bien este modelo permitió que efectivamente algunas IES mejoraran sus servicios, y aumentaran la calidad en relación a la habilitación de la planta docente –mayor cantidad de grados académicos-, más profesores de tiempo completo, la actualización de programas de estudio de licenciatura y posgrado, la movilidad de estudiantes y docentes, una relación más estrecha entre las IES, el mercado laboral y la

sociedad, en particular a partir de la innovación y transferencia de conocimiento, también es cierto que ha generado grandes brechas entre universidades grandes que se han visto beneficiadas del modelo, y las universidades chicas que difícilmente pueden acceder a él, y que por lo tanto, la mejora es mucho más modesta (Neave, 2001, cit. in Buendía, 2011). Incluso se han señalado otros efectos perniciosos, como la simulación, esto es trabajar para generar la evidencia para la evaluación, competencia perniciosa entre académicos, entre otros.

He señalado que el nuevo institucionalismo sociológico considera dos dimensiones en toda institución como campo organizacional: la dimensión objetiva y la dimensión subjetiva. En párrafos anteriores se identificó una dimensión objetiva en el tránsito de la escuela normal hacia el campo de las IES. En los siguientes párrafos me referiré a la dimensión subjetiva, esto es, los mecanismos mediante los cuales una institución busca el prestigio y la reputación de otras comunidades, de tal suerte que comparten con ellas lo que es valioso, exitoso, digno de imitarse.

La instalación del eje evaluación-calidad-financiamiento en las políticas para la educación superior sólo es posible teniendo como marco un paradigma neoliberal en el que el sujeto, las comunidades, las organizaciones participan en el campo en función de los méritos que logren (Velez, 2018; Gil Antón, 2018).

Para las escuelas normales, esta vía de financiamiento significaba salir de un periodo de profunda pauperización: compra de equipos, mejora en la infraestructura, mantenimiento. Pero con el estatus de la contratación de su planta docente en su mayoría por horas, las culturas institucionales centradas en la docencia instaladas desde hace muchos años, la falta de financiamiento para el desarrollo de la investigación, crean fuerte tensiones con las demandas de las políticas actuales de la Educación Superior. La desventaja es tan grande, que es muy difícil lograr méritos.

El financiamiento a las Escuelas Normales mediante la evaluación y la rendición de cuentas recupera el modelo del financiamiento a las instituciones de educación superior, pero con la desventaja de que las Escuelas Normales tienen rangos de movilidad demasiado estrechos, y de que también ya se reconocen los efectos perniciosos de realizar prácticas profesionales tan sólo para cumplir la meta y tener financiamiento. Las reglas de operación de esos dispositivos tienen que adaptarse a las realidades de las escuelas normales.

Para las escuelas normales la investigación educativa se ha incorporado en un mercado de prestigio. Pasó a formar parte de los deseos y de los mitos: parecerse a los centros de investigación de las universidades. De 15,602 docentes, 18 pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores, o sea el 0.1% lo logra, por mérito propio.

Ruta y diseño metodológico

Metodológicamente, se trata de una investigación documental. Se recuperan algunos documentos normativos, entre los que destaca el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las modificaciones, las leyes secundarias como la Ley General de la Educación Superior. Se consideró pertinente la elección de estos documentos porque brindan un soporte legal a las políticas educativas.

También se recuperan algunos documentos de política educativa, por ejemplo, los Programas sectoriales de educación de los dos gobiernos anteriores y del gobierno en turno, y algunos instrumentos de concreción de dichas políticas, como algunos programas específicos.

Se enfatizó en los relativos a la organización y gestión institucionales, y los programas para el mejoramiento del sector. Finalmente algunos dispositivos como las estrategias para el financiamiento, y la reglamentación para su operatividad.

Líneas de política educativa para el desarrollo de la investigación educativa en las escuelas normales

En este apartado se recuperan las líneas de política educativa para el desarrollo de la investigación educativa en las escuelas normales, pero también aquellas que pudieron haber incidido en el desarrollo de esa función por las normales.

Sexenio 2006-2012

Felipe Calderón Hinojosa continúa el modelo instalado en el sexenio anterior, en el que se había instalado el *Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas* (PROMIN) (SEP, 2002), que es el primer dispositivo en el introduce de manera formal el entrecruce del componente académico-normativo y del componente de financiamiento, de tal suerte que se requiere por primera vez de diagnósticos, el diseño de proyectos institucionales, y mecanismos de autoevaluación, para la asignación del presupuesto regular producto de la descentralización educativa.

Por primera vez, se plantea la posibilidad de un financiamiento extraordinario a través del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), que recupera el Programa de Fortalecimiento de la Escuela Normal ProFEN, que plantea un conjunto de actividades que requieren financiamiento, y cuyo monto es otorgado a las escuelas que muestren calidad en sus procesos y productos en su autoevaluación, y que sea corroborada de manera favorable en la evaluación por los pares de otras normales.

> … el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), implementado de 2002 a 2013, en cuyo marco se impulsó que cada entidad federativa formulara un Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), el cual estaría compuesto por el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal (PROGEN), desarrollado por cada entidad, y los Programas de Fortalecimiento de la Escuela Normal (PROFEN), desarrollados por cada institución. El PROMIN consideraba el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas normales (Medrano, Ángeles y Morales, 2017, p. 18)

Como se señaló en el apartado anterior, a partir de 2005 las escuelas normales dependen normativamente de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, que pertenece a la Subsecretaría de Educación Superior, y eso las coloca en el campo de las IES. Y con ello, se da inicio a la entrada al mercado de prestigios, mediante las evaluaciones CIEES, tal y como se había previsto en el Objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación (D.O.F., 2017)

> En ese mismo año [2008] se inició la evaluación de los programas educativos y de la gestión institucional de las escuelas normales, a cargo de los Comités Interinstitucionales para la

> Evaluación de la Educación Superior (CIEES). En las normales públicas el objetivo de estos comités es evaluar 979 programas, de los cuales en 2012 habían sido evaluados 432 (*Ibídem*).

Un dispositivo que se esperaba fortaleciera la calidad de las escuelas normales era el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), pues mostró ser un buen instrumento en particular para coadyuvar a la superación profesional de algunos docentes de las IES, particularmente de aquellas que eran menos favorecidas por otros esquemas de financiamiento.

> En 2009 se logró que las escuelas normales se incluyeran en el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el cual implementan las Instituciones de Educación Superior desde 1998 y cuyo objetivo es contribuir a que los Profesores de Tiempo Completo (PTC) de las instituciones públicas de educación superior alcancen las capacidades para realizar investigación y docencia, se profesionalicen, se articulen y se consoliden en cuerpos académicos (*Ibídem.*).

La primera asignación de presupuesto para Apoyo a docentes que contaban con para perfiles deseables tuvo lugar en el 2010. En el 2011, once estados de la república participaban en los concursos para el financiamiento en varios rubros: Apoyo a Nuevos Profesores de Tiempo Completo, Apoyos para estudios de posgrado, Apoyo a la Reincorporación de Exbecarios PROMEP y Fortalecimiento de Cuerpos Académicos. Para el 2016, 17 estados estaban participando, con un monto de financiamiento de $6,260,073.00 pesos (datos elaborados a partir de: PRODEP. Transparencia para el tipo superior, https://dgesui.ses.sep.gob.mx/ programas/programa-para-el-desarrollo-profesional-docente-para-el-tipo-superior-prodep). El programa para las escuelas normales fue suspendido en el 2017, lo que provoca aún mayor inequidad entre las IES, y cierra la puerta a fuentes de financiamiento.

Al igual que en otros gobiernos, en el marco del Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior, la DGESPE propone la creación de tres normales más, los Centros Regionales de Formación Docente e Investigación Educativa de los Estados de Chiapas, Sonora y Tamaulipas, pensadas como centros de investigación, con académicos con perfiles de muy alto nivel, posicionando a las normales de una vez por todas, en el campo de la investigación.

La DGESPE propone reformas curriculares de las licenciaturas para la formación de docentes de educación básica; se diseñan programas que incorporan la diversidad cultural en México. Desde la licenciatura se fomentan los esquemas de la intervención como forma de construcción de saberes y conocimientos en el campo; sin embargo, estas construcciones epistémicas no son reconocidas como válidas por las comunidades de los investigadores educativos en México.

El gasto que tienen que hacer las escuelas normales en evaluación es muy fuerte: el pago de CIEES, para la certificación de los programas de licenciatura por estado, los Exámenes Generales de Conocimiento, y el Examen Nacional de Conocimiento y habilidades docentes, del CENEVAL.

2012 - 2018

El gobierno de Enrique Peña Nieto continúa con el proyecto neoliberal de la asignación de un presupuesto mínimo federal, y un presupuesto extraordinario en función de la productividad. Pero las escuelas normales, como señala Avalos-Rogel (2017), se ven impactadas además por tres agendas: la de la Reforma Educativa, la de la Formación inicial y la de la Educación Superior.

La Reforma Educativa para la educación básica desplaza al docente como enseñante, y pone en el centro dos elementos del sistema educativo: 1. al alumno, su diversidad y sus aprendizajes, y 2. a la escuela, su autonomía mediante un esquema de gobernanza en el que el colectivo escolar define su propio proyecto educativo mediante el consejo técnico escolar, y la vinculación de la escuela con la sociedad y el entorno, mediante los consejos de participación social.

Para adecuarse a esta nueva situación, se requería nuevas políticas para la formación inicial del docente. La estrategia 1.4 del Programa Sectorial de Educación propone "Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno" (SEP, 2013: 45). Las líneas de acción estaban en tres sentidos: formular un plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas; asegurar la competencia académica de sus egresados; y fortalecer los mecanismos para seleccionar a los mejores aspirantes para el ingreso a las escuelas. La investigación en las escuelas normales sigue siendo un aspecto que no es explícito en el planteamiento de política.

Sorpresivamente, el fortalecimiento para el sistema de normales aparecerá en la Ley General del Servicio Profesional Docente (D.O.F., 2013, p. 32), en el XXII artículo transitorio "La Secretaría formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional". En esta misma ley se estipula la apertura de los concursos de ingreso al Servicio Profesional Docente para los egresados de otras licenciaturas.

> Cualquier egresado de educación superior que tuviese determinado puntaje en una prueba de conocimientos podría obtener una plaza docente. La descalificación de la formación inicial fue un elemento clave en esa reforma, esto explica parte del amplio rechazo que tuvo la misma en el magisterio y la deformación del trabajo de las escuelas normales cuando se vieron obligadas a "preparar a los alumnos para presentar el examen del llamado concurso de oposición para el ingreso". (Díaz Barriga, 2021)

De todas formas, sólo seguía anunciándose la intención de elaboración de un plan de fortalecimiento, que enfatizaba un trabajo formativo congruente con las necesidades del sistema educativo, pero que desconocía las otras funciones de las normales como instituciones de educación superior.

Ahora bien, en la instrumentación de las políticas, las escuelas normales seguían supeditadas a las políticas de la educación superior, en particular las relacionadas con la evaluación de los programas para asegurar su calidad, la diversificación de la actividad de los académicos, y la generación y divulgación de conocimiento.

> A partir de 2014 las estrategias de atención a la educación normal se llevaron a cabo mediante el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE), cuya población objetivo ha tenido cambios, y por medio del cual se otorgan apoyos para la formulación y la implementación del Plan de Apoyo a la Calidad y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN), quedando el PROMIN y el PEFEN integrados a dichos Programa y Plan, y con el PROGEN y el PROFEN aún vigentes como instrumentos de planeación y evaluación institucional. En 2017 el PROFOCIE cambió su nombre por el de Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa. (Medrano, Ángeles y Morales, 2017, p. 19)

Sin embargo, hay un cambio en los dispositivos respecto a la presencia de la investigación en las escuelas normales: en la guía para la construcción del PACTEN 2016, aparece como elemento de la planeación prospectiva el fortalecimiento de los cuerpos académicos, incluyendo la promoción de estudios de posgrado entre sus docentes y su certificación en tecnologías de la información y la comunicación y en una segunda lengua; la implementación de programas de seguimiento de egresados, programas de movilidad nacionales e internacionales para directores, docentes y alumnos normalistas

2018 -2024 (en curso)

Andrés Manuel López Obrador planteó en su campaña electoral que rompería con el modelo neoliberal que subyacía en las políticas para las instituciones mexicanas, particularmente las instituciones educativas, y que atendería prioritariamente una demanda muy sentida de un sector amplio del magisterio: cancelar la reforma educativa aprobada en 2013 que, entre otras cosas, descalificaba la formación brindada por las escuelas normales.

Al inicio del sexenio se hicieron múltiples consultas que llevaron a la modificación al Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> El Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, en los términos que disponga la ley… En el caso de las escuelas normales, la ley respectiva en materia de educación superior, establecerá los criterios para su desarrollo institucional y regional, la actualización de sus planes y programas de estudio para promover la superación académica y contribuir a la mejora de la educación, así como el mejoramiento de su infraestructura y equipamiento. (DOF, 2019)

Un aspecto que también se destaca en dicha reforma es la obligatoriedad de la educación superior, aspecto que impactará en el aumento de la matrícula de las escuelas normales.

De nueva cuenta el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, en el Objetivo 6.3 recupera el deseo formulado muchos años atrás: "La transformación de las Escuelas Normales no solo es una tarea pendiente, sino una deuda social con las y los alumnos, las madres y los padres de familia o tutores, el personal docente y con el país en general" (DOF, 2020a), y se prevé la conformación de la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales.

Las prácticas de gobernanza que se habían instalado al inicio del sexenio en términos de consulta y participación se fueron espaciando y disolviendo. La pandemia del SARS COV 2 también lo favoreció. Se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (D.O.F., 2020b), y la instancia normativa de las escuelas normales, -DGESPE-, pasó a ser DGESUM, con menos atribuciones, y finalmente con menos presupuesto. También se publicó la Ley General de Educación Superior (D.O.F., 2021a), que salió a dos años y medio de iniciarse el mandato, con una sección dedicada a las escuelas normales (Sección tercera. Del Subsistema de escuelas normales e instituciones de formación docente", haciendo énfasis en su función de desarrollar actividades de investigación (Artículo 31), y de la responsabilidad del estado para fortalecer el desarrollo de programas de investigación (Artículo 33).

Sin embargo, a un año de su publicación, se sigue planteando la estrategia de financiamiento extraordinario que recupera el eje evaluación-calidad-financiamiento del planteamiento neoliberal, con el programa Estrategia de Desarrollo Institucional de la Escuela Normal (DOF, 2019; 2021b).

Desde finales del sexenio anterior la DGESUM estableció dos procesos democráticos y de ciudadanía para la construcción de la *Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales* (Cámara de Diputados, 2019): el Congreso Nacional para el Fortalecimiento de Escuelas Normales, que abordó 5 rubros: 1. La formación de docentes para transformar el país. 2. La Escuela Normal y su planeación hacia el futuro. 3. Desarrollo profesional de los formadores de docentes. 4. Autonomía y gestión de las Escuelas Normales. 5. Ruta curricular; y el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Normal, que reúne a los Directores generales de las normales de cada uno de los estados.

El documento propone un rumbo para la investigación en las escuelas normales desde el punto 3. Desarrollo profesional de los formadores de formadores.

Finalmente, la DGESUM ha organizado en 4 ocasiones un congreso en el que los normalistas socialicen sus investigaciones, con apoyos estatales, el financiamiento personal de los propios académicos, y con un mínimo de financiamiento federal.

Discusión de los resultados

Las políticas públicas para el desarrollo de la investigación educativa en las escuelas normales en los tres últimos sexenios muestran claras continuidades, rupturas y tensiones, que han podido ser evidenciadas gracias al nuevo institucionalismo sociológico.

En relación con las continuidades en los 3 sexenios, la política pública para el desarrollo de la investigación es un discurso que se instala en un isomorfismo entre las IES -pensadas como universidades-, y las escuelas normales. Dicho discurso ofrece la promesa de la superación profesional y la habilitación para el ejercicio investigativo, pero en ningún momento plantea mejorar las condiciones laborales de los formadores, aumentando las plazas de tiempos completos en las escuelas, ni en la posibilidad del financiamiento para la investigación.

Otra continuidad es la perspectiva neoliberal meritocrática y de mercado que subyace en el eje evaluación-calidad-financiamiento. Esto es evidente para el caso de los programas de financiamiento extraordinario de las escuelas normales por proyectos, a pesar de que en el discurso, el actual gobierno rechaza dicha perspectiva.

Sin embargo, esa continuidad no las convierte en instituciones fuertemente acopladas, como es el caso de algunas universidades. El financiamiento de los proyectos extraordinarios no es cubierto completamente por la federación, particularmente en los últimos 12 años en los que la educación ha sufrido fuertes recortes. El financiamiento estatal ha permitido su culminación, lo que redituá en una buena evaluación, y por lo tanto en mayor financiamiento federal. Los estados del norte del país han seguido esta estrategia, lo que repercute en la heterogeneidad en el avance de la investigación.

Respecto a las rupturas, la decisión de no dar continuidad al financiamiento a través del PROMEP, frenó un proceso que parecía rendir frutos en términos de la habilitación para la investigación. El PROMEP sigue, pero sólo como un mecanismo de "certificación": tener un documento que indica que se tiene el perfil deseable, o que el cuerpo académico que se ha constituido está registrado, y tiene el nivel de "en formación", "en consolidación", o "consolidado". A la fecha están registrados 251 cuerpos académicos, lo que supone al menos, 753 docentes que están realizando investigación, sin financiamiento.

Tener dichas certificaciones abona en una evaluación, que a la larga, puede significar un financiamiento extraordinario a proyectos ¿El dinero y el esfuerzo invertido equivalen a lo que ingresa por concepto del financiamiento extraordinario? Al parecer no. ¿Entonces qué ganan los formadores y las escuelas normales con dichas certificaciones? Como lo considera el nuevo institucionalismo sociológico, ganan prestigio y un posicionamiento frente al resto de las escuelas normales y frente al resto de las IES.

Sin duda múltiples tensiones se han manifestado a lo largo de estos tres sexenios. La desvaloración del trabajo profesional de las escuelas normales; una desconfianza por la producción académica que se realiza actualmente al crear normales de élite para hacer investigación; la falta de un programa que permita el desarrollo de la investigación, pues hasta la fecha, a pesar de los avances realizados en este último año, todavía no se han concretado programas que de manera contundente apoyen el desarrollo de la investigación educativa en las escuelas normales, y la falta de medios para hacer visible la investigación realizada.

Conclusiones

El proyecto de que las escuelas normales formen parte del campo de las IES, en el sentido de que realizan las funciones inherentes a dichas instituciones, está lejos de ser una realidad. Como hemos visto, las culturas en las organizaciones están centradas en la docencia y la formación, y realizan otras actividades en la búsqueda de su legitimación, pero no porque sea su misión.

Las políticas educativas para el desarrollo de la investigación no se han concretado en programas, porque simplemente las políticas no son robustas. Son discursos que muestran buenas intenciones, pero no direccionan las acciones que lleven a las escuelas normales a asumir los desafíos de la sociedad del conocimiento.

Fomentar la participación de las escuelas normales en el campo de la investigación educativa les llevaría a comprender con mayor profundidad la labor de la escuela, los procesos de aprendizaje, el entendimiento del papel que juegan los afectos y la motivación, conformar nuevas culturas escolares, comunidades educativas y comunidades de aprendizaje, lograr construcciones interdisciplinarias que permitan la solución de problemas, no solo los problemas escolares, entre otras construcciones.

La investigación que ha sido desarrollada con financiamiento personal o local, y que ha sido legitimada por los pares de otras instituciones, muestra que es posible que las escuelas normales asuman el compromiso de pasar al circuito de la educación superior. Si se logra funcionar con la calidad necesaria, será posible ofrecer opciones de innovación educativa, aspecto que en verdad hace falta en nuestro país.

Referencias

Avalos-Rogel, A. (2019). 1. La Educación Normal Rural: contrasentidos y tensiones en la formación inicial de docentes. En Caso, A. & Navarrete, A. (2015). *Estudio sobre la percepción de la formación que se imparte en las Escuelas Normales en México. Reporte de las escuelas normales rurales.* México: INEE (mimeo).

Avalos-Rogel, A. (2017). Un análisis institucional de las tensiones entre las escuelas normales y las políticas educativas actuales. Simposium Retos para la formación de los futuros maestros en las escuelas normales ante la política educativa nacional. *XIV Congreso Nacional de Investigación educativa.* San Luis Potosí: COMIE. http://www.comie.org.mx/congreso/ memoriaelectronica/v14/doc/simposios/0328.pdf

Avalos-Rogel, A. (2019). El financiamiento, la organización institucional y la gestión como condiciones para el desarrollo y difusión de la investigación educativa en las escuelas normales. Simposium Las Escuelas Normales de la CDMX y su situación en el campo de la investigación educativa. Alcances, posibilidades y desafíos. *XV Congreso Nacional de Investigación educativa.* Acapulco: COMIE. http://www.comie.org.mx/congreso/ memoriaelectronica/v15/doc/3370.pdf

Arnaut, A. (2004). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio.* México: SEP. [Cuadernos de discusión 17].

Arnaut, A. (2008). "Origen, evolución y situación actual de la profesión docente en México". *Revista Tlamatini, el que sabe y comparte No. 1.* Secretaría de Educación en Veracruz.

Arnaut, A. (2010). "Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010". En Arnaut, A. y Giorguli, S. (Coord.) (2010). *Los grandes problemas de México. VII. Educación.* México: El Colegio de México.

Bourdieu, P. (1998). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto.* México: Taurus.

Buendía, A. (2011). Análisis institucional y educación superior. Aportes teóricos y resultados empíricos. *Perfiles educativos. Número 134*, volumen XXXIII, tercera época. IISUE de la UNAM.

Buendía, A. (2020). De visitar las políticas para la educación superior en México: ¿de su agotamiento a su transformación? *Universidades, Número 86*, octubre-diciembre 2020. UDUAL. https//doi.org/10.36888/udual. universidades.2020.86.404

Cámara de diputados (2019). Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales. Acuerdo educativo nacional. Implementación operativa. *Gaceta No. 64.* México: Cámara de diputados,

Civera, A. (2004). *La legitimación de las Escuelas Normales Rurales.* México: El Colegio Mexiquense.

Civera, A. (2015). "Normales Rurales. Historia mínima del olvido". *Revista Nexos.* 1 de marzo de 2015. México.

Díaz-Barriga, A. (2021). Política de la educación normal en México. Entre el olvido y el reto de su transformación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. 26, Núm. 89*, 2021, pp. 533-560.

Dimaggio, P. J. & Powel, W. W. (Comp.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* México: FCE – UAEM – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A. C.

D.O.F. (1984). Acuerdo que establece que la Educación Normal en su Nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el Grado Académico de Licenciatura. *Diario Oficial de la Federación*, 3 de marzo de 1984. México. Gobierno de México. SEP http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php? codigo=4660109&fecha=23/03/1984

D.O.F. (1992). Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica. *Diario Oficial de la Federación.* 19 de mayo de 1992. México: Gobierno de México–SEP.

D.O.F. (2007). Programa sectorial de educación 2007-2012. *Diario Oficial de la Federación*. 22 de noviembre de 2007. México: Gobierno de México–SEP.

D.O.F. (2013). Programa sectorial de educación 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*. 13 de diciembre de 2013. México: Gobierno de México–SEP.

D.O.F. (2019). ACUERDO número 33/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Excelencia Educativa para el ejercicio fiscal 2020. *Diario Oficial de la Federación*. 13 de diciembre de 2019. México: Gobierno de México–SEP.

D.O.F. (2020a). Programa sectorial de educación 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. 06 de julio de 2020. México: Gobierno de México–SEP.

D.O.F. (2020b). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*. 15 de septiembre de 2020. México: Gobierno de México–SEP.

D.O.F. (2021a). Ley General de Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación*. 20 de abril de 2021. México: Gobierno de México–SEP.

D.O.F. (2021b). Acuerdo número 10/04/21 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Excelencia Educativa para el ejercicio fiscal 2021. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de mayo de 2021. México: Gobierno de México–SEP.

Gil Antón, M. (2017). La reforma educativa. Fracturas estructurales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 23, No. 76, 2018, COMIE.

Lozano, Inés (2012). Simposium Las Escuelas Normales de la CDMX y su situación en el campo de la investigación educativa. Alcances, posibilidades y desafíos. *XV Congreso Nacional de Investigación educativa*. Acapulco: COMIE. http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v15/doc/3370.pdf

Lozano, Inés (2013). "Los formadores de docentes. Trayectorias formativas". Lozano, Inés y Gutiérrez, Edith (Coord.) (2013). *Procesos formativos y prácticas de los formadores de docentes*. México: Díaz de Santos.

Lozano, Inés (2016). "Las trayectorias formativas de los formadores de docentes en México". *Revista Actualidades investigativas en educación. Vol. 16 No. 1*. Enero-abril 2016. San José de Costa Rica [Disponible en http://revistas.ucr.ac.cr/ index.php/aie/article/view/22671/ 23165].

Maya, O. C. y Zenteno, E. (2003). "Las Escuelas Normales. Espacios de tensión y controversia". *Educación 2001 No.100*. México. Pp. 29-37.

Medrano, V., Ángeles, E. & Morales, M. A. (2017). *La educación normal en México. Elementos para su análisis*. México: INEE [Estadísticas e indicadores temáticos].

Romero, R. (2021) La Política de Formación de los Profesores de Educación Secundaria Baja: Cambios, Inercias, Ausencias y Retos. El Caso de la Escuela Normal Superior de México, 1983-2020. *Archivos analíticos de políticas educativas. Revista académica evaluada por pares, independiente, de acceso abierto y multilingüe. Volumen 29 Número 19*, 22 de febrero 2021. Universidad de San Andrés y Arizona *State University*.

Santillán, M. (2012). *La Formación Docente en México*. Presentación. Calidad en la formación para formadores [http://oecd.org/edu/school/ 43765204.pdf]

SEP (2002). *Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas* (PROMIN). México: SEP.

SEP (2013). *Ley General del Servicio profesional docente*. México: SEP.

Tauber, F. (2009). Capítulo II la conformación histórica de la universidad y los modelos de la universidad contemporánea. Condicionantes, características, tendencias y expectativas de la educación superior en el mundo, en América latina y en Argentina. Comunicación en la planificación y gestión de las universidades públicas argentinas. El caso de la UNLP en el trienio junio 2004-

mayo 2007. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata - Ediciones de Periodismo y Comunicación [Repositorio institucional de la UNLP]. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/87551

Velez, F. (2018). ¿Meritocracia? ¿Para quiénes? *Isonomía No. 48*, abril 2018, pp. 147-167.

Necesidad y pertinencia de un Programa de Formación para docentes desde la perspectiva de la Educación Matemática Crítica

Saúl Elizarraras Baena y María Guadalupe Olivier Tellez[1]

Introducción

El presente capítulo se inscribe en un programa posdoctoral sobre Gobernanza y Políticas Públicas en Educación que ofrece la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México en convenio con la Universidad de Alcalá y la Organización de Estados Iberoamericanos, ambos con sede en España.

La temática propuesta se inscribe en la meta política que se ha planteado el gobierno federal sobre la Cuarta Transformación de la vida Pública de México. De este modo, en la actual Ley General de Educación (DOF, 2019) se estableció como prioridad la transformación social en función del desarrollo del pensamiento crítico de la comunidad estudiantil.

Lo anterior también tiene relación con el decálogo para la educación que pronunció el Lic. Andrés Manuel López Obrador, siendo candidato a la presidencia de la República Mexicana en Guelatao, Oaxaca, el 12 de mayo de 2018 ante maestros y maestras, en su mayoría integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

En este sentido, la forma de hacer docencia en las aulas debe seguir una lógica diferente, ya que ahora la prioridad es que la escuela pueda ser concebida como un espacio para la promoción de una democracia participativa que incluya a madres y padres de familia o tutores, a docentes, directivos escolares y estudiantes. También implica una perspectiva diferente para la formación docente, tanto la que se proporciona a los estudiantes que se encuentran formándose en las Escuelas Normales Públicas como la que se ofrece a los docentes que se encuentran en servicio.

Para lograr tal fin, se propone una formación de docentes desde la perspectiva de la Educación Matemática Crítica (Skovmose, 1999; Skovmose y Valero, 2012), de tal manera que se puedan proponer elementos teóricos y metodológicos para el cambio de las condiciones de desigualdad social en las que se encuentran la inmensa mayoría de la población mexicana.

[1] **Saúl Elizarraras Baena.** Doctor en Ciencias de la Educación. Profesor Investigador titular C de la Escuela Normal Superior de México. Investigador Nacional del SNI Candidato.Correo electrónico: saul.elizarraras@aefcm.gob.mx. **María Guadalupe Olivier Tellez.** Doctora en Pedagogía. Profesora investigadora titular C de la Universidad Pedagógica Nacional (Ajusco). Investigador Nacional del SNI Nivel 1, Perfil PRODEP. Correo electrónico: molivier@upn.mx.

Por lo tanto, se ha planteado como objetivo: Justificar la necesidad y pertinencia de un Programa de Formación de Docentes de Matemáticas desde la perspectiva de la Educación Matemática Crítica a fin de que se proporcionen elementos teóricos y metodológicos para una enseñanza cuyo propósito es la transformación social mediante el desarrollo del pensamiento crítico de la población estudiantil y del establecimiento de los lazos de la comunidad y la escuela.

En el desarrollo de este trabajo se describe la justificación de la propuesta de un programa de formación docente en Educación Matemática Crítica (EMC) en términos del fundamento legal que se encuentra estipulado en la Ley General de Educación vigente (DOF, 2019). De modo general, se citan las aportaciones de algunos autores que han tenido a bien formular reflexiones sobre la pertinencia de los alcances obtenidos desde la investigación educativa en Educación Matemática en función de sus alcances e impacto tanto en la enseñanza como en el aprendizaje de las matemáticas de estudiantes de niveles básico y medio superior.

Se procede con la conceptualización y características principales de la Educación Matemática Crítica con objeto de que se pueda dimensionar su relevancia, así como precisar su conveniencia y viabilidad en la formación del futuro ciudadano que se requiere para participar en la vida democrática de un país como México.

Un aspecto que no puede omitirse es el uso de la tecnología con perspectiva crítica como parte de la EMC, por lo que se incluye la noción de Complejo Industrial Cultural que propone Bonilla-Molina (2018) para contrarrestar los efectos negativos del capitalismo cognitivo.

Estos elementos normativos, teóricos y de investigación en educación matemática crítica permiten delinear las características generales de un programa de Formación Docente que permita formar ciudadanos en forma integral que incluya el desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo que permita la transformación social con visión de solidaridad.

Desarrollo

La reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2019 representó un primer paso en cuanto a los compromisos adquiridos por el actual presidente de la República Mexicana, Lic. Andrés Manuel López Obrador, cuyos antecedentes se remontan al 12 de mayo de 2018 en Guelatao, Oaxaca en donde hizo público el decálogo para la educación.

De manera específica, se puede destacar el punto seis en el cual comprometía la cancelación de la mal llamada reforma educativa y con ello detener las afectaciones laborales y administrativas al magisterio nacional, así como las iniciativas de reformas a las leyes que vulneraban la dignidad y los derechos de los maestros de México (Pérez, 2018).

En el decálogo manifestado por el Lic. López Obrador estuvieron presentes maestras y maestros, en su mayoría, integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) de distintas regiones del país, cuya organización gremial mantuvo un movimiento de lucha y resistencia durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. En general, la resistencia y lucha magisterial que surgió a raíz de la reforma administrativa laboral durante el sexenio pasado, permite establecer la relación entre educación y

movimientos sociales/movimientos sociales y educación, pues como lo señala Olivier (2018), este hecho implica el carácter particularmente político de lo educativo y así, descubrir las relaciones sociales existentes en contextos históricos que dan sentido y esclarecen su función política.

Se considera trascendental el estudio del origen de este movimiento magisterial, sus procesos de desarrollo y sus articulaciones con la educación se vuelven necesarios para comprender nuevos procesos y otros no tan nuevos que muestran la pertinencia analítica de dicha relación y de este modo, avanzar en perspectivas teóricas que conjunten las esferas propias del análisis educativo con aquéllas de los movimientos sociales (Olivier, 2018).

La investigadora pone énfasis en los comunes denominadores adquiridos de forma inusitada cuando las protestas se convierten en agentes aglutinadores creándose identidades emergentes, que se expresan en frases y discursos, en palabras, símbolos y acciones, cuya función es fusionar a la multitud y derivado de esto, construir identidad colectiva. Así, precisa que el problema nodal es la duración del encuentro, la permanencia, el proyecto y la resolución del conflicto.

Se reconoce que lo político de las políticas públicas es un hecho que se encuentra ausente en las acciones políticas y públicas, ya que la visión gerencialista que ha predominado en el gobierno mexicano durante la transición del siglo XX al siglo XXI se ha encargado de descalificar esa articulación tan necesaria para la vida democrática de naciones como México.

Al respecto, Treviño y Tolentino (2017) destacan que la idea de lo político sólo tiene sentido en sociedades democráticas y la idea de democracia sólo tiene sentido en sociedades que reconocen el disenso y el antagonismo como fundamentales. Los investigadores apuntan a la necesidad de mantener vivo, el proceso político y democrático que no se agota en el disenso, ni en el acuerdo de la representatividad democrática convencional, sino que puede llegar hasta los cursos de acción con implicaciones directas para los sujetos o las identidades políticas que configura.

Se coincide con ellos en el sentido de que el disenso no implica la paralización de la acción pública, sino por el contrario es una visión dinámica en la que la comunidad no sólo se beneficia, sino que se consigue identificar como parte de un todo social con un modelo de sociedad mientras la deconstruye o la solidifica. En esta perspectiva no tiene cabida un ánimo democrático-reformista, acosado por la vuelta de nuevas formas de absolutismos que, sin renunciar a criterios normativos, administrativos o incluso gerenciales asumen los procesos sociales y políticos como problemas básicamente de gestión que pueden ser fácilmente atendidos con la ley o con la decisión.

Se requiere de acciones gubernamentales que recuperen las propuestas que surgen de las mismas condiciones sociales en que vive el grueso de la población mexicana que se encuentra inmersa en la globalización económica propia del neoliberalismo que no ha dado respuesta puntual a las grandes necesidades de la población más vulnerable.

Derivado de la citada Reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgo la Ley General de Educación (DOF, 2019), en la cual se enfatiza el desarrollo del pensamiento crítico en términos de la transformación social y en el vínculo de la escuela con la comunidad con una visión de solidaridad (Artículos 11, 12 y 13).

Con base en lo anterior, lo que se propone es un programa de Formación para docentes de Matemáticas basado en la perspectiva de la Educación Matemática Crítica, acorde a este mandato legal que pueda contribuir de manera puntual en el desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo del futuro ciudadano a fin de que pueda participar en la vida democrática del país.

El estado actual de la investigación en Educación Matemática

Los resultados obtenidos por los estudiantes mexicanos en pruebas estandarizadas ya sean nacionales o internacionales, imponen la necesidad de reflexionar no sólo sobre la pertinencia que tienen este tipo de pruebas sino también el impacto que ha tenido la investigación en Educación Matemática en el logro de los objetivos y metas que se han planteado con las Políticas Públicas en Educación de las últimas tres décadas.

En principio, Ávila (2016) reconoce la necesidad de que las investigaciones referidas contribuyan a aminorar las desigualdades, ya que los estudios sustentados en exámenes estandarizados que se han aplicado a grandes muestras de estudiantes mexicanos han constatado el bajo nivel de los aprendizajes matemáticos escolares de los grupos más vulnerables. La autora enfatiza que a pesar del creciente dinamismo de la comunidad de investigadores y de la relevancia de sus producciones, los estudiantes siguen aprendiendo muy pocas matemáticas, por lo que puntualiza que no podemos dedicarnos solamente a construir mundos ideales, menos en un país con tantas desigualdades y carencias educativas como México.

Sin duda que la solución a este problema requiere de la suma de esfuerzos de muchos de los sujetos que se encuentran implicados en el Sistema Educativo Mexicano, tan importante es el trabajo que realizan los investigadores educativos como el trabajo que realizan los profesores en las aulas, cuyo impacto depende también de los directivos escolares, de los estudiantes y de sus tutoras (es), pero principalmente de los responsables de la política educativa.

Las reformas educativas de las últimas tres décadas, llevadas a cabo en México, han consignado la práctica educativa de las y los profesores de Matemáticas en dos vías: una para reproducir el currículo y la otra, para hacer uso de la investigación educativa que se encuentra en cierto modo distante de las condiciones reales y de los contextos de las aulas y de las escuelas.

En este sentido, se requiere comprender la realidad educativa con objeto de cambiarla y con ello mejorar las vidas de las personas, por lo tanto, se coincide con Ojeda (2006) en que se requieren investigaciones educativas que sean llevadas a cabo en condiciones reales para la enseñanza.

De esta manera, se podrán plantear propuestas de intervención educativa que puedan incidir en el cambio a partir de todos los elementos que enmarcan la complejidad educativa imperante. Así mismo, es menester el estudio político de la Educación Matemática, ya que en su totalidad ofrece maneras de entender e imaginar los distintos aspectos filosóficos, epistemológicos, cognitivos, sociológicos, pedagógicos y didácticos de las matemáticas escolares.

Valero, Andrade-Molina y Montecino (2015) reflexionan sobre los movimientos que ha configurado una visión crítica y política en Educación Matemática, para ello, introducen el estudio de la política cultural de la educación matemática a efecto de problematizar, desde perspectivas histórico-culturales.

De forma complementaria, Skovmose (2016) refiere que los significados de la Educación Matemática Crítica (EMC) se obtienen vía las metanarrativas de la modernidad; por ejemplo, cuando se alude al progreso como proceso de desarrollo histórico hacia la libertad y la justicia social, influyen las características comunes de los diferentes grupos de estudiantes. Al respecto, incluye a estudiantes que están en riesgo social (en malas condiciones de vida, situaciones inestables debido a la violencia y los conflictos o sujetos a ideas vinculadas a la inmigración o la deportación), estudiantes en posiciones cómodas, estudiantes ciegos, estudiantes mayores, estudiantes universitarios, estudiantes de ingeniería, etc.

Valero (2017) refiere al fracaso en las matemáticas como problema para alcanzar la democracia y la equidad como parte de una configuración histórica en la que el logro de los individuos y la población se conectan con el desarrollo de capital humano y el progreso social y económico.

En este sentido, precisa que se ha demandado una población con más capacidades matemáticas a la vez de que se han generado mecanismos de ordenación y clasificación de la población y la in(ex)clusión con relación al éxito/fracaso en las matemáticas escolares.

Por un lado, refiere que el empoderamiento supone que las matemáticas transfieren sus atributos de poder a quienes las aprenden, ya sea por sus características intrínsecas, o por sus aplicaciones o por su carácter crítico. Por otro lado, la desigualdad supone que las matemáticas como formas de conocimiento en sí o como parte de las prácticas escolares se entrelazan con mecanismos de clasificación social bajo categorías tales como: la habilidad, el género, el lenguaje, etc.

Aunado a lo anterior, Valero (2018) destaca la conexión entre la educación matemática y el funcionamiento de libre mercado, toda vez que la economía de financiamiento capitalista es explícita y tiene un efecto directo en el tipo de educandos que se producen para el proceso social y económico de inclusión y exclusión simultáneas. Con base en lo anterior, refiere que la investigación en educación matemática debe partir de la idea de que se encuentra orquestada desde una configuración política y económica de las sociedades actuales, por lo que no es una cuestión de estudiar la mejor manera de orientar a los maestros para lograr los mejores resultados matemáticos posibles en los estudiantes.

La formación de docentes de Matemáticas debe promover la emancipación de las propias prácticas educativas de tal manera que puedan confluir conexiones con la realidad y con el estudio de los problemas que aquejan a las comunidades a fin de que puedan plantearse alternativas de solución que puedan dar sentido al estudio de las Matemáticas escolares.

Esto implica una perspectiva diferente que trasciende las fronteras del aula e implica a los demás sujetos del proceso educativo; en específico, a los directivos escolares, a los padres de familia o tutores, a la población circunvecina y sobre todo a las autoridades gubernamentales.

De igual manera, no puede pasar desapercibida la idea de que, en principio, interesa el reconocimiento de las causas que originan el problema, lo cual puede implicar que se determine que la solución del

problema identificado no puede ser resuelto únicamente con la participación de la comunidad puesto que muchas veces se requerirá de la intervención gubernamental.

Conceptualización y relevancia de la Educación Matemática Crítica

En principio, conviene describir de modo general, las distintas concepciones y perspectivas que se ha otorgado a la Educación Matemática en México para que se puedan comprender sus alcances y limitaciones a fin de que se pueda proponer una visión diferente de lo que hasta ahora se ha desarrollado en el marco del Sistema Educativo Mexicano.

Un primer acercamiento es en función de la concepción de las Matemáticas como un cuerpo elaborado de conocimientos, descrito por Moreno (1995), en el que el profesor y los diseñadores del currículo sólo elaboraban estrategias –de lo simple a lo complejo– para optimizar el proceso de enseñanza, pero dejaba de lado los distintos procesos de aprendizaje del estudiante. De este modo, el autor concibe a la Matemática Educativa como una disciplina que se encuentra en la intersección de la matemática –como conocimiento socialmente generado– y la práctica de la educación, por lo que es el resultado de una actividad de carácter interdisciplinario que combina la práctica y teoría de los procesos de enseñanza y aprendizaje de la matemática.

Por su parte, Waldegg (1998) consideró a la Educación Matemática como un campo de investigación científico–tecnológico emergente, cuya naturaleza del tema y sus problemas reclaman una aproximación interdisciplinaria. En su momento, la autora señaló que su consolidación y autonomía dependía de la cantidad y calidad de investigaciones en el área.

Cantoral y Farfán (2003) refirieron que la Matemática Educativa es una disciplina del conocimiento que se ocupa del estudio de los fenómenos didácticos ligados al saber matemático, a los efectos de los procesos de culturalización científica y a las prácticas escolares. Los investigadores se enfocaban exclusivamente en la investigación sobre la formación de profesores y sobre las condiciones de la enseñanza en las aulas escolares y los laboratorios.

Estas concepciones sobre la Matemática Educativa o Educación Matemática comenzaron a modificarse en función de la necesidad de crear nuevas líneas de investigación que permitieran comprender de manera más clara y precisa los alcances del estudio de los fenómenos educativos. Incluso, como se verá enseguida se presentaban reconceptualizaciones de algunos autores. Al respecto, Nieto, Viramontes y López (2009) referían que la Matemática Educativa es una disciplina que se encuentra relacionada con las problemáticas que se presentan en el aprendizaje y en la enseñanza de las matemáticas escolares. Puntualizaban que la problemática se puede deber a que los docentes creen que las Matemáticas son un Cuerpo de conocimientos bien estructurados y que la forma como se aprende se reduce a su transmisión directa por el profesor.

Posteriormente, Cantoral (2014) concibe a la Matemática Educativa como un espacio social de acción y de influencia donde confluyen diversos órdenes de relaciones, visiones y paradigmas que conviven y dialogan. Reconoce que inicialmente era una visión pragmática; luego, transito del error al obstáculo y ahora, el sujeto epistémico dio origen al sujeto histórico.

Al respecto, Ávila (2016) puntualiza que el estado actual de la investigación en Educación Matemática es resultado de un recorrido con cambios y expansiones, tanto en nuestras concepciones de los objetos y sujetos de estudio como en las teorías y las metodologías utilizadas, por lo que no sólo se deben considerar los procesos cognitivos de los estudiantes.

Una alternativa que también se fue gestando de manera gradual fue la Educación Matemática Crítica (EMC). En principio, como una Filosofía que se basaba en los fundamentos de la teoría crítica de escuelas de pensamiento como la de Paulo Freire, Escuela de Frankfurt o la Etnomatemática de Ubiratan DÁmbrosio (Skovmose, 1999). De este modo, también se conceptualizó a la EMC como una corriente filosófica que estudia los aspectos políticos, éticos y económicos relacionados con los usos de la Matemática y la Educación Matemática en la construcción de sociedades más democráticas con justicia y equidad social (Sánchez, 2014).

Con base en lo anterior, resulta inadmisible que las Matemáticas sean utilizadas en cualquier ámbito de la sociedad para afectar el bienestar general en favor de intereses individuales. Para contrarrestar este hecho, es menester hacer uso de la tecnología en general y de las redes sociales con el propósito de promover una sociedad democrática participativa.

De hecho, las tecnologías del poder han roto con el mito de la neutralidad política y comparten la idea de que las matemáticas se relacionan con la democracia, la política y el poder (Valero, Andrade-Molina y Montecino (2015)

Además, más importante es el replanteamiento de la currícula oficial para la formación de futuros profesores de Matemáticas que se brinda en las Escuelas Normales Públicas de México y a partir de estas, se deberían replantear sus programas que deberían poner énfasis en el uso de las Matemáticas con sentido ético político. De igual manera, se requiere incorporar esta misma perspectiva en la formación continua de los profesores que se encuentran en servicio ya que son ellos quienes deben formar a una ciudadanía más participativa en la vida democrática de un país como México en el que las desigualdades e injusticias sociales son cada vez más evidentes.

En coincidencia con Castañeda (2016), se debe establecer una aproximación puntual entre escuela y sociedad, es decir, partir del estudio de problemáticas sensibles, reales y de interés común que den significado a la matemática. Así, debe haber conexión con el plano social, político y/o cultural para fomenten la crítica y el análisis reflexivo del mundo en que vivimos.

Otros ámbitos que también deben ser incorporados como parte del currículo de la matemática escolar son: el histórico, el económico y el ecológico; sólo de este modo, se podrá formar una ciudadanía que participe con conciencia social e histórica, en la toma de decisiones tan importantes para la supervivencia de la humanidad.

Además, la escuela como espacio público debe permitir la reflexión sobre el estudio de los temas que aquejan a la sociedad, por lo que se reitera la urgencia de instrumentar estrategias de enseñanza que trasciendan las fronteras del aula y con ello, plantear alternativas de solución y tomar decisiones sobre una base científica, racional y sobre todo ético política.

La Educación Matemática Crítica y el Complejo Industrial Cultural

Se debe reconocer que la perspectiva de la EMC es contrahegemónica a las teorías del capital humano y el aprendizaje por competencias, ya que su prioridad es la emancipación del sujeto antes que prepararlo para un desempeño eficaz y eficiente en el empleo.

Bajo este posicionamiento, la preservación del medio ambiente es una prioridad para beneficio de la humanidad por lo que el uso de la tecnología debe permitir su cuidado; sin embargo, se deben reconocer aquellos usos irracionales que se hacen de la tecnología para obtener escandalosas ganancias de particulares mediante la destrucción deliberada de la naturaleza. A continuación, se aborda la perspectiva filosófica para una Educación Matemática Crítica (EMC) propuesta por Skovmose (1999) en función de tres enfoques teóricos diferentes para pensar su campo de práctica e investigación (ver Figura 1).

***Figura* 1. Enfoques teóricos propuestos sobre el campo de práctica e investigación**

Skovmose (1999) plantea la tesis de que *las matemáticas dan forma a nuestra sociedad*, ya que intervienen en la realidad al cambiar y reorganizar las interpretaciones y sobre todo porque coadyuvan a la colonización. El autor centra su atención en tres aspectos esenciales: interactúan con otros agentes de desarrollo social, se conciben como fuerza social y sobre todo como un constructo social y una interpretación sociológica que organiza el mundo. También señala que con la tecnología el ser humano unidimensional está vigilado y bajo constante tutela, por lo que plantea la utopía de relacionar la tecnología con las ideas de libertad y liberación en oposición a la subordinación, opresión, control y disciplina.

Por lo tanto, se insiste en que la tecnología debe ser una condición básica para el estudio de los problemas humanos de tal manera que permitan el desarrollo social sin necesidad de destruir la naturaleza y de modificar de forma drástica las condiciones medioambientales. Esta idea lleva a incorporar una visión más amplia que se inserte en la inminente Cuarta Revolución Industrial.

Al respecto, Bonilla-Molina (2018) introduce el concepto de Complejo Industrial Cultural (CIC), para explicar los efectos negativos de la Cuarta Revolución Industrial en la conformación del futuro ciudadano del siglo XXI, el cual define de la siguiente manera:

> La red de instituciones y medios de prensa, televisión, radio, cine, plataformas digitales y de construcción de discursos que tienen como norte la producción de mercancías culturales para el modelamiento del comportamiento social, el control de las disidencias y la eliminación de

> narrativas que obstruyan la hegemonía ideológica del mundo capitalista. (Bonilla-Molina, 2018, p. 29).

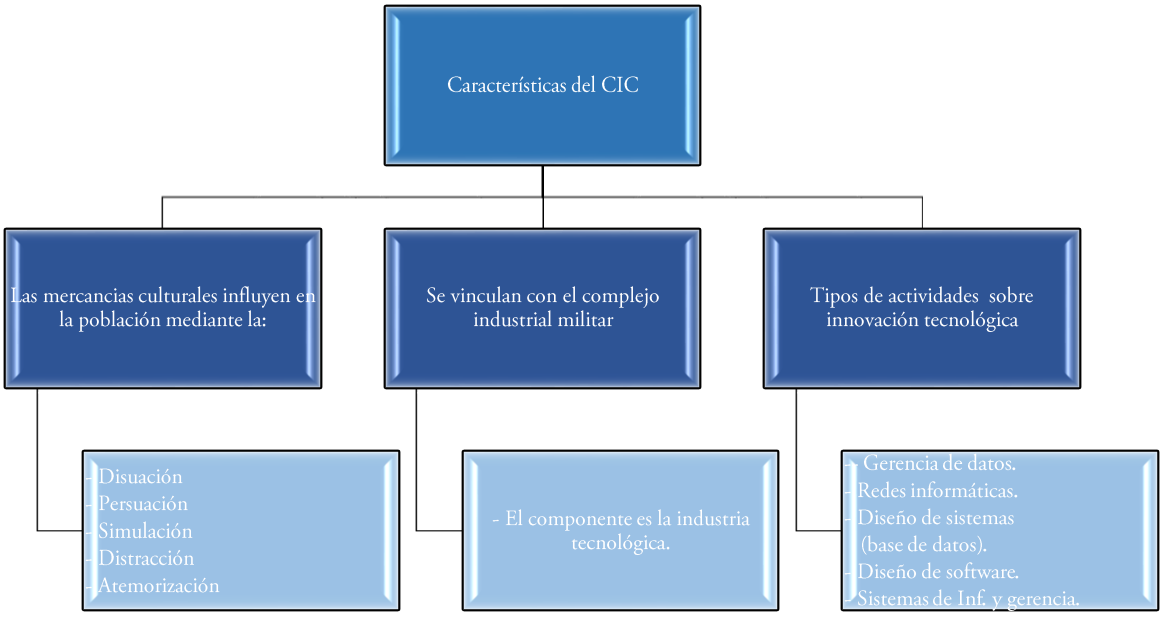
El autor refiere que, en el marco de un capitalismo cognitivo del siglo XXI, el cerebro deja de ser una frontera distante y emerge como territorio de neocolonización cultural que se supedita a los avances de las neurociencias y funcionamiento de la inteligencia humana y, la industria cultural (capitalista) trabaja para alcanzar una episteme colectiva sumisa a la nueva realidad. Además, enfatiza que la cuarta revolución industrial no es un simple tema de actualidad tecnológica, ya que en el fondo se pretende la desarticulación de las resistencias, así como la pérdida de referentes claros que posibiliten contar con un pensamiento desigual y combinado, capaz de comprender la particularidad y su relación con el todo, y viceversa.

Se coincide con Bonilla-Molina (2018) en la necesidad de realizar estudios que permitan comprender la producción de mercancías y su impacto en los sistemas escolares, esto a fin de que se puedan establecer alternativas que contrarresten la eliminación de cualquier frontera entre lo público y lo privado (cerebro).

Una propuesta que se ha venido realizando es la puesta en práctica de actividades de reflexión y crítica por parte de los estudiantes de bachillerato respecto a películas que se han difundido en el marco del CIC (Elizarraras, en curso), cuya finalidad es rescatar las decisiones tomadas por los protagonistas de las películas (basadas en hechos reales) en beneficio de la humanidad.

Aunado a lo anterior, lo que se ha propuesto es la discusión libre y abierta de los estudiantes respecto a los problemas sociales, tecnológicos, culturales, económicos y políticos que se describen en la trama de las películas a fin de que puedan fijar una posición al respecto.

***Figura* 2. Características del Complejo Industrial Cultural**



Asimismo, se tiene concordancia con Bonilla-Molina (2018) sobre la necesidad de revisar la formación docente que se requiere para el ejercicio magisterial en las escuelas, liceos y universidades a fin de que puedan ser capaces de que sea valorado el capital cultural de los dominados, así como visibilizadas las expresiones contrahegemónicas que emergen los sectores populares. En la Figura 3, se especifican las características del CIC.

Características generales para un Programa de Formación Docente en Educación Matemática Crítica: algunas experiencias de investigación y enseñanza

El programa de Formación docente desde la perspectiva de la Educación Matemática Crítica recupera la postura de Olivier y Tamayo (2017) respecto a que la transformación educativa implica necesariamente una transformación social, por lo que se hace necesaria la confrontación del discurso capitalista neoliberal y las relaciones asimétricas de poder.

Además, se coincide con los autores en el sentido de que la educación es un medio por el cual se puede luchar para acabar con la pobreza, marginación, esclavitud y explotación; así, se debe alcanzar un futuro mejor, con libertad, igualdad, bienestar y felicidad. Es sin duda, un pilar de la acción política a fin de lograr la emancipación.

Una primera cuestión que se sugiere es introducir la enseñanza y aprendizaje de las Matemáticas mediante la discusión de películas basadas en la vida real, cuyo impacto permita la reflexión sobre los beneficios o perjuicios de los actos humanos que se llevan a cabo, ya sea en lo particular o en lo general (Elizarraras, en curso).

A este respecto, se propone la elaboración de comics o ensayos por parte de la comunidad estudiantil para que pongan en práctica su creatividad mediante el uso de la tecnología, así como su capacidad de escritura. Así, se pone de relevancia que la enseñanza de las Matemáticas no se restringe exclusivamente a la memorización de algoritmos o reglas, sino que más bien, los conceptos y procedimientos matemáticos son utilizados de manera comprensiva.

También se propone el estudio de situaciones problema que permitan la aplicación de conocimientos específicos como el concepto de la derivada como razón promedio de cambio en el ámbito de la economía (Elizarraras, en prensa). De manera específica, en situaciones como el aumento al salario mínimo, la utilidades de una empresa antes y después de una crisis, etc.

Una segunda cuestión es que se puedan proponer el desarrollo de proyectos en forma colaborativa sobre temáticas diversas. Skovmose (1999) muestra algunos ejemplos tales como: las “Relaciones económicas en el mundo de los niños”. A este respecto, debe haber un equilibrio entre las experiencias cotidianas de los niños y los asuntos económicos fundamentales.

Si bien es cierto que el proyecto propicia las condiciones para crear conceptos matemáticos, ideas sobre la sistematización o ideas sobre cómo y cuándo usar las matemáticas, es importante que se puedan incorporar de manera gradual y sistemática conceptos como la democracia, la alfabetización matemática y la ciudadanía crítica.

Se destaca el hecho de que, en este proyecto, los niños no sólo se limitaron a una situación ficticia, sino que trascendió a sus necesidades e intereses que tienen relación con las autoridades educativas y gubernamentales, ya que utilizaron la carta o el oficio para solicitar los apoyos económicos necesarios a efecto de que sus propuestas pudieran ser tomadas en cuenta.

Skovmose (1999) utiliza el concepto de ejemplaridad para construir el puente teórico entre el trabajo por proyectos y el enfoque temático que implica la incorporación gradual y sistemática de los conceptos referidos a la democracia, alfabetización matemática y ciudadanía crítica.

El autor puntualiza que la idea de ejemplaridad ha hecho parte de la "metafísica" ya que no sólo hace ver "Relaciones económicas en el mundo de los niños" sino que también permite la inmersión en una comprensión más general de las características económicas de la sociedad. En suma, tiene la ventaja de que se ubica entre las situaciones concretas de la práctica educativa y las interpretaciones filosóficas de la realidad, el conocimiento y la persona.

Otros proyectos que ejemplifica el autor fueron denominados "La conejera" y "Construcciones" en los cuales se consideraba fundamental que los estudiantes pudieran tomar decisiones informadas en lugar de ser receptores del conocimiento matemático. Para ello, se les preguntaba sobre sus opiniones y emociones sobre las Matemáticas antes de iniciado el proyecto con la finalidad de que pudieran cambiarla al término de este.

De manera particular, conviene citar algunos estudios que se han realizó en México, desde la perspectiva de la Educación Matemática Crítica. En principio, Méndez (2017) desarrolló un diseño didáctico que aborda una situación problemática de interés social para México como lo es la legalización de la marihuana.

El estudio citado permitió la participación activa de los estudiantes mediante el diseño de una secuencia didáctica que promovió la reflexión y el cuestionamiento de las actividades propuestas, permitiéndoles comentar y argumentar el impacto ético, social y económico que tiene el consumo de drogas; así como el reconocimiento de algunas problemáticas derivadas.

Cabe señalar que la temática anterior se circunscribió en la importancia y uso de las matemáticas para la intervención responsable de este tipo de problemas sociales a efecto de que puedan plantearse alternativas de solución y tomar decisiones fundamentadas.

A continuación, se sintetiza la estrategia de enseñanza que llevó a cabo el investigador con un grupo de estudiantes de tercer año de secundaria de entre 14 y 15 años de edad, de un colegio particular, ubicado en Coatepec, Veracruz, México.

- Se formaron equipos asignándoles el rol de analistas de la iniciativa presidencial de legalización de la marihuana propuesta durante el sexenio pasado.
- Se les proporcionaron algunos links de artículos relacionados con el tema.
- Se les pidió que realizaran una investigación en libros, artículos y sitios web confiables y que contestaran siete preguntas las cuales servirían de guía para dirigir el análisis.
- Los estudiantes expusieron el trabajo elaborado en PowerPoint, donde mostraron sus conclusiones respecto al tema de la legalización de la marihuana.

Sin duda que la intervención educativa que se llevó a cabo en la investigación educativa citada, permitió a los estudiantes dar forma a una concepción diferente sobre la necesidad y pertinencia del aprendizaje de las matemáticas, por lo que se insiste en que se requiere de una perspectiva diferente en la formación de los futuros profesores de Matemáticas.

En este sentido, López (2018) reporta los argumentos que presentan futuros profesores de matemáticas sobre la justificación de la enseñanza de las Matemáticas. El investigador identificó cuatro mitos en las argumentaciones: mito de la referencia, mito de la participación, mito de la importancia para el futuro y mito del desarrollo cognitivo.

Este tipo de investigaciones permiten tener mayor claridad sobre las limitaciones del actual enfoque para la enseñanza y el aprendizaje de las matemáticas que se ha promovido desde fines del siglo pasado como lo que se lleva en el actual. Además, es motivo de reflexión, critica y propuesta contrahegemónica con la única finalidad de que pueda tener sentido amplio e integral el aprendizaje de las matemáticas escolares.

A modo de conclusiones

Sin duda que de la Educación Matemática Crítica es una perspectiva necesaria y pertinente que debe ofrecerse para la formación de docentes de Matemáticas, ya que representan un conjunto de elementos teóricos y metodológicos que les permitan contribuir en el desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo a fin de favorecer la transformación social con visión de solidaridad tan necesaria y urgente en México.

El reto gubernamental es que se puedan generar un marco legal en el que se contemplen condiciones de crecimiento económico para todos los ciudadanos de tal manera que se pueda evitar la acumulación de la riqueza sólo para unos cuantos en detrimento de las grandes masas. Esto significa que la visión de solidaridad no se debe enfocar exclusivamente entre las personas de una misma condición económica, sino que debe atacar las causas de raíz para lograr que la economía de las familias mexicanas les permita satisfacer sus necesidades básicas de sobrevivencia y con ello, vivir dignamente.

Derivado de lo expuesto, es imprescindible que se puedan cuestionar los propósitos y el enfoque de un programa de estudios como el actual, ya que por lo regular los docentes sólo reproducen el discurso oficial sin cuestionar sus alcances y limitaciones para la formación del futuro ciudadano que requieren sociedades democráticas incipientes como la mexicana.

Así, la formación docente que se ofrece en las Escuelas Normales Públicas debe incorporar una perspectiva crítica que permita el planteamiento de alternativas pedagógicas que puedan dar cabida a una formación integral de una ciudadanía democrática que participe permanentemente en la toma de decisiones de la políticas públicas emanadas de los tres poderes de la unión.

De manera específica, entre otras acciones, se trata de que los docentes puedan promover el desarrollo de proyectos escolares que analicen los beneficios y perjuicios al utilizar las Matemáticas en distintos ámbitos de la vida, tal es el caso de cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales, ecológicas, entre otras de no menor importancia.

Para lograr este propósito, se requiere del compromiso de padres de familia o tutores, estudiantes, directivos escolares y de autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno, ya que es una manera de acercar a la comunidad estudiantil a la vida democrática de un país, lo cual implica asumir responsabilidades de forma compartida con los sujetos citados.

Con base en lo anterior, se debe dejar en claro que el desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo implica necesariamente el análisis de problemas que afectan a la sociedad en general y en función de esa examinación plantear alternativas de solución sobre una base científica, racional y sobre todo con sentido ético político.

Referencias

Ávila, A. (2016). La investigación en educación matemática en México: una mirada a 40 años de trabajo. *Revista Educación Matemática.* 28(3), 31-59. Recuperado de: http://www.revista-educacion-matematica.org.mx/revista/vol28-3/.

Bonilla-Molina, L. (2018). *Mafaldas o Zombies. El Complejo Industrial Cultural en el siglo XXI.* Caracas, Venezuela: Otras Voces en Educación.

Cantoral, R. (2014). Matemática Educativa: RELME, CLAME y RELIME. *Revista Latinoamericana de Investigación en Matemática Educativa.* 17 (2), 125-129. Recuperado de: http://relime.org/index.php/repositorio/volumen-17/numero-17-2/1702p.

Cantoral, R. y Farfán, R. M. (2003). Matemática Educativa: Una visión de su evolución. *Revista Latinoamericana de Investigación en Matemática Educativa.* 6 (1), 27-40. Recuperado de: http://relime.org/index.php/numeros/todos-numeros/volumen-9-1/460-volumen-6.

Castañeda, A. (2016). Saber matemáticas es necesario pero no suficiente: el caso mexicano. *Blog distancia por tiempos.* Recuperado de www.educacion.nexos.com.mx.

Elizarraras, S. (en curso). Introducción a la enseñanza de las matemáticas en bachillerato desde una perspectiva crítica y de resistencia. *Revista Pedagogías Críticas y Educaciones Populares: voces en contravía.* https://www.otrasvoceseneducacion.org/.

Elizarraras, S. (en prensa). La derivada como razón de cambio y desarrollo del pensamiento crítico en estudiantes de bachillerato. *Praxis investigativa ReDIE.* http://praxisinvestigativa.mx/articulospublicados.html.

López, A. (2018). *¿Por qué se enseña matemáticas? – Un estudio sociopolítico con futuros profesores sobre mitos alrededor de la justificación de la enseñanza de las matemáticas.* Tesis de Maestría en Matemática Educativa no publicada. México: Centro de Investigación en Ciencia Aplicada y Tecnología Avanzada del Instituto Politécnico Nacional (CICATA IPN), Unidad Legaria. Recuperado de: https://www.cicata.ipn.mx/assets/files/cicata/ProME/docs/tesis/tesis_maestria/2018/lopez_2018.pdf.

Méndez, A. (2017). *Una aplicación de la educación matemática crítica para la clase de matemáticas.* Tesis de Maestría en Matemática Educativa no publicada. México: Centro de Investigación en Ciencia Aplicada y Tecnología Avanzada del Instituto Politécnico Nacional (CICATA IPN), Unidad Legaria. Recuperado de: https://www.matedu.cicata.ipn.mx/sanchez-tesis-dirigidas.html.

Moreno, A. (1995). Educación Matemática en México. Ingeniería Didáctica en Educación Matemática. Un esquema para la investigación y la innovación en la enseñanza y el aprendizaje de las matemáticas. P. Gómez (Editor). Bogotá, Colombia: Una empresa docente-Grupo Editorial Iberoamérica. Recuperado de: http://funes.uniandes.edu.co/676/.

Nieto, N.; Viramontes, J. D. y López, F. (2009). ¿Qué es Matemática Educativa? *CULCYT. Cultura Científica y Tecnológica*. 35(6), 16-21. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Recuperado de: http://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/culcyt/article/view/307.

Ojeda, A. M. (2006). Estrategia para un perfil nuevo de docencia: un ensayo en la enseñanza de estocásticos. E. Filloy (Ed.) *Matemática Educativa, treinta años* (pp. 257-281). México: Santillana-Cinvestav.

Olivier, M. G. (2016). De lo político en la educación a la irrupción en los movimientos sociales. En *Educación, Política y Movimientos Sociales*. M. G. Olivier (Coordinadora). Ciudad de México: UAM Azcapotzalco.

Olivier, M. G. y Tamayo, S. (2017). ¿De qué manera los movimientos sociales se producen futuros alternativos? La lucha por la educación en México. *movimientos. Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*. 1(1), 130-150. Recuperado de: http://www.revistamovimientos.mx/ojs/index.php/movimientos/issue/view/numero_0001.

Pérez, J. A. (2018). López Obrador: se cancelará la reforma educativa; presenta plan para enseñanza. *La Jornada*. Recuperado de: https://www.jornada.com.mx/2018/05/13/politica/006n1pol.

Sánchez, M. (2014). Educación matemática crítica en México: una argumentación sobre su relevancia. *Didac*. 64, 30-36.

Skovmose, O. (1999). *Hacia una Filosofía de la Educación Matemática Crítica*. Bogotá, Colombia: Una empresa docente ® y Universidad de los Andes.

Skovmose, O. (2016). What could Critical Mathematics Education mean for different groups of students? *For the Learning of Mathematics*. 36 (1), 2-7. Recuperado de: https://flm-journal.org/Articles/4EED47CB552BD6B9EDCD5164BFFE3A.pdf.

Skovmose, O. y Valero, P. (2012). *Educación matemática crítica. Una visión sociopolítica del aprendizaje y la enseñanza de las matemáticas*. Colombia: Universidad de los Andes. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/281438280_Educacion_matematica_critica_Una_vision_sociopolitica_del_aprendizaje_y_la_ensenanza_de_las_matematicas.

Treviño, E. y Tolentino, M. (2017). El lugar de lo político en el discurso de las políticas públicas. *Andamios*. 14(35), 99-121. En: https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/573.

Valero, P. (2017). El deseo de acceso y equidad en la educación matemática. *Revista Colombiana de Educación*, (73), 99-128. Recuperado de: http://funes.uniandes.edu.co/10068/.

Valero, P. (2018). Human Capitals: School Mathematics and the Making of the Homus economicus. *Journal of Urban Mathematics Education*. 11 (1&2), 103–117. Recuperado de: http://education.gsu.edu/JUME.

Valero, P.; Andrade-Molina, M. & Montecino, A. (2015). Lo político en la Educación Matemática Crítica a la política cultural de la Educación Matemática. *Revista Latinoamericana de Investigación en Matemática Educativa*. 18 (3), 287-300.

Waldegg, G. (1998). La Educación Matemática: ¿Una disciplina científica? México, Instituto de Investigaciones en Educación, *Colección Pedagógica Universitaria No. 29*, Universidad Veracruzana. Recuperado de: https://www.uv.mx/cpue/coleccion/No_29_Coleccion.html.

Gobernanza de la supervisión escolar

Fortalecimiento docente en el diseño de Secuencias Didácticas en Educación Primaria, a partir de la gestión de políticas públicas basadas en la colaboración horizontal en los niveles de institucionalidad

Daniel Flores Salgado[1]

Introducción

La necesidad de ofrecer una educación de calidad, señalada en los preceptos constitucionales a partir de la gestión de un modelo horizontal de gobernanza que se encamine a la mejora de los aprendizajes y apoyada con el desarrollo de políticas públicas que concuerden con los entornos específicos de los centros escolares, es un imperante para el desarrollo de estos últimos.

Es primordial que los Supervisores de Zona Escolar de Educación Básica, conozcan las políticas educativas vigentes y que orienten la construcción de una perspectiva compartida de mejora educativa.

Existen múltiples puntos en que la gestión directiva del supervisor, con una visión plural y de cooperación, debe impactar en el desarrollo de cada plantel a su cargo, pero sobre todo en su función primordial, contribuir en el fortalecimiento de la práctica en el aula, a partir del acompañamiento, retroalimentación y seguimiento de la intervención docente, ofreciendo orientaciones pertinentes basadas en estas políticas públicas, determinadas en normas, planes, programas, estrategias, lineamientos y criterios que regulan y orientan la educación de nuestro país.

Estos señalamientos generales, implican la necesidad de establecer nuevos y más sólidos modelos de gobernanza y de desarrollo de políticas públicas que se materialicen en el aprovechamiento de cada alumno; todo lo cual, en congruencia de coadyuvar en lo identificado por Flores (2018b), de que la mayoría de los maestros, no diseña ni evalúa, las Secuencias Didácticas (SD) implementadas con base en cuerpos metodológicos, tampoco incorpora elementos conceptuales derivados de alguna teoría de aprendizaje, incluyendo lo contenido en los propios planes de estudios vigentes. Esto en correspondencia, limita sus funciones; aspecto que definitivamente, refleja carencias en la formación y en el desarrollo profesional de los mismos, y por supuesto, afecta en el mismo sentido, el aprovechamiento de sus alumnos.

[1] **Daniel Flores Salgado**. PostDoctor en Gobernanza y Políticas Públicas en Educación (Univ. de Alcalá-AEFCM), Doctor en Educación (UCI), Maestro en Educación Ambiental (UPN), Especialista en Gestión Directiva de Calidad en Educación Básica (CAM-DF), Especialista en Computación y Educación (UPN), Licenciado en Administración (UAM), Licenciado en Educación Primaria (BENM), Supervisor Escolar de Educación Primaria (SEP), Docente de especialidad, Maestría y Doctorado (UNIVDEP) Docente de Licenciatura, Maestría y Doctorado (UCI), Auditor externo de la Licenciatura en Educación Primaria (Ceneval), Diseñador de programas académicos en Educación Primaria (IFIIE).

Todo este planteamiento, hace evidente que la gobernanza que se observa desde la gestión directiva de la supervisión, se mantiene en una línea vertical, basada en cuestiones meramente de autoridad y difícilmente se encuentran posibilidades de que se conciban los entornos educativos, con un carácter complejo, plural, de colaboración y cooperación. Esta forma de desarrollar la función, poco aporta a la realidad de lo que acontece en cada aula, lugar en el que se materializa el hecho educativo.

Existen limitaciones sobre la importancia de tener conocimiento de las políticas públicas como lo establece la Nueva Escuela Mexicana (NEM), lo que incluye tanto los diversos aspectos normativos como los pedagógicos, lo cual trae como consecuencia que su intervención poco impacte en los aprendizajes de los alumnos, ya que el acompañamiento que realiza, no ofrece una retroalimentación pertinente para fortalecer la práctica cotidiana; por lo que el objetivo de la presente propuesta, es estructurar los aspectos generales de una gobernanza del supervisor acorde a las necesidades complejas del entorno de las escuelas que las conforma, que fortalezca los marcos referenciales de los profesores frente a grupo en beneficio de los aprendizajes de sus alumnos.

Marco metodológico

Se pretende partir de estudios concretos que demuestren el conocimiento de los profesores frente a grupo sobre la metodología de enseñanza que desarrollan en su práctica. Siguiendo un diseño bibliográfico puro derivado de la consulta de información de entre las fuentes directas e indirectas, las oficiales y normativamente obligatorias, como son los planes de estudios vigentes, las precisiones de la NEM y diversas aportaciones teóricas sobre la temática. Será longitudinal debido al pre-experimento que se llevará a cabo con los profesores de las escuelas, procedimiento que implicará el seguimiento de la metodología que desarrollan desde su práctica, con implementación de la propuesta de SD correspondiente y subsiguiente con reforzamiento –mejora de áreas de oportunidad-. El diseño recaerá en un cuasi-experimento orientado a dotar mayor grado de confiabilidad a la propuesta de estrategia en materia de SD. Será cuasi-experimento porque el procedimiento en el que se pondrá a prueba la efectividad de la propuesta de estrategia se llevará a cabo en grupos previamente conformados (no integrados de manera aleatoria).

El diseño de una estrategia de gobernanza horizontal del supervisor, basada en el conocimiento de las políticas públicas, encaminada a la estructuración metodológica de SD para los profesores de las escuelas primarias, adscritas a las zona escolares, constituirán la base para fortalecer su práctica cotidiana en la búsqueda de mejores aprendizajes para los alumnos.

Gobernanza de la supervisión

La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco de las políticas públicas (Subirats, 2019). Requiere además, un sistema a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales, en donde todos aportan sus conceptos y construyen un marco común de desarrollo. También como el mismo Subirats señala, la gobernanza en el ámbito educativo, requiere de procesos complejos y de actualización constante, en función de las mismas características de este hecho social, lo cual enfatiza en la reflexión de qué tipo de educación se debe

establecer, para alcanzar qué tipo de sociedad y para ello, es necesario "gobernar" las políticas públicas acordes a esa pretensión.

De esta forma, Del Castillo y Azuma (2011) señalan que para potencializar la gestión del supervisor, es necesario ir más allá de la eficacia, eficiencia y calidad, en razón de que no consideraban a esta figura educativa, lo cual indica que la gobernanza realizada era prácticamente nula. Esta situación, derivaba en la limitada preparación del supervisor para la gestión de las políticas públicas, incluyendo por supuesto, lo referente a su falta de dominio del plan de estudio correspondiente, lo cual en consecuencia, le impide ofrecer un acompañamiento pertinente a los profesores frente a grupo.

Un aspecto primordial para dar seguimiento en el trabajo en el aula es sin duda, la estructuración de las SD que desarrolla el docente, pero antes de la implementación, una oportunidad es fortalecer el diseño correspondiente, lo que requiere dominio mínimo de los aspectos teóricos y metodológicos necesarios en estas estructuras. Fortalecer los marcos referenciales de los docentes en este proceso, también apoyaría el dominio correspondiente de Directores y Supervisores.

Es tan importante el diseño de las SD para la mejora de los aprendizajes de los alumnos, que Tobón (2010) señala que son conjuntos articulados de actividades de aprendizaje y de evaluación, que con la mediación de un docente, buscan el logro de determinadas metas educativas. Así, permiten orientar en forma más precisa los procesos de aprendizaje, e integradas de manera organizada y sistematizada promueven el desarrollo de aprendizajes significativos.

En el ejercicio y dominio de las políticas públicas en la educación, la NEM desde los ámbitos normativos y pedagógicos, así como en la relevancia de la gestión del supervisor (SEP, 2019a), determinan que este actor educativo debe dar seguimiento sistemático al trabajo de directivos y docentes, impulsando el fortalecimiento de su práctica, así como gestionando funciones de asesoría, acompañamiento, propiciando procesos de retroalimentación con los propios profesores, aportando a sus marcos referenciales con aspectos como son el señalado dominio de las SD, seleccionando en colaboración horizontal, estrategias metodológicas (SEP, 2019b) que favorezcan el aprendizaje como lo procuran estas estructuras.

a) Aspectos pedagógicos de la gestión supervisora

Precisando lo abordado en el punto anterior, sobre la temática a desarrollar en búsqueda de fortalecer lo descrito, el marco normativo de la gestión directiva que deben desarrollar los supervisores, haciendo evidente el tipo de gobernanza, es el documento "Perfiles profesionales, criterios e indicadores para docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y de supervisión". Las precisiones que enmarca, determina diferentes espacios para materializar diversas políticas públicas en educación, desde esta función supervisora de Educación Básica, a través de cuatro dominios específicos de su competencia.

Se destacan el II, sobre el conocimiento de las políticas públicas vigentes (SEP, 2019a) contenida en diversos especificaciones igualmente normativas, que le permita acercarse a las escuelas a su cargo, en la orientación de la construcción de una perspectiva compartida de mejora educativa, tal como esta propuesta señala para generar una gobernanza pertinente a las necesidades de formación de la población.

De igual forma, en el dominio III, se resalta la prioridad de su gestión, ya que debe coadyuvar en la transformación permanente de las prácticas pedagógicas, encaminándose así, a favorecer una formación

integral de todos los alumnos. De esta forma, el Supervisor debe desplegar sus saberes profesionales para impulsar las prácticas descritas, desde cada aula, que como se insiste, es el lugar en donde se materializa el hecho educativo. Además, debe implementar acciones de diálogo permanente y abierto con los actores educativos como base de colaboración, lo que encamina como sustento de lo propuesto, a que se desarrolle una gobernanza del supervisor, horizontal y colaborativa, consensuada, de autoconstrucción; alejadas entonces, de las prácticas que hemos visto desde hace décadas.

Estas acciones a realizar, deben hacer evidentes los criterios (SEP, 2019a) 3.2.3 en la necesidad de impulsar el diálogo y el intercambio de experiencias pedagógicas, desde un trabajo colaborativo que propicie la innovación; y en el 3.3.3 fortaleciendo el ejercicio profesional de directivos y docentes, al implementar y apoyar estrategias participativas, innovadoras, para la formación integral de todos los alumnos.

Todo lo señalado, establece las bases de la propuesta que se ofrece desde una gobernanza que atienda el desarrollo de las políticas públicas correspondientes, ante la necesidad educativa de la población, lo cual es base del trabajo propuesto.

b) Acompañamiento en el aula

Es necesario señalar las principales cuestiones enfocadas a lo pedagógico de la gestión directiva del supervisor de Educación Primaria, en congruencia con el sentido de la presente propuesta de intervención, enfatizando en las especificaciones más recientes en nuestro país, que dan sentido a la propia función. Sin embargo, para iniciar el desarrollo de los aspectos que implican a esta gestión, es básico considerar las aportaciones que a la misma realizó, el Maestro Rafael Ramírez Castañeda, quien impulso la importancia de esta figura educativa, desde la propia conformación del Sistema Educativo Nacional (SEN).
Ramírez (AFSEDF, 2014) señaló en 1947 que la supervisión:

> "Debe entenderse por inspección, el examen cuidadoso de las condiciones actuales en que se encuentra cada una de las escuelas de la zona…… Una inspección efectiva y bien realizada, revelará forzosamente deficiencias, omisiones, fallas y excelencias, datos con los cuales, el supervisor debe elaborar programas de trabajo de naturaleza constructiva o correctiva". [p.12]

Lo estipulado en forma más reciente, que implica tanto la responsabilidad de esta gestión en lo estrictamente escolar, como en cuestiones normativas que la rigen, se encuentra en la definición de los perfiles del supervisor, emitidos por la propia SEP a través del Servicio Profesional Docente y del *Decálogo del Supervisor*, establecido por la AFSEDF (2014).

En materia específica de lo que conlleva al ámbito pedagógico en ambos, se define en las dimensiones del perfil (SEP, 2017) de esta figura, que debe impulsar el desarrollo profesional del personal docente, dando seguimiento al trabajo de los directivos, para asesorarles en las cuestiones técnico pedagógicas propias de sus prácticas cotidianas. Para lograr estos aspectos, debe conocer los elementos curriculares y los aspectos metodológicos necesarios en la mejora de la calidad educativa. Todo lo anterior, base de la propuesta de coadyuvar en el fortalecimiento de la estructuración metodológica de las SD que se implementan en las aulas, como propósito prioritario de su intervención.

La mejora de la calidad requiere entonces (SEP, 2019a), del desarrollo de la capacidad de reconocer fortalezas y debilidades en las escuelas, por lo que el trabajo académico de la supervisión, se encaminará a

contribuir a encontrar soluciones para los problemas y necesidades que se identifiquen, impulsando el desarrollo profesional de directores y docentes, hacia la mejora de los aprendizajes de todos los alumnos. Esto implica, el renovado carácter de esta función, que debe ampliarse más allá del cumplimiento de las tareas administrativas que le confiere el sistema educativo.

Una de las tareas principales de la supervisión para lograr este fortalecimiento académico que reditúe en la mejora de los aprendizajes es (SEP, 2019a):

> "…proporcionar asistencia académica a docentes y directores, con énfasis en los procesos pedagógicos y el trabajo colegiado, mediante la facilitación de acciones específicas de apoyo profesional en los aspectos pedagógico, organizativo y curricular, brindando orientaciones y apoyo técnico diferenciado a cada escuela…" [p.23]

Aunque en la *Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México* (SEP, 2021b), se definen los diversos lineamientos que regulan el trabajo escolar, se desprenden algunos que especifican cuestiones de la función supervisora en el ámbito pedagógico, entre los cuales sobresalen cuestiones como son el desarrollo de visitas técnico-pedagógicas para proponer estrategias referentes a la planeación didáctica y a su proceso de implementación, lo cual es básico en la propuesta de fortalecer en los profesores, las SD desde su diseño, intervención respectiva, hasta su misma evaluación, como elemento de fortalecimiento de su práctica, esencia de la intervención propuesta; todo lo cual, como un proceso sistemático de registro y seguimiento para obtener las evidencias de aprendizaje.

Siguiendo el análisis de estos lineamientos, debe asumir la capacitación de directores y docentes, con referente al funcionamiento del plantel y a los materiales del CTE en cualquiera de sus fases, evaluando sistemáticamente el Plan Escolar de Mejora Continua y de cada una de las escuelas. Mediante su liderazgo técnico-pedagógico impulsará la calidad y equidad de la educación en referencia a indicadores claros y evidencias. También debe establecer mecanismos y estrategias de comunicación para coordinar actividades de trabajo entre pares para impulsar la atención educativa mejorando cualitativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos inherentes a la zona escolar que pertenece.

Pero si esta gobernanza no considera las necesidades específicas de la comunidad escolar, la participación de sus actores, ni promueve un trabajo horizontal colaborativo, entonces encontraremos limitaciones para materializar las políticas públicas correspondientes.

Bases pedagógicas de las Secuencias Didácticas

Es imprescindible establecer algunas precisiones sobre los aspectos, procesos y momentos que conforman estas estructuras, ya que a partir de la gobernanza del supervisor, en las cuestiones de impulsar el desarrollo profesional de los docentes como se ha justificado normativa y pedagógicamente, son núcleo en la reflexión y construcción de las mismas SD, al ser abordadas en el acompañamiento en el aula y en las demás acciones necesarias para su continuo fortalecimiento de diseño y correspondiente implementación. En este sentido, resulta imprescindible que los maestros frente a grupo cuenten con un dominio de estos aspectos curriculares, entre los que se destaca la metodología de las SD que se implementan en el aula, para así poder establecer una estructuración pertinente de la intervención que realizan, encaminada al fortalecimiento de su práctica cotidiana, en atención a mejorar los aprendizajes de todos los alumnos.

Las situaciones didácticas establecen las estrategias o acciones en que el contenido es presentado al alumno para que logre los aprendizajes esperados, implicando relaciones establecidas entre los sujetos (alumno-maestro), añadiendo los elementos curriculares y contextuales para posibilitar la construcción de este conocimiento.

Está compuesta por diferentes momentos para propiciar el aprendizaje de los alumnos. Cuando se estructura en forma sistemática, organizada y sustentada, entonces estamos definiendo una SD, donde cada acción tiene pertinencia de diseño e implementación, para orientar el proceso de aprendizaje.

Como se había comentado, Tobón (2010) señala que las SD son conjuntos articulados de actividades de aprendizaje y de evaluación, que con la mediación de un docente, buscan el logro de determinadas metas educativas, considerando una serie de recursos. Díaz-Barriga (2014) advierte que el diseño articulado de diversas estrategias, permite desarrollar en forma más precisa los procesos de aprendizaje, en razón de que considera diversas estrategias y parte de un contexto específico, enfocándose en que los ambientes sean favorables y subrayando en que estas actividades son para los alumnos y con los alumnos.

En otro aspecto, el mismo Díaz-Barriga encuentra que la SD se integra con dos elementos; la secuencia de actividades para el aprendizaje y las de la evaluación. Esto nos lleva a la reflexión común de que algunos docentes y teóricos, diferencien las actividades que componen la SD, entre las que se enfocan a la enseñanza y a las de evaluación. Para efectos de análisis es pertinente, pero no debemos de dejar de considerar, que nos referimos a un proceso integral educativo y que difícilmente existen estrategias de enseñanza que no sean al mismo tiempo estrategias de evaluación.

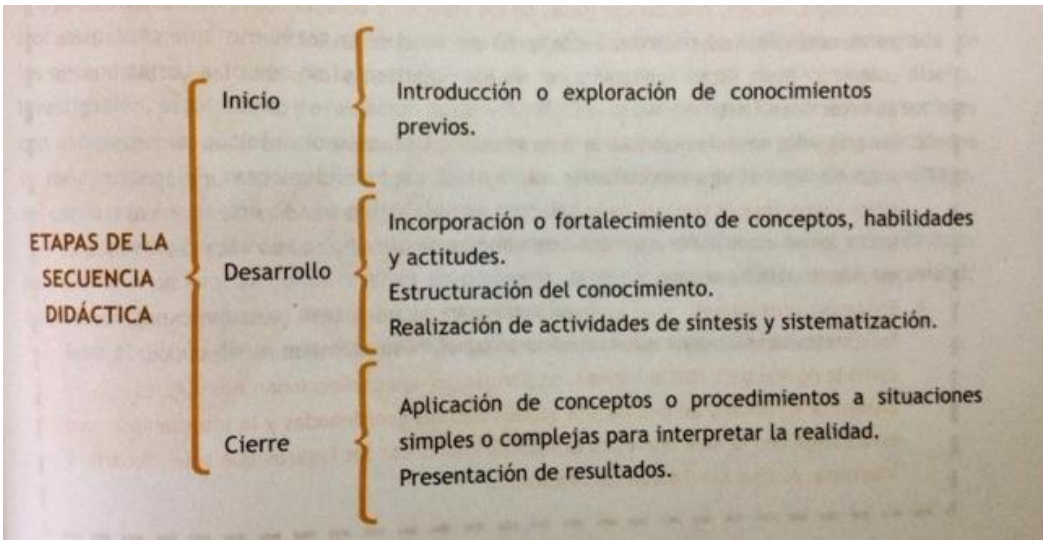
Por su parte, Ramírez (2015), plantea que son las diversas actividades, integradas de manera organizada y sistematizada, para promover el desarrollo de aprendizajes significativos, comentando también que existen diferentes tipos de acciones que el docente puede incluir en las SD que implementa, como lo son de conocimientos previos, desarrollo, consolidación, refuerzo, recuperación, ampliación y evaluación. Para reforzar los aportes analizados, podemos agregar que es necesario considerar las formas de organización y la dosificación del tiempo, entre los momentos que las componen, además, de que su diseño, parte del diagnóstico específico del grupo, contemplándose de manera organizada y coherente, los aprendizajes esperados que se plantea en cada programa (SEP, 2017).

El Plan de estudios (SEP, 2011) señala que una SD refiere a la forma de organizar una o más sesiones de clase en torno a un tema en particular, planeando escenarios de clase sobre el trazo de una línea de etapas o momentos.

De acuerdo al mismo Plan y en congruencia con la Imagen #1 (SEP, 2011g:407):

> "…constituyen el conjunto de actividades secuenciadas, estructuradas y articuladas en tres etapas (inicio, desarrollo y cierre), con una intención educativa, mismas que se desarrollan en diferentes contextos y tienen como referente el enfoque de la asignatura. La secuencia didáctica posibilita el desarrollo de una competencia y de uno o varios aprendizajes esperados de un mismo bloque, en un tiempo determinado." [p.407]

Imagen #1



Fuente: (SEP, 2011g: 407)

El Modelo Educativo (SEP, 2017), resalta la importancia de la planeación en el diseño de estas estructuras, implicando un proceso consciente y anticipado, que propicie la optimización de recursos y la puesta en práctica de diversas estrategias de enseñanza, que conjuguen diversos factores como lo son la dosificación del tiempo, los espacios en que se desarrollará la sesión, las características y necesidades particulares de cada grupo, los materiales y recursos con que se cuenta, la experiencia profesional y académica del docente, retomando el fundamento de los Principios Pedagógicos y los enfoques de las asignaturas correspondientes, entre otros; que permitan el máximo logro en los aprendizajes de los alumnos.

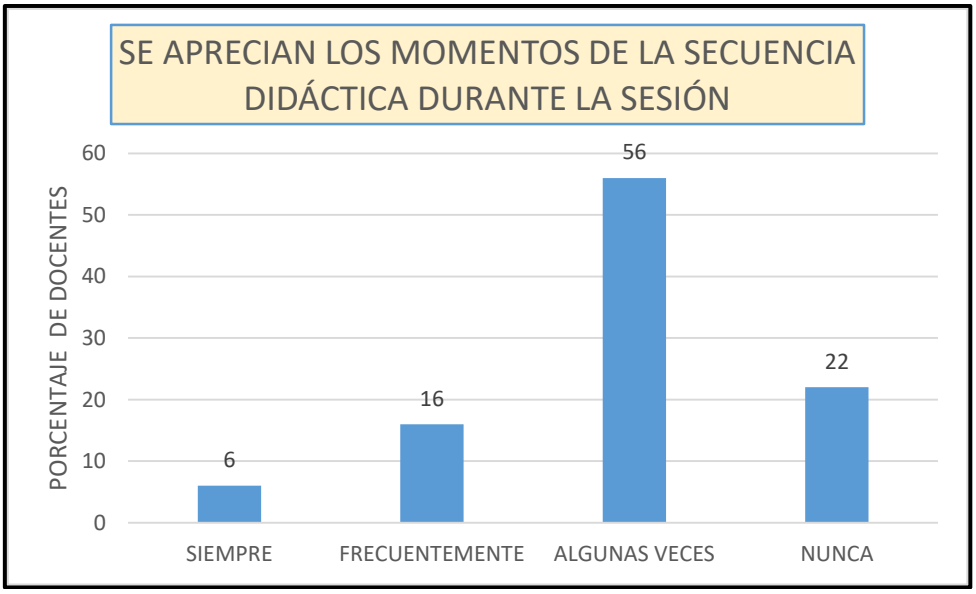
Estas actividades responden entonces, a la intención de abordar el estudio (SEP, 2011a) de un asunto determinado, presentando una situación problematizadora con estas características de orden, estructura y articulación, que impliquen el intercambio de reflexiones y prácticas entre pares (SEP, 2011c) que favorezca la puesta en común como uno de los aspectos esenciales para el cierre de la misma en la consolidación de los procesos de aprendizaje. Es importante destacar, que al ser los aprendizajes de diferente naturaleza, algunos pueden alcanzarse en una sola SD, pero otros requieren de un trabajo sistemático e incluso permanente (SEP, 2017), para que los alumnos encuentren diferentes posibilidades de aproximación, progresivas y de creciente nivel de complejidad, teniendo presente que generalmente en una SD, se aborda más de un aprendizaje esperado.

Análisis metodológico de la intervención en el aula

Con base en los aspectos metodológicos y teórico conceptuales que se desprenden de los señalados Planes de estudio, Flores (2016) señala, que al analizar los resultados de la investigación realizada, sobre la práctica cotidiana, se pueden identificar algunas características de las SD que implementan.

Entre los aspectos más destacados, conforme a los indicadores desarrollados por el mismo Flores, se desprenden los siguientes indicadores:

Implementación de secuencias didácticas, considerando los momentos que las componen (inicio, desarrollo y cierre). Este indicador, denota la parte básica que conforma una SD que es la estructura de sus tres momentos: Inicio, Desarrollo y Cierre, los cuales incluyen diversos elementos que deben estar presentes con un carácter pertinente para el logro de los aprendizajes de los alumnos, sin embargo, en este acercamiento, sólo se analizó la presencia organizada de estos momentos.



Fuente: Flores (2016: 45).

Es ilustrada claramente con la gráfica correspondiente, la carencia organizacional de las SD, o en su defecto, la ausencia de alguno de los momentos que la componen. Resulta común que los profesores comenten, que conocen estos aspectos, pero en la práctica no se ven implementados.

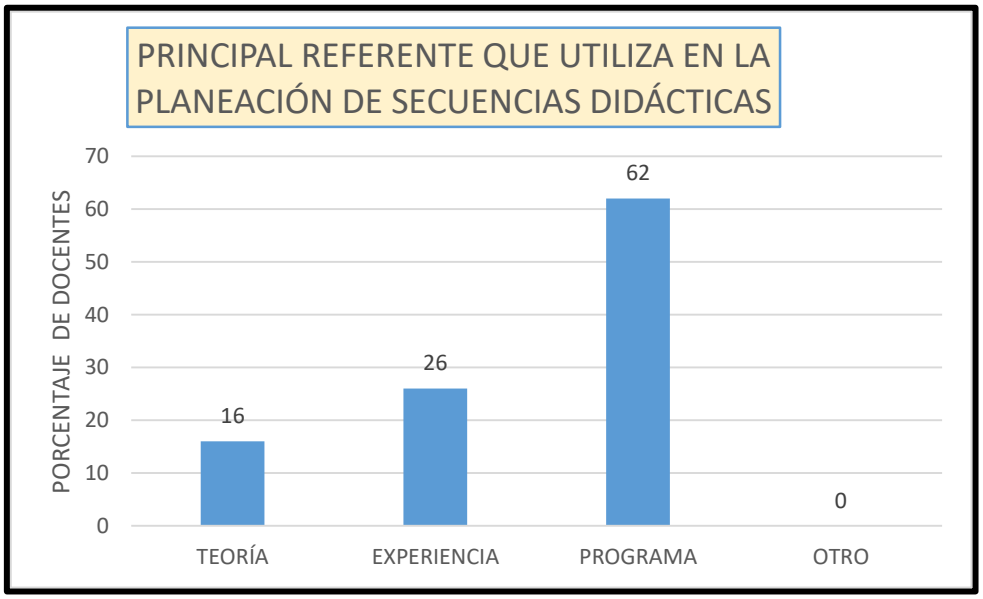
Es importante señalar que el 6% que se encuentra en el nivel de "siempre", desarrolla estos elementos, pero su presencia es débil porque no se apegan a los aspectos pedagógicos que les dan sustento. Puede haber por ejemplo, una actividad de cierre, pero que se base sólo en contestar un ejercicio sin una socialización que permita adquirir capacidades para su interacción social, sumándole la significatividad del aprendizaje individual y grupal.

Lo más frecuente es carecer de un inicio, que el cierre sea limitado y que sólo se de peso al desarrollo, sin la fundamentación de la intención didáctica correspondiente, sino que este momento obedece a la constante práctica convencional, que definitivamente no propicia la reflexión, el análisis ni la construcción de soluciones ante diversos problemas o situaciones cotidianas en los alumnos.

El análisis de este indicador, refleja entonces, las limitaciones en el aspecto básico de la metodología de las SD, la presencia y estructuración de los elementos al interior de cada uno de estos momentos.

Referente que sustenta las secuencias didácticas que implementan. Como se ha insistido, el Plan de estudios 2011 y el Modelo Educativo 2017, establecen una propuesta metodológica para diseñar e implementar SD, congruentes a los Principios Pedagógicos y a los enfoques de asignatura establecidos en los mismos documentos, que además, también es la base en que se estructura la presente orientación estratégica, aspecto que cuenta con un carácter oficial y de obligatoriedad; pero que para la intención de este estudio diagnóstico, no limita a que los profesores puedan apoyarse en diferentes aportaciones teóricas y metodológicas, para desarrollar las SD en el aula.

Por lo tanto, se pretende identificar con este exponente, cuál es la base referencial que utiliza para el correspondiente diseño e implementación.



Fuente: Flores (2016: 48).

Permea una incongruencia con los resultados obtenidos, ya que como se ha identificado en el análisis de las sesiones que desarrollan los profesores en sus grupos del apartado anterior, no se aprecia alguna metodología que oriente estos procesos de diseño de SD. Resulta más sobresaliente en esta reflexión, observar que el 62% indica que se basan en el programa del grado que atienden para fundamentar estas SD. El dato del 26%, que alude a que esta planeación denota sólo establecerse desde la experiencia, y parece quedar corto a lo identificado en la realidad, pues es la característica que se enfatiza al haber realizado este análisis de su práctica en el aula.

Definitivamente, tampoco se hace evidente, alguna otra aportación teórica en el desarrollo de las SD, que refleje la razón por la cual el 16% de los profesores, considera que su intervención se fundamenta en alguna teoría.

El análisis explicado y considerado en este capítulo, reitera la importancia de que los marcos referenciales de los profesores sean fortalecidos continuamente. Un primer y sólido avance, será la estructuración metodológica de las sesiones que implementan en el aula; aspecto en el que se pretende coadyuvar con las orientaciones que se ofrecen, finalidad básica de la aportación y sugerencias realizadas.

Propuesta de intervención

La programación de la intervención, que incluye además de lo señalado, el tratamiento, análisis y conclusiones, respecto a los resultados obtenidos, tiene como propósito:

> "Que los profesores analicen e incorporen elementos metodológicos y conceptuales establecidos en el Plan de Estudios 2011 y en el Modelo Educativo 2017, que les permitan fortalecer su intervención docente, encaminada al mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos de sus escuelas a partir de las secuencias didácticas que implementan en el aula"

a) Organización general

Las sesiones se realizarán bajo las condiciones generales, de contexto de la supervisión escolar y desde los marcos normativos y pedagógicos de su gestión.

Para la intervención supervisora, se propone trabajar con dos grupos de maestros, aplicándoseles un instrumento diagnóstico. Con alguno de los grupos señalados, se implementará un taller de formación docente con algunas sesiones en las que se abordarán contenidos y procesos esenciales para la estructuración metodológica de las SD, las cuales se deberán especificar en cartas descriptivas. Posteriormente, se retomará el instrumento aplicado en forma inicial, nuevamente con ambos grupos de profesores, para identificar el impacto del trabajo en el programa de formación realizado. En congruencia con la pertinencia de la propuesta de intervención, las sesiones se desarrollan bajo esta misma estructura metodológica y conceptual.

b) Listado de actividades

El proceso de investigación, requiere que en sus diferentes etapas se desarrollen las siguientes actividades, de las cuales algunas ya se han presentado.

- Analizar las principales características de las SD que implementan los profesores frente a grupo de la Zona Escolar, a través de un instrumento, para estructurar el diagnóstico.
- Realizar un tratamiento de la información obtenida en los instrumentos aplicados.
- Establecer reflexiones sobre los resultados, para orientar las necesidades referenciales a fortalecer y las estrategias correspondientes.
- Indagar con docentes con experiencia teórica y práctica en SD, diferentes recomendaciones para su estructuración metodológica.
- Investigar los aspectos metodológicos que conforman una SD para incluirse en el programa de intervención, para conformar el bosquejo de fundamentos.
- Considerar el Plan de estudio 2011, el Modelo Educativo 2017 y las orientaciones de la NEM, para que la propuesta pedagógica de estos documentos de carácter oficial, sea la base de la estrategia a desarrollar.

- Retomar los elementos obtenidos y analizados de las características de las SD que implementan los docentes, así como el de los conocimientos previos con que estos cuentan sobre la estructura de las mismas (base diagnóstica), para construir el diseño estratégico.
- Definir la propuesta estratégica de un Taller que aborde contenidos sobre los momentos, elementos y procesos que componen las estructuras de las SD.
- Realizar la planeación de la intervención, especificando la doble aplicación del instrumento de valoración, el tratamiento e interpretación de datos, así como el desarrollo del Taller.
- Diseñar y aplicar un instrumento enfocado a identificar los conocimientos metodológicos y conceptuales sobre las SD que tienen los docentes que participen en la intervención.
- Recopilar y procesar la información a través de un instrumento, para establecer reflexiones preliminares sobre estos resultados.
- Implementar la estrategia de formación (Taller) con el grupo control.
- Recopilar y procesar la información obtenida de una nueva aplicación de un instrumento para establecer reflexiones sobre los resultados de ambos grupos, a manera de conclusiones.
- Identificar las áreas de oportunidad de la estrategia, considerando los resultados obtenidos en el proceso de experimentación, estableciendo las recomendaciones precisas.
- Incorporar los ajustes necesarios para fortalecer la propuesta de fortalecimiento para el diseño de SD pertinentes en cada aula.
- Presentar algunas recomendaciones básicas para la implementación posterior de la propuesta estratégica.

Beneficios esperados

Bajo la inequívoca idea de que la formación docente es un elemento esencial para acercarnos a desarrollar prácticas más sólidas en el aula (Flores, 2011), las orientaciones ofrecidas se encaminan a impactar en este sentido, en los procesos de enseñanza que implementa cada profesor.

Independientemente de las formas en que sean incorporados los aspectos esenciales abordados, para propiciar que la metodología de las SD desarrolladas en el aula se realice conforme a lo establecido en el Plan de estudios 2011, en el Modelo Educativo 2017 y en congruencia con el carácter humanista de la NEM, el proceso de formación inicial, la reflexión y el ajuste a la práctica correspondiente, permitirá que tengan continuamente, mayor solidez en su estructuración, tanto en los procesos de planeación e implementación, como en los de evaluación y ajustes.

Como se ha señalado, en los propósitos de Educación Básica, se destaca que, en la formación de los alumnos, se desarrolle la reflexión, el análisis y la construcción de propuestas de solución; por lo que, al impulsar la puesta en común, como uno de los elementos trascendentales de esta metodología, se podrán encauzar las prácticas correspondientes, al logro de los mismos propósitos establecidos.

a) Seguimiento y retroalimentación de la práctica cotidiana

Los contenidos teóricos y metodológicos de la SD, es sólo la base para impulsar el desarrollo académico de los docentes. Lo más importante radica en lo que sucederá en cada grupo, a partir de haber analizado estos aspectos, pero sobretodo, de su implementación y ajuste continuo.

La reflexión teórica de la práctica, permite el seguimiento y la retroalimentación correspondiente, como punto primordial en este proceso de fortalecimiento en la intervención. La incorporación de elementos metodológicos en los momentos de las SD, acercará a que se establezcan de forma más sólida, los procesos descritos ante diferentes situaciones o problemas en los alumnos y las estrategias de enseñanza correspondientes.

De esta forma, es esencial que sean atendidos los siguientes aspectos, para propiciar que cada docente, los considere en las SD que implementa (Flores, 2015):

- Facilitar y guiar el aprendizaje considerando los conocimientos previos, intereses, y contexto de los alumnos.
- Selección e implementación de estrategias de enseñanza y los recursos didácticos diversos, pertinentes y eficaces para favorecer el logro de los aprendizajes.
- Establecer un proceso de evaluación permanente de los avances de los alumnos, que cuente con un carácter formativo.
- Que la estructura de estas SD considere los momentos de Inicio, Desarrollo y Cierre.

Aunque la reflexión es esencial en el mejoramiento de la labor docente (Flores, 2014), cuando realizamos una auto revisión de nuestra práctica, puede carecer de objetividad al considerar los elementos que la conforman solamente desde la propia perspectiva. La interacción con directores y maestros frente a grupo, que permite una reflexión de la práctica docente (Durkheim, 2016), encuentra una mirada y análisis más compleja y profunda con base en el marco conceptual desarrollado, encaminado al fortalecimiento constante de las estrategias de enseñanza para impactar en el aprovechamiento de todos los alumnos; la reflexión de la práctica debe ser una reflexión colegiada establecida teórica y metodológicamente.

Reflexiones finales

La esencia de las políticas públicas en educación, es precisamente que todo lo estipulado, reditue en la formación integral de los alumnos. En congruencia, la gobernanza del Supervisor de Educación Básica, debe establecer las estrategias para una gestión efectiva y productiva, en donde el principal punto de atención sea el acompañamiento técnico pedagógico a los maestros frente a grupo, para retroalimentar y apoyar su trabajo educativo. Por tal motivo, se propone una intervención, con la base normativa de los actores involucrados y en especial, con la necesidad pedagógica de impactar en el aprendizaje de todos los alumnos. Los Consejos Técnicos de Escolares y de Zona, son un espacio ideal para impulsar la formación desde la propia escuela, que además, representan salvo escasas sesiones, la única opción que se realiza en el tiempo de trabajo de los profesores.

Las condiciones de formación docente, son entonces, por un lado insuficientes para el grueso magisterial y por otro, de difícil acceso ante los diversos factores de la vida cotidiana de los mismos; por ello, aunque se busque coadyuvar en este sentido con el desarrollo de la propuesta estratégica de intervención, impulsando la profesionalización de los docentes desde la gobernanza del supervisor como se estipula normativamente, es esencial siempre demandar programas académicos, que tengan alcance total en cobertura y en reconocimiento.

Es una realidad, que la mayoría de los docentes, realizan un análisis y adecuación curricular y de diseño de las estrategias educativas limitada, ya que de inicio, no se cuenta con el tiempo para desarrollar esta

actividad, y de que en forma general, el estado de las posibilidades de formación docente ante los mismos no es eficiente.

Para fortalecer la participación, interés y el trabajo conjunto de los colegiados de cada plantel, el liderazgo de autoridades como los directores de escuela, supervisores de zona, cobra gran importancia, ya que éste recae en el ambiente de trabajo y en consecuencia, en la posibilidad de desarrollar prácticas educativas eficientes y armónicas. Las posibilidades de reviertir este hecho, pueden generarse desde una gobernanza colaborativa, que atienda las necesidades e intereses de la comunidad escolar, en congruencia con los documentos que dan sentido a las políticas públicas en educación.

De esta forma, la gestión directiva del supervisor se enfrenta a un constante reto de incidir en el aprendizaje de todos los alumnos de las escuelas de la zona escolar, por lo que el trabajo conjunto al interior de la escuela se erige en forma primordial ante el contexto de nuestra sociedad, que al no ofrecer las condiciones más favorables de desarrollo para cada individuo, consolida a la educación como quizá la única opción que permita su crecimiento y que se pueda encaminar hacia una deconstrucción de la sociedad en beneficio conjunto. Requerimos apoyarnos en disposiciones como la autonomía de gestión de cada escuela, y de la propia gestión de docentes y directivos para generar desde la escuela con apoyo de la supervisión, para que en cada aula, que representa el espacio en donde se gesta el hecho educativo, no se vea disminuido su potencial como generador de la transformación social, lo que hace vital este trabajo en cada plantel, que lo perfile aprovechando estos espacios de colegiado y de acompañamiento directivo, como un centro que se hace cada vez más autónomo para poder abordar el currículo desde lo local, lo regional y lo nacional, dándole sentido a sus acciones, reflejadas en el trabajo conjunto de todos su integrantes en beneficio del mismo plantel.

Referencias bibliográficas

AFSEDF. (2014). *Decálogo de las tareas de la supervisora y del supervisor.* Para implementar la reforma educativa en el ciclo escolar 2014-2015. México.

Del Castillo, G. y Azuma, A. (2011). *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar.* FLACSO. México.

Díaz-Barriga, A. (2014). *Guía para la elaboración de una secuencia didáctica*. UNAM. México. Recuperado de http://www.setse.org.mx/ReformaEducativa/Rumbo%20a%20la%20Primera%20Evaluaci%C3%B3n/Factores%20de%20Evaluaci%C3%B3n/Pr%C3%A1ctica%20Profesional/Gu%C3%ADa-secuencias-didacticas_Angel%20D%C3%ADaz.pdf (fecha de consulta 21 de agosto de 2021).

Durkheim, É. (2016). *Educación y Sociología*. Edit. Colofón. México.

Flores, D. y González, V. (2020). "Sociología de la Educación. Consideraciones contextuales del hecho educativo" en Revista Electrónica de Educación *Pálido punto de luz.* Recuperado de http://palido.deluz.mx/articulos/5227 (fecha de consulta 15 de agosto de 2021).

Flores, D. (2011). *Taller de formación en Educación Ambiental para los docentes de la Escuela Primaria "José Martí" 2010-2011: Una experiencia de intervención educativa.* Tesis de Maestría en Educación Ambiental. Universidad Pedagógica Nacional. México.

_____ (2014). "El Consejo Técnico Escolar como espacio de formación docente en Educación Primaria", en *Pálido Punto de Luz*, Revista Electrónica de Educación, No. 48. 2014. Recuperado de http://palido.deluz.mx/articulos/2015 (fecha de consulta 30 de julio de 2021).

_____ (2015). "Acompañamiento técnico pedagógico; función prioritaria de la supervisión escolar", en *Pálido Punto de Luz*, Revista Electrónica de Educación, No. 62. 2015. http://palido.deluz.mx/articulos/2858 (fecha de consulta 28 de agosto de 2021).

_____ (2016). *El fortalecimiento de las Secuencias Didácticas como elemento esencial de la Gestión Directiva del Supervisor, en el acompañamiento técnico pedagógico en el aula.* Tesis de Especialidad en Gestión Directiva de Calidad para la Educación Básica. Centro de Actualización Magisterial. México.

_____ (2018). SECUENCIAS DIDÁCTICAS PARA EDUCACIÓN PRIMARIA EN MÉXICO. Una propuesta estructurada desde la gestión directiva del Supervisor con base en el Pla de estudios 2011 y el Modelo Educativo 2017 de la SEP. Tesis Doctoral. UCI. México.

Ramírez, M., Pérez, E., Tapia, F. (2015). *Secuencias didácticas para el desarrollo de competencias.* Edit. Trillas. México.

_____ (2011a). *Plan de estudios 2011.* Educación Básica. Primaria. México.

_____ (2011b). *Programas de estudio 2011.* Guía para el maestro. Educación Básica. Primaria. Sexto grado. México.

_____ (2011c). *Programas de estudio 2011.* Guía para el maestro. Educación Básica. Primaria. Tercer grado. México.

SEP. (2017). *Aprendizajes Clave para la Educación Integral.* Plan y programas de estudio para la Educación Básica. México.

_____ (2019a). *Perfiles profesionales, criterios, e indicadores para docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y supervisión, Ciclo Escolar 2020-2021.* México.

_____ (2019b). *La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas.* México.

_____ (2021b). *Guía Operativa para el Funcionamiento de las Escuelas de Educación Primaria de la Cuidad de México.* México.

Subirats, J. (2019). "Gobernanza y educación"; en *Educación y vida urbana, 20 años de ciudades educadoras.* Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Barcelona, España.

Tobón, S., Pimienta, J., García, J., (2010). *Secuencias didácticas: Aprendizaje y evaluación de competencias.* Edit. Pearson. México.

Retos de la gestión directiva en la educación no presencial: la necesidad de la profesionalización

Nadia Gil Ruiz y Gabriela Calderón-Santos[1]

Presentación

A raíz de la pandemia originada por el virus SARS CoV-2, docentes, directivos y alumnos tienen que comunicarse y participar de los procesos enseñanza-aprendizaje desde sus hogares, ante lo cual, la labor innovadora del docente ha sido clave para brindar posibilidades de aprendizaje a los estudiantes, y ha requerido, como nunca, el acompañamiento de sus directivos, con nuevas características que respondan a los retos de este complejo contexto.

La profesionalización directiva entendida como proceso para desarrollar competencias y actitudes que impacten en los resultados educativos, se convierte en una urgencia y no puede estar desvinculada de los requerimientos del profesorado para apoyar su labor docente; por ello este estudio explora las percepciones de profesores de educación primaria respecto a la educación no presencial vinculadas al papel del directivo y su gestión, como el preámbulo para identificar las características que el personal directivo requiere en el contexto actual, para conformar un perfil de actuación que favorezca la solución a las problemáticas y retos vigentes en los centros escolares.

La gestión directiva

Una de las figuras educativas de mayor relevancia en los centros escolares después del docente, es la persona directiva, quien tiene la responsabilidad de favorecer y estructurar procesos encaminados al aprendizaje de las y los estudiantes, al gestionar todos los recursos humanos, materiales y relacionales dentro del centro escolar.

El personal directivo es quien, independientemente de su estilo de liderazgo, posee autoridad y se ocupa de dar estructura, orden e impulsar el funcionamiento del centro escolar, en actividades como la administración, pero también en actividades de orden pedagógico como apoyo para los docentes, y para ello requiere características como la responsabilidad, la capacidad de cooperación y el compromiso; si bien

[1] **Nadia Gil Ruiz.** Doctora. Supervisora escolar en educación primaria. Autoridad educativa Federal de la Ciudad de México. Correo electrónico: nadia.gil@aefcm.gob.mx. **Gabriela Calderón Santos.** Doctora. Docente de educación secundaria. Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México. Correo electrónico: gabriela.calderon@aefcm.gob.mx.

a través de su actuar puede impulsar cambios positivos o impedirlos (Hallinger y Heck, 1998; Zorrilla y Pérez, 2006).

Las características y las formas con las que ejercen su labor las y los directivos en las escuelas, influyen profundamente en las dinámicas escolares y con ello, en el logro académico de las y los estudiantes. En el análisis que realizaron Bellei, Valenzuela, Vanni, y Contreras (2014) identificaron varias dimensiones en los procesos de mejora escolar que se vinculaban de forma directa a las personas directivas, tales como la organización y planificación institucional, la gestión de recursos humanos y materiales, la gestión pedagógica, y el liderazgo; así como otras variables donde participaban de forma indirecta, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Aspectos del mejoramiento escolar en relación a las y los directivos

Dimensión	Elementos que considera
Estructura y planificación institucional	*Estructura organizacional*: organigrama, responsabilidades, organización de actores. *Planificación institucional*: Plan Escolar de Mejora Continua, evaluación institucional, prioridades de la gestión. *Equipo directivo*: relaciones, roles y funciones, centralización en la enseñanza y el aprendizaje, capacidades o competencias.
Gestión de recursos humanos y materiales	*Evaluación del desempeño docente*: retroalimentación para la superación de áreas de oportunidad, sin consecuencias punitivas. *Movilidad del personal*: establecer criterios para los desplazamientos. Propiciar estabilidad. *Calidad de las condiciones laborales*: recursos y servicios. *Gestión financiera*: coherencia del uso con la planificación de la institución.
Gestión del currículo y gestión pedagógica	*Monitoreo y evaluación* de la implementación del currículo, evaluación de estudiantes. *Criterios de asignación de docentes a cada grado*, y de sus horas destinadas a las distintas actividades escolares. *Identificación y apoyo de estudiantes* que enfrentan barreras para el aprendizaje. Oportunidades y promoción de actividades formativas adicionales para estudiantes.
Liderazgo pedagógico y compartido	*Liderazgo pedagógico*: centralización en lo pedagógico, monitoreo de labor docente y resultados, apoyo y acompañamiento. *Apoyo y desarrollo de las personas*: reconocimiento de la labor, promover desarrollo profesional, manejo adecuado de conflictos. *Favorecer condiciones organizacionales*: cultura colaborativa, convivencia adecuada entre los actores y con los actores. *Liderazgo compartido*: distribución del liderazgo en la escuela. *Acompañamiento* centrado en brindar respaldo pedagógico, retroalimentación y soporte técnico, promover la reflexión continúa para la mejora permanente de los desempeños docentes.
Relación escuela-familia	Regulación de los deberes y derechos de los padres, formas de vincularlos con los procesos académicos, calidad de la comunicación, generar oportunidades de participación.

Fuente: Elaboración propia, adaptación de Bellei, et ál (2014, p. 395-403).

Más datos acerca del impacto de la gestión directiva en las escuelas efectivas y en el logro académico lo ofrecen Hallinger y Heck (1998), que en su estudio identifican a un directivo eficaz y centrado en el

personal docente y los aprendizajes de las y los estudiantes, como influencias determinantes en la mejora de la escuela y el logro académico de las y los estudiantes.

Además, explican que las dimensiones a partir de las que actúa de forma indirecta su influencia son el enfoque en las metas y propósitos del centro escolar, obtener consensos con el personal, altas expectativas de aprendizaje, impulsar la innovación, el apoyo individual, motivar relaciones positivas entre otros miembros del personal, adecuada resolución de conflictos, favorecer la cooperación, participación activa de otros actores en la toma de decisiones, flexibilización de las reglas, promover la participación de madres y padres; todo ello bajo un esquema de liderazgo que promueva el cambio positivo de otros actores, en especial de las y los docentes (Hallinger y Heck 1998).

Pero, ¿qué habilidades o competencias son propias del personal directivo?, según García-Raga, Boqué, y Alguacil (2021), esta figura educativa cuenta con una percepción global de las situaciones en las áreas de organización, pedagógica y social, y son quienes favorecen la aplicación de las políticas educativas en la escuela, así como los responsables de impulsar acciones para que los procesos de aprendizaje sean los óptimos.

De acuerdo al Ministerio de Educación de la República de Chile (MINEDUC, 2015), las personas directivas deben contar con recursos personales tales como principios, habilidades, y conocimientos profesionales que les permitan ejercer con éxito su labor, en cinco dimensiones básicas: construir e implementar una visión estratégica, desarrollar capacidades profesionales, liderar procesos de enseñanza y aprendizaje, gestionar la convivencia y la participación de la comunidad escolar, y desarrollar y gestionar el establecimiento escolar.

Por su parte, Yañez y Rivero (2020) acotan que en general, las personas directivas cuentan con liderazgo y formación especializada para sus funciones, Zorrilla y Pérez (2006) consideran como parte de sus funciones dar estructura y orden a las dinámicas y recursos de la escuela, favorecer el logro de los propósitos, y ejercer liderazgo; por lo que sus acciones incluyen lo administrativo y el acompañamiento pedagógico.

También, la Secretaría de Educación Pública de México (SEP, 2020) publica indicadores que explican las habilidades y competencias que deberían mostrar las y los directivos, tales como desempeñar su función con base en los principios filosóficos de la educación, promover acuerdos y consensos en colectivo para impulsar la inclusión, la equidad, los valores de la interculturalidad y el mejoramiento constante. Además, favorecer la educación integral al crear ambientes propicios para ello, e impulsar la corresponsabilidad con el resto de las figuras educativas; todo ello con los cimientos de la ética y la legalidad.

Quiroz y Vázquez (2009) aportan datos de las acciones directivas eficaces en diferentes países de habla hispana, entre ellos la construcción de orden y un clima escolar dirigido al aprendizaje y al logro académico, fomentar la participación y compromiso con todos los miembros de la comunidad escolar, capacidad técnica, trato amable y cordial, liderazgo compartido, y manejarse bajo un liderazgo pedagógico que se muestre en el asesoramiento y supervisión de sus profesores.

En el periodo de gestión a distancia que han tenido que enfrentar las y los directivos por la pandemia de SARS CoV-2 que llevó al confinamiento, las formas de organización y el liderazgo que requieren desplegar estos actores toma características específicas, para responder eficientemente a un contexto nuevo para ellos

y para el personal docente que lideran, lo que resulta en la necesidad de que incorporen nuevas capacidades o competencias en su hacer directivo.

Estos antecedentes permiten identificar la necesidad de que las personas directivas cuenten con las competencias que les permitan impulsar a las escuelas hacia el logro de los propósitos educativos, en entornos cambiantes y retadores como el que prevalece en la pandemia; y ello requiere su participación en procesos sistemáticos de profesionalización, por lo que enseguida se describirán algunos aspectos relacionados a ello.

La profesionalización directiva

La profesionalización directiva a través de la cual las personas directivas conformen un perfil idóneo para su labor, en lo conceptual, procedimental y actitudinal, es fundamental porque impacta en el mejoramiento de las escuelas, en el logro educativo, y con ello impulsa de forma indirecta procesos económicos y sociales como la productividad y el desarrollo cultural respectivamente (Hallinger y Heck, 1998; Quiroz y Vázquez, 2009).

En su artículo, Hernández (2021) explica diferentes momentos de la historia de la educación en México, en los que se ha intentado implementar la necesitada profesionalización del personal directivo, por ejemplo lo asentado en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en el que se expresa la importancia de mejorar las formas de selección y capacitación para este actor educativo.

Entre 1997 y 1998 se promueve un proyecto de investigación e innovación denominado La Gestión Escolar en la Escuela Primaria, en el que se pretende capacitar a directivos de cinco estados de la República Mexicana. Ya en el año 2000, surge el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) que implementó el primer curso nacional para directores de educación básica con el tema de liderazgo académico. Otras estrategias de capacitación fueron acotadas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, Alianza por la Calidad de la Educación en 2008, y el Pacto por México en 2012 (Hernández, 2021).

Algo en común de estas formas de plantear la profesionalización docente es que a la fecha no han conseguido ofrecer un marco idóneo, regulado y completo que permita a esta figura educativa contar con los apoyos necesarios de capacitación para su difícil labor.

En opinión de Quiroz y Vázquez (2009) las personas directivas deben contar con una formación científica y metodológica en relación a los procesos educativos formales, ya que no sólo realizan funciones administrativas, sino acciones vinculadas a procesos pedagógicos, en marcos de autonomía de gestión de las escuelas y las actualizaciones epistemológicas en los procesos enseñanza-aprendizaje; para lo cual se hace indispensable la profesionalización de las y los directivos.

La capacitación docente, además, deberá integrar temas de gestión pedagógica, pues en opinión de Quiroz y Vázquez (2009), la persona directiva debe estar enfocada en los procesos de aprendizaje como eje básico de sus acciones de planificación, implementación y evaluación, a partir de estrategias basadas en evidencia científica. La complejidad y vastedad de la formación para la dirección escolar se identifica en la definición que estos autores ofrecen de la gestión educativa:

> …gestión educativa como un proceso que tiende al logro de los objetivos y metas educacionales, que se expresan en el proceso de enseñanza-aprendizaje para dar respuesta a necesidades básicas de alumnos, padres de familia, docentes y comunidad, para contribuir al desarrollo de un modelo de país solidario, ético y participativo… se necesita un estilo directivo centrado en el fomento de la participación de toda la comunidad escolar. (Quiroz y Vázquez, 2009, p. 71).

Otros autores denominan al liderazgo como la "capacidad de movilizar, conducir, motivar a los actores de la comunidad escolar hacia el logro de objetivos" (Bellei, et ál, 2014, p. 398).

Por lo tanto, parece necesario que la profesionalización de las directoras y los directores incluya contenidos y estrategias que promuevan la proactividad, el liderazgo compartido, la creatividad, la investigación, el asesoramiento pedagógico al personal docente, la comunicación asertiva, aptitudes para lograr la sinergia de madres y padres, docentes, otras autoridades escolares y personal en general en la escuela. Estos y otros elementos son considerados por Quiroz y Vázquez (2009) como una dirección participativa.

Esta dirección participativa también incluye la promoción de estados de bienestar entre el personal docente, relaciones interpersonales armónicas entre todos los integrantes de la comunidad escolar, el desarrollo personal, la prevención y resolución de conflictos, la motivación y la ética (Bellei, et ál, 2014; Quiroz y Vázquez, 2009).

Ante tan variadas y complejas competencias que se requieren para lograr este perfil, puede observarse la necesidad de que las y los directivos tengan acceso a diferentes formas de profesionalización según lo requieran; sobre todo ante circunstancias cambiantes y retadoras como las que se han presentado los últimos tiempos. Para conocer más detalles al respecto es que se plantea la investigación que se describe a continuación.

Objetivo

Identificar y describir las nuevas características de la gestión directiva, que los docentes necesitan para mejorar sus prácticas educativas no presenciales, y que deben ser parte de la profesionalización directiva, para conformar un perfil directivo que responda a estas necesidades.

Marco metodológico

El estudio fue de carácter cualitativo, exploratorio, levantando los datos a través de encuestas, elaboradas con base en categorías propuestas con anticipación, aprovechando lo realizado en alfabetización informacional, para llevar a cabo la recolección de datos en una investigación de carácter social, bajo un contexto de confinamiento ocasionado por la pandemia.

Los participantes fueron 180 profesores y 15 directores de escuelas primarias de la Ciudad de México.

Resultados

Se aplicó un cuestionario con base en dos categorías: dificultades en la enseñanza y necesidades de acompañamiento, para identificar los retos que enfrentaron los docentes y las necesidades de asesoría y acompañamiento por parte del director escolar (tabla 2).

Se confirmaron dos categorías de las cuales se desprenden características de la labor docente durante la educación no presencial, así como las percepciones de los profesores acerca de los cambios necesarios en la gestión directiva.

Las categorías identificadas fueron:

a) Labor docente y cambios en la dinámica laboral: acciones de la labor docente y dificultades que enfrentan.
b) Acompañamiento directivo: rol del directivo y acompañamiento.

Para fines de este reporte de investigación se comunican resultados de la categoría correspondiente a las necesidades de acompañamiento directivo.

Tabla 2. Categorías de análisis del cuestionario

Categorías	Preguntas
Dificultades en la enseñanza	• ¿Qué problemas enfrenta con las prácticas de enseñanza a distancia?
	• ¿Cuáles son los desafíos a los que se ha enfrentado al cambiar de la enseñanza en el aula a la enseñanza no presencial?
Necesidades de acompañamiento	• ¿Cuál es su opinión sobre el proceso de implementación de la enseñanza en línea en su escuela?
	• ¿Cuáles son las necesidades de asesoría y acompañamiento?

Fuente: Elaboración propia.

Desafíos vinculados a la gestión escolar que enfrentaron los docentes

Una nueva organización de la escuela. Ante el confinamiento, el profesorado enfrentó ausencia de la organización escolar ya que no fue posible aquella que tenían en la educación presencial. Los encuestados señalaron que retos importantes fueron: cómo establecer la organización del tiempo, cómo lograr la comunicación permanente con los padres de familia, también mantener las relaciones entre los demás integrantes de la comunidad escolar.

También explicaron que observaban como reto tener un servicio similar al que ofrecían cuando estaban en su edificio escolar. Los directores debían coordinar todas las actividades desde casa sin tener a su

colectivo docente en un mismo lugar y ahora con múltiples necesidades cada uno. Debían resolver eficazmente cómo brindar la atención no presencial. Además de que los docentes no se sentían preparados para enfrentar el reto de la educación no presencial.

La gestión de las tecnologías digitales. Los directores debían resolver rápidamente la carencia de medios para establecer la comunicación y gestionar con los disponibles, además los docentes no dominaban su uso. Por lo tanto, los líderes escolares debían tener conocimiento sobre las tecnologías digitales disponibles y las que seleccionarían, para poder orientar y dar acompañamiento técnico a las y los docentes.

Así, los directivos se enfrentaron al reto de actualizarse en el uso y manejo de tecnologías de la información y la comunicación, pero además, impulsar lo mismo en las personas docentes, así como ofrecerles asesoría.

Respuesta rápida por el director y soluciones. En tiempos de crisis, los líderes deben actuar con rapidez y previsión, evaluando cuidadosamente las opciones y los resultados (Netolicky, 2020). Considerando lo anterior, en este estudio se encontró la necesidad de que la gestión de crisis fuera una habilidad básica de directoras y directores durante el proceso de la pandemia.

Las respuestas de los encuestados indicaron que en tiempos inciertos e incómodos, un director eficaz necesita hacer más que la resolución de problemas de rutina y la intervención ocasional en los problemas; se requiere actuar asertivamente.

Nuevos roles del director. En la tabla 3 se describen otros hallazgos del estudio, referentes a las responsabilidades del director durante la pandemia de COVID-19, destacando la necesidad de un liderazgo que propicie la colaboración, prácticas de liderazgo compartido, y actitudes de empatía y comprensión hacia los estados emocionales de las y los docentes, así como ante las situaciones emergentes que éstos enfrentan por la pandemia.

Tabla 3. Nuevas tareas de la gestión directiva

Responsabilidades	Gestión de una nueva organización de la escuela no presencial.
	Gestión de la comunicación con toda la comunidad escolar.
	Acompañamiento en línea.
	Gestión de la enseñanza no presencial y presencial.
	Gestión de las tecnologías digitales para la enseñanza.
Liderazgo pedagógico y compartido	Acompañamiento permanente. Colaboración.

Fuente: Elaboración propia.

Los desafíos expresados por los docentes en la nueva dinámica laboral incluyen el incremento en su carga laboral, y la articulación de las tecnologías con la enseñanza, entre otras; lo que permite conocer parte de las necesidades de profesionalización de las y los directivos en este ámbito, de manera que cuenten con las herramientas necesarias para ofrecerles acompañamiento a los docentes.

Con respecto a otras formas de acompañamiento directivo, pudo identificarse que los profesores requieren actitudes empáticas de sus directores, motivación hacia la creatividad en sus prácticas educativas, acompañamiento en sus necesidades individuales y colectivas, y de forma enfática, tal como se ha descrito, asesoría específica en relación a la vinculación de las tecnologías digitales con la enseñanza.

Estos requerimientos del personal docente, que pudieron ser identificados en el estudio, aluden a la necesidad de que directoras y directores manifiesten básicamente dos tipos de liderazgo: liderazgo pedagógico y liderazgo compartido. Además de competencias en relación al uso de medios digitales y la inclusión de éstos en las prácticas de enseñanza no presencial.

Discusión

Como resultado de la pandemia, el liderazgo escolar ha cambiado su esencia, los principios necesarios de un buen liderazgo son: mantener una visión clara, desarrollar a otros, gestionar personas, desarrollar capacidades (Leithwood, Harris y Hopkins, 2020). Se trata de atender las necesidades del colectivo, de actuar con rapidez.

La evidencia también apunta hacia la importancia del liderazgo sensible al contexto, que implica un cambio en las prácticas de liderazgo escolar, en este caso debido a la COVID19 (Harris, 2020). Cierto es que las crisis se definen como las situaciones difíciles y extraordinarias que impiden las funciones normales de una organización, comunidad o individuo, que suelen ocurrir de forma repentina, requieren una solución inmediata y necesitan atención, por lo tanto, el directivo requiere nuevas competencias que respondan a estas crisis.

Bajo este contexto, el cuidado personal debe ser una de las prioridades, ya que liderar una escuela a través de los cambios y desafíos que acompañan a la COVID19 u otras crisis, requerirá líderes escolares que gestionen sus emociones, para que puedan ayudar a los docentes, entre otros elementos, al promover su salud mental.

Durante el levantamiento de datos los docentes se sentían poco motivados y esto impactaba en su desempeño. Al respecto Corry y Stella (2018) indican que la educación en línea y presencial tienen diferentes contextos y ello merma la autoeficacia de los docentes para la educación en línea. Ante esto, los directores deben ser líderes motivadores.

Durante la pandemia, el director debe participar en la gestión de crisis centrada en el apoyo y la cooperación (Harris, 2020).

El liderazgo transformacional es el estilo más conveniente en este contexto, ya que influye en los procesos individuales mientras que a nivel macro impacta en la movilización del poder, debido a la función del cambio, en la que el director no establece relación vertical con el colectivo docente.

El director ejerce su liderazgo transformacional mediante procesos afectivos y cognitivos sobre sus docentes quienes le han reconocido sus habilidades en el manejo de la institución educativa (Ilies, Judge y Wagner, 2006). En el proceso afectivo, se toma como elemento característico del líder (director) su

carisma convenciendo al seguidor (docente). Entonces, mediante el juicio afectivo los líderes crean y contagian experiencias emocionales positivas en sus colectivos.

Por otra parte, García (2021) sugiere que existe vinculación entre la autoeficacia y la integración de la tecnología para la enseñanza en línea. En el contexto de la pandemia COVID-19, los docentes no tuvieron oportunidad de tomar decisión, tuvieron que integrar la tecnología.

No sólo el contexto es diferente en el aula virtual; las cualidades y características de las experiencias de enseñanza y aprendizaje también son diferentes. En el futuro, las y los directivos necesitarán cada vez más ser expertos en tecnología y estar bien informados.

Además, deberán tener discernimiento sobre los productos digitales que elijan y tener cuidado de lograr un equilibrio entre la tecnología y la pedagogía en su escuela (Hargreaves y Fullan, 2020). En última instancia, la pedagogía es la clave para un aprendizaje eficaz y, si bien la tecnología tiene un papel que desempeñar, es la dimensión humana de la enseñanza eficaz la que marca la diferencia.

El cambio de la enseñanza presencial a la enseñanza a distancia fue repentino y los docentes buscaron alternativas múltiples para brindar el servicio educativo, pero se requiere que desarrollen distintas habilidades: la gestión del aula en línea, la creación de instrucción para entornos no presenciales, uso de plataformas digitales educativas, motivación y participación de los estudiantes en línea, y diseño instruccional en línea.

Para ello, es el director quien debe acompañar la gestión de la enseñanza, el diseño instruccional, la retroalimentación, y la evaluación, cuidando el ya mencionado y necesario equilibrio entre la tecnología y la pedagogía en la educación no presencial (Hargreaves y Fullan, 2020).

Las crisis no son fáciles de controlar, son situaciones que plantean desafíos para los encargados de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones, con respecto a procesos tales como gestión de la información y comunicación eficaz. Por lo tanto, la pandemia fue un factor detonante para que los directores asumieran un papel distinto en estas áreas.

Además, por lo antes expuesto y de acuerdo a los resultados de este estudio, parece pertinente que las y los directivos asuman las características de líder transformacional, en las áreas de estimulación intelectual y consideración individualizada.

La estimulación intelectual refiere al impulso de la motivación interna para la creación e innovación, y la consideración individualizada alude al interés que demuestra la persona directiva por las necesidades de las y los docentes que lidera (Badillo, 2021).

Conclusiones

Los retos que ha planteado la emergencia sanitaria originada por la COVID-19 a los procesos educativos, y que llevaron a implementar la educación no presencial, continuarán mientras no concluya la pandemia e incluso después de ella; por eso es necesario identificar las características de la gestión y el liderazgo de

los directivos escolares, ya que son una figura clave que puede impulsar mejoras en las prácticas educativas de los docentes.

La gestión de crisis y cambios son ahora habilidades esenciales de un líder escolar. Dirigir una escuela eficaz en tiempos perturbadores requerirá más que la resolución de problemas de rutina. También implica lograr el apoyo y la colaboración de todo el personal. Los resultados muestran que los profesores se sienten motivados cuando tienen acompañamiento del director, cuando éste conoce sus necesidades.

Los cambios súbitos de las situaciones y los contextos que acompañan a esta pandemia no tienen precedentes, por lo que se necesitará confianza para garantizar que los problemas se aborden colectivamente a medida que surgen, así como un liderazgo compartido.

Las prácticas de liderazgo distribuido de las personas directivas, ofrecen la oportunidad de responder a las necesidades del personal docente ante las crisis. Se requiere que más líderes escolares, en todos los niveles, se conecten, compartan, aprendan y trabajen en red para resolver los problemas (Harris y Jones, 2020).

Por necesidad absoluta, más que por diseño, el liderazgo escolar efectivo ahora debe estar conectado, ser colaborativo, creativo y receptivo; así como pedagógico.

La COVID19 catalizó nuevas habilidades de las directoras y directores para desempeñarse ante la incertidumbre y la educación a distancia, tales como el uso de medios digitales, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), implementación de nuevas formas de comunicación, acompañamiento técnico referido a las TIC, capacidad de respuestas emergentes, así como la identificación de necesidades socioemocionales del personal docente.

También se identifica un liderazgo escolar distinto en tiempos disruptivos, en un momento diferente, en un contexto diferente, el liderazgo escolar ya no es funcional dentro de parámetros conocidos; por lo que las personas directivas no pueden sólo establecer las prácticas de liderazgo que implementaron en un período de estabilidad, continuidad y relativa calma. Liderar ahora significa, más que nunca, previsión de las situaciones que podrían derivarse a partir de una decisión, tanto en lo pedagógico, como en lo organizacional.

Para lograr que directores y directoras desarrollen las competencias que se han descrito, son necesarios procesos de profesionalización integrales, que superen las dificultades que históricamente han supuesto los intentos por implementarlos. La profesionalización deberá impulsar la formación científica y metodológica, así como el liderazgo pedagógico y transformacional.

Finalmente, lo antes expuesto justifica la necesidad de la profesionalización directiva, ya que las características que se han descrito en este estudio podrían ser parte de un nuevo perfil del directivo que responda a las demandas actuales y por qué no, futuras, y que delineen la profesionalización de este actor educativo para favorecer la excelencia en la educación, a la que tienen derecho las niñas, niños y adolescentes de nuestro país.

Referencias

Badillo, Vega R. (2021) *Liderazgo e Innovación* [Seminario 20 de agosto]. Programa formativo del Postdoctorado en Gobernanza y Políticas Públicas para la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos, Universidad de Alcalá, Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México.

Bellei, C., Valenzuela, J., Vanni, X. y Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela: ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago, Chile: LOM. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/283513946_Lo_Aprendi_en_la_Escuela_Como_se_logran_procesos_de_mejoramiento_escolar.

Corry, M., y Stella, J. (2018). Teacher self-efficacy in online education: a review of the literature. *Research in Learning Technology, 26*. https://doi.org/10.25304/rlt.v26.2047.

García, A. L. (2021). COVID-19 y educación a distancia digital: preconfinamiento, confinamiento y posconfinamiento. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 24(1). DOI: https://doi.org/10.5944/ried.24.1.28080.

García-Raga, L., Boqué, T. M. y Alguacil, N. M. (2021). La dirección escolar ante la participación del alumnado. *Educatio Siglo XXI, 39*(2), 345-370. Recuperado de https://doi.org/10.6018/educatio.410081.

Hallinger, P. y Heck, R. H. (1998). Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement, 9*(2), 157-191. Recuperado de Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/233364923_Exploring_the_Principal's_Contribution_to_School_Effectiveness_1980-1995/link/55c6eb0b08aebc967df53af3/download.

Hargreaves, A. y Fullan, M. (2020). Professional Capital after the Pandemic: Revisiting And revising Classic Understandings of Teachers' Work. *Journal of Professional Capital and Community.* Recuperado de https://www.emerald.com/insight/publication/issn/2056-9548#earlycite.

Harris, A. y Jones, M. (2020). COVID 19. School leadership in disruptive times. *School Leadership & Management, 40*(4), 243-247. DOI: 10.1080/13632434.2020.1811479.

Harris, A. (2020). COVID-19 ¿School leadership in crisis? *Journal of Professional Capital and Community.* https://doi.org/10.1108/JPCC-06-2020-0045.

Hernández, A. M. (2021). La profesionalización de los directores de educación básica: tarea pendiente. *Revista Digital Nexos.* Recuperado de https://educacion.nexos.com.mx/la-profesionalizacion-de-los-directores-de-educacion-basica-tarea-pendiente.

Ilies, R., Judge, T. y Wagner, D. (2006). Making Sense of Motivational Leadership: The Trail from Transformational Leaders to Motivated Followers. *Journal of Leadership & Organizational Studies, 13*(1), 1-22. Doi:10.1177/10717919070130010301.

Leithwood, K., Harris, A. y Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management 40*(1), 5–22. https://doi.org/10.1080/13632434.2020.1811479.

Ministerio de Educación, República de Chile (MINEDUC). (2015). *Marco Para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar*. CPEIP, Chile.

Netolicky, D. M. (2020). School leadership during a pandemic: navigating tensions. *Journal of Professional Capital and Community*, *5*(34), 391-395. https://doi.org/10.1108/JPCC-05-2020-0017.

Quiroz, C. P. y Vázquez, H. F. (2009). La profesionalización del Director. *Revista Integra Educativa 2*(3), 67-86. Recuperado de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1997-40432009000300003&lng=es&tlng=es.

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2020). *Marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar en la Educación Básica. Perfiles profesionales, criterios e indicadores para el personal docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directivo y de supervisión escolar.* Recuperado de http://file-system.uscmm.gob.mx/2021-2022/compilacion/EB/Perfiles_profesionales_docentes_EB.pdf.

Yáñez, T. y Rivero, R. (2020). ¿Cuán Preparados Están Los Jefes Técnicos Para Ejercer Un Liderazgo Efectivo? Estudio De Opinión a Partir Del Marco Para La Buena Dirección Y El Liderazgo Escolar. *Calidad En La Educación, 52,* 81–110. Recuperado de https://doi.org/10.31619/caledu.n52.667.

Zorrilla F. M. y Pérez, M. G. (2006). Los Directores Escolares frente al Dilema de las Reformas Educativas en el Caso de México. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 4*(4), 113-127. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55140409.

Intentos de gobernanza en la implementación del Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Física

José Luis González Cabrera[1]

Introducción

El Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Física en México, ha dotado de educadores físicos a las escuelas públicas y privadas de Educación Básica de nivel preescolar, primaria y secundaria, de los 32 Estados de la República Mexicana incorporados a la Secretaría de Educación Pública (SEP). En sus 45 años de existencia como Licenciatura en Educación Física, el Plan de Estudios ha sufrido cuatro reformas en 1976, 1982, 2002 y 2018. Estos cambios en el currículum fueron parte de la agenda política del gobierno que las escuelas normales de nivel superior aplicaron, sin importar que existieran desacuerdos en su diseño e implementación por parte de la comunidad normalista.

El objetivo principal de este artículo es realizar una revisión documental del Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Física 2002 y 2018, mediante un análisis que identifique los pros y contras de gobernanza en la implementación de las mallas curriculares de la escuela normal, entendiendo la gobernanza desde la mirada de Aguilar-Villanueva, L. (2020, p. 98):

> El término gobernanza comenzó a emplearse porque el proceso de gobernar es hoy de mayor importancia que el gobernante, que la titularidad legítima de su cargo, y porque el proceso de gobernar, si es definido, decidido y ejecutado sólo por el gobernante y mediante modos y medios jerárquicos, se ha mostrado deficiente, ineficiente e insuficiente en numerosos asuntos públicos.

La gobernanza es un medio de interlocución entre la autoridad gubernamental y la comunidad de la escuela superior que permite establecer acuerdos entre los actores educativos para tomar las mejores decisiones en pro de una Educación Física de calidad. El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa INEE (2019, p.6) señala que, "El Plan de Estudios es un documento prescriptivo que expresa las finalidades, los contenidos fundamentales organizados por unidades de aprendizaje, las orientaciones o los principios metodológicos y los criterios, procedimientos de evaluación y acreditación que orientan la formación de los estudiantes en una institución educativa".

Probablemente, los alcances que conlleva el desarrollo de un Plan de Estudios de Licenciatura, desde el diseño hasta su implementación, es un proceso complicado que requiere de diferentes perspectivas para

[1] **José Luis González Cabrera**. Correo electrónico: jose.gcabrera@aefcm.gob.mx.

su elaboración que responda a políticas educativas con la intención de resolver las necesidades del contexto que demanda la sociedad. No obstante, la gobernanza para su operatividad del Plan de Estudios en Licenciatura ha generado diversas controversias.

Es evidente que implementar un Plan de Estudios de Educación Física en Licenciatura es complejo y conflictivo entre su comunidad. Por consiguiente, podría pensarse que las acciones gubernamentales hasta ahora no han sido eficaces para llegar a mejores acuerdos, (García Garduño, J. Del Basto, L. 2017; Coutín, A., Gástelum, G. y Guedea, J. 2018; González-Cabrera, J. 2021). Es posible que las autoridades educativas al establecer políticas educativas en escuelas normales, no han sido capaces de llegar a acuerdos con la comunidad normalista para establecer políticas mediante una gobernanza.

La historia de la Educación Física en nivel superior en la Ciudad de México se remonta a la década de los setenta. El origen de la profesión oficialmente se estableció el 26 de Agosto de 1976 en el Sistema Educativo Nacional con el acuerdo 11140 publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En el DOF se publica, el Plan de Estudios de la licenciatura en Educación Física, en donde se establece la impartición de la profesión en cursos anuales que comprenderían dos periodos lectivos, escolares y extra escolares. El mapa curricular de Licenciatura contemplaba 4 años de estudio distribuidos en 8 semestres con un total de 48 asignaturas y 240 créditos. En ese entonces, en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), imperaba una política educativa vertical, en donde había tres organismos encargados de elaborar y realizar ajustes del mencionado documento: el Consejo Nacional Técnico de la Educación, la Dirección General de Educación Física y la Escuela Nacional de Educación Física. No obstante, no era claro quién participaba y cómo se legitimaba el Plan de Estudios.

Posteriormente, en el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se implementó el Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Física 1982, que ofreció una actualización con respecto a la malla curricular anterior, con una visión integral en sus contenidos y apegada a los estándares políticos educativos nacionales. En la Ciudad de México, la Escuela Nacional de Educación Física pasó a llamarse Escuela Superior de Educación Física en 1979 y en 1982 se implementó el nuevo Plan de Estudios.

Los principales objetivos en ese entonces, consistían en formar docentes en Educación Física y deporte para atender los diversos niveles del Sistema Educativo Nacional e Impulsar y desarrollar la investigación en el campo de la Educación Física y el Deporte, (SEP, 1982). De acuerdo a la agenda política educativa de ese momento, se debían planear y programar actividades tomando en cuenta la necesidad de satisfacer la demanda educativa. Los diez campos de formación que contemplaba la malla curricular eran: pedagógico, psicológico, administrativo, investigación, cultura general, cívico-social, filosófico, biológico, técnico-deportivo y artístico. En el cual el campo técnico-deportivo tenía mayor peso en sus asignaturas.

Posteriormente, en 2002, se estableció una reforma ante la necesidad de profesionalizar el campo de la Educación Física, con sustento en el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales que se desarrolló en 1996. La implementación del Plan de Estudios 2002 de Licenciatura en Educación Física, en el sexenio presidencial de Vicente Fox Quesada (2000-2006), fue conflictivo y abrió el debate político, académico, ideológico y social entre la autoridad educativa y la comunidad de normalistas.

Dos décadas después a finales del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), a nivel Nacional se estableció un nuevo Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Física en el 2018 con carácter de obligatoriedad a los 32 subsistemas educativos de la República Mexicana. Este plan fue publicado en el DOF con el acuerdo 14/07/18, en el cual se establecen los Planes y Programas de Estudios de las Licenciatura para la formación de maestros de educación básica.

Sin embargo, el clima político en algunos estados fue complejo derivado de inconformidades que no permitieron implementar el nuevo Plan de Estudios. La Ciudad de México no fue la excepción y en respuesta a la imposición, la comunidad estudiantil decidió realizar un paro total de actividades académicas que duró varios meses. El debate entre la autoridad y la comunidad normalista se dio porque los estudiantes y académicos no fueron considerados para participar en el diseño, aunque la autoridad manifestó lo contrario, incluso presumía de una gobernanza incluyente en el Plan de Estudios.

De acuerdo a Aguilar-Villanueva, L. (2020, p. 14) estas controversias "manifiestan también la frustración generalizada de varios sectores sociales en numerosos países por el pobre desempeño de los gobiernos democráticos en varios frentes". No obstante, en la actualidad la consigna política del Plan de Estudios 2018 se ha postergado hasta la fecha en la Escuela Superior de Educación Física de la Ciudad de México, aunque la autoridad educativa señala que al salir publicado en el DOF con el acuerdo 14/07/18 no hay vuelta atrás, y el mandato es irrevocable.

Al respecto, se considera pertinente realizar el análisis del Plan de Estudios para afrontar los diferentes dilemas contemporáneos que enfrenta la Educación Física, incluidos los problemas por las pandemias (Obesidad y COVID-19) que están presentes en el mundo, y que han orillado a ofrecer sesiones a distancia mediante entornos virtuales de aprendizaje para establecer una Educación Física significativa como señala López, V., Pérez, D., Manrique, J., y Monjas, R. (2016)

Necesitamos una Educación Física que genere aprendizajes relevantes para la vida del alumnado y que colabore en los procesos de transformación social. Los temas que comprende la estructura del texto pretenden analizar la evolución y vínculo de la educación física en nivel superior y básico; el diseño curricular en la educación superior; el perfil de egreso del educador físico; así como los pros y contras de gobernanza en la implementación del plan de estudios de licenciatura. Desde esa perspectiva planteamos los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo se diseña el Plan de Estudios de Licenciatura? ¿Qué perfiles de egreso se establecen? y ¿Qué estructura en la malla curricular se desarrolla?

Evolución de la Educación Física de los Planes y Programas de estudio de Licenciatura y nivel básico

La evolución de la Educación Física en nivel Licenciatura como formadora de educadores físicos de México, no se podría entender sin contemplar las interrelaciones de las reformas educativas y los Programas de Estudio de Educación Física en nivel básico, esta vinculación va de la mano con el contexto escolar y época en la que se implementaron.

En la Ciudad de México, el desarrollo de los Programas de Estudio ha tenido diferentes enfoques que van desde el militar en 1940, deportivo en 1960, psicomotriz en 1976; orgánico funcional en 1988; motriz de integración dinámica en 1993; global de la motricidad en 2011 y sistémico integral de la motricidad

en 2017. Sin embargo, a pesar del establecimiento de enfoques en la asignatura uno de los principales problemas que enfrenta el campo del conocimiento de Educación Física, es la falta de investigación como lo expresa González-Cabrera, J. y García-Garduño, J. (2019) ante el estado precario de la investigación y la relativa abundancia de reformas curriculares en el ámbito de la Educación Física en educación básica, resulta imperativo que se fomente la investigación en este campo. La falta de investigación en la Educación Física, propicia que la puesta en marcha de los Planes y Programas de Estudio carezca, entre otras situaciones de un diagnóstico apropiado, contenidos temáticos pertinentes y el atender las necesidades del contexto educativo mexicano.

Al menos, en los últimos 30 años, las tendencias de los programas han estado marcadas por la política educativa de reformas que repercute en la manera de pensar y repensar la Educación Física, desde una política educativa vertical que en reiteradas ocasiones manifiesta episodios de gobernabilidad por parte de la autoridad educativa ocasionando conflictos. De acuerdo a González-Cabrera (2021):

> En las últimas décadas las reformas educativas no han garantizado que los diseños curriculares de Educación Física sean meticulosamente elaborados por diferentes especialistas y posteriormente piloteados considerando los contenidos pedagógicos, disciplinares y metodológicos más pertinentes a las necesidades sociales de la educación básica.

Considerando lo anterior, es indispensable identificar cuáles son las necesidades del contexto escolar y social para implementar un Plan de Estudios y con esto determinar las prioridades que la asignatura de Educación Física debe atender para alcanzar sus propósitos establecidos en el curriculum oficial educación básica. Por consiguiente, los Planes y Programas de Estudio de nivel obligatorio y su vinculación con la licenciatura deben coadyuvar a los aprendizajes esperados de los estudiantes en nivel obligatorio y al perfil de egreso del educador físico en formación.

La reorientación de la Educación Física en la educación básica en el Plan de Estudios 2002 de la Licenciatura incorporó conceptos posmodernos en la sustentación teórica que rompieron el paradigma tradicional y reduccionista de la Educación Física que se tenía hasta el momento, al respecto Águila-Soto, C. y López-Vargas, J. (2019, p.415) señalan "Es entonces cuando se manifiesta un doble reduccionismo de la Educación Física: el primero, el que nos lleva pensar en lo físico y, el segundo, el enfoque de lo físico desde la perspectiva eficientista-deportivista más que como desarrollo humano". En esta lógica, se pretende rebasar el aspecto tradicional biológico-mecanicista y técnico-deportivo que imperaba en ese entonces y que aún en la actualidad subsiste. En la Tabla 1. Se muestran las líneas pedagógicas que constituyen el Plan de Estudios (2002, p. 38).

Tabla 1. Líneas que constituyen el enfoque pedagógico

No.	Líneas del enfoque pedagógico
1	La corporeidad como base del aprendizaje en Educación Básica
2	La edificación de la competencia motriz
3	El juego motriz como medio didáctico de la Educación Física
4	La diferenciación entre Educación Física y Deporte
5	La orientación dinámica de la iniciación deportiva
6	La promoción y cuidado de la salud

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Estudios (2002, p. 38-46).

Una de las principales reorientaciones del Plan de Estudios se centraba en la evolución de la práctica educativa como eje rector de cambio, de acuerdo a la SEP (2002, p.35) "La Educación Física por tanto, requiere de una práctica pedagógica diversa amplia e incluyente". Considerando lo anterior, pretendía romper el *statu quo* en cuanto al pensamiento de la Educación Física, en su tiempo se incorporaron conceptos innovadores en el medio del educador físico como: motricidad, corporeidad, competencia, sociomotricidad y competencia motriz. Otro aspecto relevante, fue tratar de minimizar las prácticas empíricas y monótonas de la Educación Física tradicional que fue un desafío difícil para generar prácticas docentes reflexivas.

El Plan de Estudios 2018 de Licenciatura en Educación Física se intentó implementar con carácter nacional, y se fundamentó en el Modelo Educativo del 2014, sin embargo, el clima social y político no fue favorable para el gobierno Mexicano y la Secretaría de Educación Pública. El ambiente educativo venía precedido de una Reforma Educativa en Educación Básica impuesta por el gobierno Mexicano y no aceptada por el gremio docente, padres de familia y especialistas, por ser reconocida como una reforma laboral y no una reforma educativa que pretendía evaluar el desempeño docente como eje rector.

La fundamentación del Plan de Estudios 2018 se basó en seis dimensiones; social, filosófica, epistemológica, psicopedagógica, profesional e institucional. No obstante, a pesar de considerar una fundamentación multidimensional, se aprecia que sigue con el mismo discurso del 2002 al observarse conceptos como competencia motriz, motricidad, corporeidad, deporte educativo y promoción de la salud que dan continuidad a lo que se estipuló al principio del siglo XXI y como se aprecia a continuación:

> El Plan y programa vigente sobre la Educación Física en la educación obligatoria tiene como finalidad formativa en el contexto escolar, la edificación de la competencia motriz por medio del desarrollo de la motricidad, la integración de la corporeidad, y la creatividad en la acción motriz. Lo que se convierte en un referente fundamental para la formación de educadores físicos en las Escuelas Normales. SEP, (2018)

Es importante recalcar, la relación que presenta los Planes y Programas de Estudio de Educación Física en nivel superior y educación básica, para comprender el pasado de la asignatura e identificar los episodios de gobernanza de la autoridad educativa reflejados en el establecimiento de políticas públicas educativas.

Quizás, la implementación de los Planes de Estudios por parte de la Secretaría de Educación Pública, atraviesa por aspectos políticos, normativos e ideológicos, difíciles de estipular por parte de la autoridad y con apoyo de individuos que toman decisiones importantes en el diseño curricular y operatividad de los contenidos, al respecto la UNESCO (2015, p. 12) señala que "a pesar de los avances positivos, la implementación de políticas de Educación Física sigue siendo incoherente". Aunado a esto de acuerdo al Instituto Nacional de Salud Pública (2018) señala que:

> A pesar de sus múltiples beneficios, la prestación de la Educación Física está disminuyendo en todas las regiones del mundo… la UNESCO advierte a los gobiernos en cuanto a la toma de medidas políticas, con el fin de garantizar que ésta no sea desplazada de los currículos escolares y se sigan promoviendo sus amplios beneficios a nivel social.

En efecto, el vínculo de los Planes de Estudios con la educación obligatoria radica en reconocer las necesidades de los niños, niñas y adolescentes de la educación básica para que vaya articulado el trabajo institucional en pro de una Educación Física de calidad.

Diseños curriculares de Educación Física, ideologías normalistas convergentes y políticas educativas divergentes

El diseño curricular en México, establece por normatividad un protocolo a seguir en materia de Planes y Programas de Estudio que conlleva una ruta metodológica. En tal procedimiento, está incluido un estudio del contexto escolar, diagnóstico con especialistas, trabajo con grupos multidisciplinarios y pilotaje del programa. Por consiguiente, exige un desarrollo sistemático y riguroso. Tal vez, la autoridad no ha tenido a bien ser transparente de cual ha sido el procedimiento y los actores que intervienen en el diseño curricular, al respecto Vicente-Pedraz, y Paz-Brozas Polo (2014, p.106) señalan que "Sería ingenuo pensar que hay una alternativa legítima y democrática en la que la conformación de unos planes de estudio pueda conciliar los intereses personales y profesionales en juego de todos los actores con decisiones racionales, técnicamente plausibles e ideológicamente neutrales".

Sin embargo, que en el discurso político se señala en reiteradas ocasiones el involucrar a diversos actores de la comunidad escolar, no parece ser verdad, ya que la elaboración del diseño curricular es compleja por su propia naturaleza y requiere de trabajo colaborativo de inicio a fin académico e institucional. De acuerdo al Instituto Nacional para Evaluación Educativa INEE (2019, p.5) el diseño curricular:

> Es el proceso de representación de los ideales en torno a la educación, sus fundamentos, propósitos, organización, contenidos y formas de abordarlos, así como la evaluación del aprendizaje. Alude a los documentos normativos u oficiales en donde se plasman y prescriben una serie de reflexiones, propuestas y orientaciones para la práctica educativa.

Asimismo existen otros criterios fundamentales para diseñar el currículum de estudios que son relevantes como la pertinencia, equidad, congruencia interna, congruencia externa y claridad como lo estipula el INEE, (2019). Esto con la intención de favorecer la dimensión axiológica y la dinámica de organización de los programas de estudio y los contenidos temáticos de cada asignatura.

El diseño curricular del Plan de Estudios 2002 y 2018 de la Licenciatura de Educación Física, en su creación consistió en diferentes sucesos que aparentemente no siguieron una ruta metodológica propiamente dicha. A continuación en la tabla 2 se muestra las cuatro líneas de trabajo que desarrollo el diseño curricular del 2002 y 2018

Tabla 2. Líneas de trabajo y metodología del diseño curricular

No.	Líneas del diseño curricular 2002	Líneas del diseño curricular 2018
1	Transformación curricular.	Evaluación del Planes de Estudio 2002
2	Actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente.	Revisión del contexto y de la práctica profesional del docente
3	Elaboración de normas para la gestión institucional y regulación de trabajo académico.	Construcción del perfil de egreso
4	Mejoramiento de la planta física y del equipamiento de las escuelas normales.	Diseño y desarrollo de la estructura curricular

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Estudios 2002.

Como se aprecia, el diseño curricular del Plan de Estudios 2002 carecía en sus líneas de trabajo de una sistematización enfocada al aspecto pedagógico, no obstante, la autoridad educativa lo implementó. Por su parte, el Plan de Estudios 2018 de la Licenciatura en Educación Física, se argumentó a partir de una metodología contemplando una evaluación diagnóstica del plan de estudios 2002, perfil de egreso y estructura curricular, como señala Martínez, L. (2015) el ejercicio de diseño curricular debe iniciar por la revisión del perfil de egreso que se formará con el Plan de Estudios.

El diseño curricular 2018 se basó en competencias que orientó su construcción inicial, en el Plan de Estudios, aunque aparentemente se llevó respetando procesos sistemáticos, no se sabe a ciencia cierta que se avaluó de los planes de estudio salientes; que variables del contexto se revisaron, como se construyó el perfil de egreso y que aspectos centraron el diseño curricular. Además, un aspecto primordial de este documento fue la flexibilidad curricular como señala la SEP, (2018) "En numerosas instituciones de educación superior de nuestro país se plantea la flexibilidad curricular, académica y administrativa como características del funcionamiento, grado de apertura e innovación de sus programas académicos, particularmente en los procesos de formación profesional".

Al respecto, es importante señalar que el diseño curricular por su propia naturaleza debe tener la capacidad de adaptación ante las inclemencias sociales y educativas como lo señala Coutín, A., Gástelum, G. y Guedea, J. (2018):

> Podemos sugerir que es de suma importancia que el currículo de la Educación Física debe asumirse como un proyecto educacional flexible, adaptable a los cambios educativo actuales, con un enfoque integral que abarque no solo los aprendizajes obtenidos en el currículo de nuestra profesión, sino también los aprendizajes que se adquieren en otros ámbitos del propio sistema educativo, con los cuales ofrecer respuestas efectivas a los problemas perceptibles generados por necesidades no cubiertas.

Igualmente otro elemento de relevancia en el diseño curricular es el diagnóstico que da al Plan de Estudios que deja de estar vigente, esto para identificar los vacíos y que estos no se repitan en el nuevo Plan de Estudios propuesto. Por consiguiente, el diagnóstico debe ir más allá y considerar las recomendaciones de sus diseñadores de currículum contemplando las sugerencias internacionales que durante años han propuesto organismos de talla internacional como la Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Incluso considerar la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) así como el Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Física (MOPRADEF) encuestas desarrolladas entre 2006 al 2018 que dan cuenta de los problemas de sedentarismo, sobrepeso y obesidad que marcan al México inactivamente físico. Puesto que la OMS, (2021) señala que "La inactividad física puede considerarse ahora como una pandemia paralela, que contribuye a 5 millones de muertes prematuras al año". En el entendido que la inactividad física es un problema multifactorial, conviene subrayar que la escuela y la Educación Física adquieren una responsabilidad especial ya que no pueden deslindarse de las problemáticas del contexto social.

Es posible, que incorporar aspectos de organismos internacionales en el diseño curricular no siempre sea viable, aunque en el discurso político de la autoridad educativa en ocasiones esas recomendaciones están

presentes, pero no como prioridad en temas de inactividad física, obesidad y Educación Física en la agenda pública educativa. Esto no es de extrañar ya que al revisar el Plan Nacional de Desarrollo que se establece al inicio de cada sexenio presidencial en el rubro de educación y cultura física, la Educación Física no existe como un eje rector de transformación en la educación básica para prevenir y formar ciudadanos más sanos y con estilos de vida saludables mediante la práctica de la actividad física.

Se observa que el Plan de Estudios 2002 y su diseño curricular no estaba apegado a los estándares oficiales ni al aspecto pedagógico que manifiesta un reduccionismo para la asignatura, (Vicente-Pedraz, y Paz-Brozas Polo 2014; Águila-Soto, C. y López-Vargas, J. 2019; González-Cabrera, 2021) principalmente se basó en el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales que se desarrolló en 1996. Esto coincide totalmente con lo que expresa Vicente-Pedraz, y Paz-Brozas Polo (2014, p.101):

> En las últimas tres últimas décadas de grandes cambios curriculares en los estudios superiores de la educación física en España ha sido recurrente el debate sobre el modelo formativo de los profesores en el que, sobre todo, han pugnado las orientaciones más deportivistas contra las orientaciones más pedagógica.

Asimismo, se centró en la trasformación de prácticas educativas y fortalecimiento de escuelas normales, sin embargo, carecía de diagnósticos contextuales apropiados. Fue en este Plan de estudios 2002 en donde se empieza a romper con la política educativa vertical en donde el gobierno tomaba decisiones unidireccionales en el diseño curricular y se empezó a incorporar tímidamente a la comunidad normalista, así como a las autoridades estatales responsables de la formación inicial de los maestros.

Por el contrario, en el Plan de Estudios 2018 el diseño curricular se apegó a los estándares que establecía la autoridad educativa, incorporando el perfil de ingreso, egreso, transformación de las prácticas educativas y a las evaluaciones diagnósticas de los programas que le anteceden, con la intención de ofrecer una lectura más integral del contexto nacional y de las necesidades del educador físico que necesita la educación básica.

El Plan de Estudios derivado del acuerdo publicado en el DOF 14/07/18 señala que en su creación participaron más de 28,000 personas y se recibieron cerca de 15,000 documentos con propuestas" (SEP, 2017, p. 13) incluida la participación de la comunidad normalista, dejando ver que hubo actos de gobernanza en su implementación. Sin embargo, contrasta con conflictos con la comunidad normalista de varios estados de la república e incluso el paro de actividades por imponer el Plan de Estudios, evidencia de ello el paro total de la Escuela Superior de Educación Física en la Ciudad de México y por el cual aún tres años después no se ha podido establecerse la malla curricular.

Asimismo, se puede observar que los diseños curriculares de Planes de Estudios de Licenciatura 2002 y 2018 tiene probablemente finalidades divergentes atrapadas no precisamente en las necesidades de la sociedad y si en un pensamiento convergente que más allá de persuadir los problemas educativos, se enfocan en modernizar los contenidos, en lugar de inculcar una Educación Física con enfoque preventivo y formativo necesario para el país de acuerdo a los estándares internacionales (García Garduño, J. Del Basto, L. 2017).

Perfil de egreso en la formación del educador físico

Una de las principales razones que justifica el Plan de Estudios de los elementos que lo conforman es el perfil de egreso, que expresa en los aprendizajes que se esperan del estudiante al terminar y acreditar las asignaturas que comprende la malla curricular. Por supuesto que la temporalidad de estudios y contenidos de los programas de estudio depende del nivel educativo y de la profesión que se pretenda estudiar. "El perfil de egreso de un nivel escolar define el logro educativo que un estudiante debe alcanzar al término de ese nivel y lo expresa en rasgos deseables". SEP (2017, p. 99). No obstante, el perfil de egreso no siempre se cumple, ya que existen barreras de desempeño escolar y no todos los alumnos alcanzan el mismo nivel de aprendizaje.

Desde una visión utópica, pensar que el perfil de egreso tiene un carácter obligatorio y homogéneo sería engañoso, ya que no todos los estudiantes tienen la misma capacidad de aprendizaje y en reiteradas ocasiones se acreditan asignaturas de la malla curricular sin tener los aprendizajes esperados.

Sin duda desde su dimensión educativa y social el perfil de egreso va más allá de cumplir con los propósitos educativos del Plan de Estudios, como señala Carrera-Hernández; Lara-García y Madrigal Luna (2018) el perfil de egreso es el punto de convergencia entre la formación y la sociedad, que un estudiante estimulado mediante los aprendizajes en su formación, debe ser un ciudadano ejemplar y capaz de contribuir desde su área para mejorar la sociedad.

Desde otra perspectiva y más apegada al Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Física, el perfil de egreso es el "conjunto de conocimientos, competencias y actitudes que el/la estudiante de la carrera o programa habrá internalizado al momento de su egreso" (CINDA, 2017, p. 4). Conviene subrayar que el perfil de egreso es un concepto dinámico que depende de diferentes variables para que se llegue a consolidar y con esto obtener a largo plazo los efectos pedagógicos esperados. Parlebas (2001).

En retrospectiva el perfil de egreso del Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Física del 2002 se estableció en 5 grandes categorías que intento englobar diferentes dimensiones del educador físico y su relación con el contexto, por su parte, el Plan de Estudios 2018 se categorizó en tres competencias que se muestran en la tabla 3.

Tabla 3. Perfil de egreso del Plan de Estudios 2002

No.	Conocimientos del perfil de egreso 2002	Conocimientos del perfil de egreso 2018
1	Habilidades intelectuales específicas.	Competencias genéricas.
2	Conocimiento de los contenidos de enseñanza.	Competencias profesionales.
3	Competencias didácticas.	Competencias específicas.
4	Identidad profesional y ética.	
5	Capacidad de percepción y respuesta a las condiciones sociales de sus alumnos y del entorno de la escuela.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Estudios SEP (2002).

Como se observa en 2002, el discurso temático estaba enfocado en competencias desde el discurso político de la calidad educativa que se empezó a manejar en el Sistema Educativo Nacional. Considerando lo

anterior los egresados deberían de contar con los conocimientos, competencias, habilidades, actitudes y valores establecidos en el documento.

Una de las diferencias evidentes entre al Plan de Estudios 2002 con respecto al 2018 fue que en este último se estableció un perfil de ingreso y egreso. El perfil de ingreso de acuerdo a la SEP, (2018) integra el conjunto de conocimientos, capacidades, habilidades, actitudes y valores que debe reunir y demostrar el aspirante al cursar este Plan de Estudios con la finalidad de garantizar su formación profesional y lograr con éxito la conclusión de sus estudios.

El Plan de Estudios de Licenciatura en 2018 muestra que el perfil de egreso se categorizó de forma general con aspectos integrales del educador físico y contemplando los aspectos disciplinares, pedagógicos y metodológicos; los cuales aspiran a desarrollar una Educación Física de calidad al servicio de las niñas, niños y adolescentes de las escuelas incorporadas a la SEP.

Tradicionalmente otro aspecto relevante para el perfil de egreso del educador físico y que no es considerado tan importante para el docente en formación, es desarrollar hábitos de lectura y escritura, al respecto Zarate, M. (2015) señala que los estudiantes de licenciatura no tienen buena ortografía y es parte de la cultura universitaria. Al respecto, los licenciantes podrían considerarlos no importantes en una profesión que se centra más en la motricidad y el aprendizaje motor. No obstante, la escritura y lectura es la base para comprender, analizar y argumentar las prácticas educativas e interpretar los contextos laborales para trabajar en las necesidades de sus alumnos.

Lamentablemente, no todo depende del diseño curricular y el buen establecimiento del perfil de egreso, también existen otras situaciones que pueden imposibilitar el perfil deseable de un estudiante, esto debido a las prácticas educativas implementadas en las escuelas normales que en ocasiones es tradicional y no se actualizan, así como a la falta de infraestructura y material didáctico que no contribuyen al logro de los propósitos.

Pros y contras de Gobernanza para implementar la malla curricular en Educación Física

Ante la resistencia que ha encontrado la autoridad educativa para implementar la malla curricular de la licenciatura en Educación Física de la Ciudad de México desde 2018, ha tenido a bien establecer acuerdos con la comunidad normalista para llevar a buen término los Planes de Estudio desde la gobernanza mediante la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales (ENMEN) que dio pauta al 1er Congreso Nacional para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales 2019 que estableció cinco mesas de trabajo:

1. El docente que queremos formar para la transformación del país
2. La escuela normal: proyectos del futuro.
3. Desarrollo profesional de los formadores.
4. Autonomía para las escuelas normales ¿Qué tipo de autonomía necesitamos?
5. Ruta curricular ¿Qué hacer y hacia dónde?

Considerando lo anterior el estado mexicano pretende establecer una ruta al 2024 para la mejora de las escuelas normales que inicio en 2019 y que ha continuado con el Congreso Consultivo Nacional del 2021 que considera un ejercicio de dialogo que arranca desde las autoridades normales y su comunidad

que incluye conversaciones intensas a nivel de las entidades federativas y que concluye en su primera fase de acuerdo a la Guía para la conversación en la escuela normal 2021.

No obstante los esfuerzos de la autoridad educativa para establecer la gobernanza en la escuela normal de Educación Física es complicado, ya que el desafío del Plan de estudios de la Licenciatura debería dar respuesta a las demandas de la sociedad e intentar resolver los diversos problemas políticos educativos y de salud del país. Esta estructura se fundamenta en el diagnóstico, contenidos temáticos, investigaciones en el área y la bibliografía reciente de los Programas de Estudio que se pretende propicie el perfil de egreso.

Como señala la SEP (2002, p. 69) "Las asignaturas que conforman el mapa curricular se han definido a partir del perfil de egreso deseable de un profesional del tipo superior que se dedicará a la docencia en educación física y que trabajará con niños y adolescentes que cursan la educación básica". Por otro lado, como señala el INEE 2019 la ubicación del espacio curricular dentro del Plan de Estudios, contempla su estructura, posible secuenciación, carga horaria y la relación con otros espacios académicos.

Es evidente que los problemas que enfrenta el Sistema Educativo Nacional se enfocan principalmente al rezago, deserción y abandono escolar, dejando de lado los dilemas que enfrenta la Educación Física ya que son ajenos a los interese de las cúpulas de gobierno, es conocido en la actualidad que los problemas que se presentan en materia de salud como las pandemias de COVID-19 y obesidad a pesar de estar presentes en los medios de comunicación masivos y discursos políticos de autoridades educativas, estos son desvinculados de la Educación Física.

No obstante, el enfoque de competencias es el eje rector de los contenidos de los programas de estudio en los ocho semestres que se desarrollan en la malla curricular. Un enfoque de competencias tan cuestionado por fundamentarse en políticas educativas internacionales de corte neoliberal impulsado por organismos como la OCDE y el Banco Mundial, como lo señala Navarro-Leal, M. y Contreras-Ocegeda, K. (2013) en México, el desarrollo de políticas neoliberales ha seguido un entramado complejo en el que las tensiones entre los actores políticos y grupos sociales han dado lugar a contradicciones que confrontan, resisten y aminoran sus efectos.

Con respecto a la malla curricular de Licenciatura en Educación Física no es del todo claro para identificar como se trabaja el aspecto preventivo en materia de salud y cómo este se enfoca para minimizar la inactividad física que se presenta en niñas, niños y adolescentes como parte de los aprendizajes esperados de la asignatura. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT (2018, p. 41) señala que "Tres de cada cuatro adultos mayores de 20 años presentan sobrepeso y obesidad. Entre 2012 y 2018 el porcentaje de personas con obesidad en México pasó de 71.3% a 75.2%" esto a largo plazo son factores de riesgo para patologías como cáncer, hipertensión y diabetes que cobran millones de vidas al año y que son precursoras en el padecimiento de COVID-19.

La Educación Física aparentemente no ha rebasado el aspecto biológico en las mallas curriculares para centrar el estudio desde el aspecto fisiológico y preventivo que demanda el contexto educativo nacional.

Las mallas curriculares del Plan de Estudios de Licenciatura 2002 y 2018 en Educación Física se estructuraron aparentemente respondiendo a ciertas necesidades contextuales educativas que imperaban en su época, incluso presentan cierta similitud en algunas aristas como se muestra en la tabla 4.

Tabla 4. Estructura de Malla curricular 2002 y 2018

Plan de estudios	Semestres	Asignaturas	Créditos
2002	Ocho semestres	52	448
2018	Ocho semestres	53	291.7

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Estudios SEP (2002 y 2018).

En la malla curricular 2002 y 2018 se constata la similitud en cuanto al número de asignaturas que se implementó en ambos planes, a pesar de que en 2018 se incorporó la asignatura de inglés que arrebató tiempo y espacio de asignaturas disciplinares y pedagógicos que probablemente son más necesarias en la formación de los licenciantes. Si bien, la enseñanza de otro idioma es fundamental para el desarrollo humano del estudiante, la inserción de esta asignatura se dio por imposición gubernamental, cuando probablemente se necesita más especialización enfocada en la didáctica de la Educación Física.

Asimismo se puede apreciar la diferencia de créditos en ambos programas, mientras que en el 2002 se requieren 448 créditos, en el 2018 se reducen considerablemente a 291. 7, los créditos están regulados por normatividad y dependen de las horas clase. El Plan de Estudios debe tener horas promedio de 4000 a 4392 que se fundamenta en el Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (SATCA) aprobado en la XXXVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

Los antecedentes del Plan de Estudios de Licenciatura de Educación Física del 2002 y 2018 no son del todo transparentes de cómo y quién estableció las asignaturas y la malla curricular. En la actualidad como resultado del dialogo entre autoridad y comunidad académica y de acuerdo a la Guía para la conversación en la escuela normal 2021 establece que la federación junto con las escuelas normales elaboren el curriculum nacional común de los primeros cuatro semestres y cada entidad federativa el otro 50% del curriculum estatal contextualizado. Sin duda esta estrategia puede ser un acto de gobernanza que puede servir para implementar un mejor plan de estudios.

Otro aspecto relevante para estructurar la malla curricular, fue el trayecto formativo que se estableció en 2002 y 20018. En la tabla 5 se muestran los campos y trayectos formativos de los Planes de Estudios de Licenciatura en Educación Física.

Tabla 5. Campos y trayectos formativos 2002 y 2018

Campos de formación 2002	Trayectos formativos 2018
1. Formación general de maestros para educación básica.	1.Bases teóricas-metodológicas para la Enseñanza.
2. Formación específica del educador físico.	2. Formación para la enseñanza y el aprendizaje.
3. Preespecialización cocurricular.	3. Práctica profesional.
	4. Optativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Estudios SEP (2002 y 2018).

Como se aprecia y a pesar de la brecha generacional, los campos y trayectos formativos son similares en su organización y parecen seguir el mismo hilo conductor en la formación para la enseñanza-aprendizaje de educación básica, así como la transformación de la práctica docente y las asignaturas complementarias.

Se observa que la categorización de las áreas que agrupan las 52 y 53 asignaturas de las mallas curriculares tienen un porcentaje mayor cuando se trata de competencias disciplinares y pedagógicas. En definitiva, es un secreto bien guardado que las mallas curriculares impuestas en el 2002 y 2018, más allá de presumir su eficiencia terminal, revelen si los egresados de la licenciatura estén preparados y contribuyan a minimizar los problemas que enfrenta la asignatura de Educación Física. De no ser así, las justificaciones numéricas solo sirven para aportar datos superficiales que cubren las malas decisiones al implementar políticas educativas neoliberales al servicio del interés político.

Desde el discurso gubernamental de la autoridad educativa, al igual que en el Plan 2002, el 2018 aparentemente involucró a la comunidad de normalistas para la creación de la malla curricular, no obstante, tal contemplación no fue clara y al igual que en 2002 existieron resistencias de la comunidad estudiantil y docente, sin embargo, como es recurrentemente en estos debates y conflictos siempre existe una minoría que estuvieron al servicio de la política educativa vertical, justificando con esto que sí se contempló a la comunidad normalista.

Conclusiones

El procedimiento para establecer una política educativa mediante una reforma del Plan de Estudios en una Escuela Normal Superior, es un ejercicio muy complejo por su propia naturaleza y se dificulta aún más si su desarrollo no es cuidadoso e inclusivo de su comunidad normalista. Ya se ha corroborado que al gobierno en modo de gobernanza no le basta con el discurso político que señala involucrar a docentes y alumnos para desarrollar estos documentos, ya que los dos últimos Planes de Estudios en la Licenciatura de Educación Física en su implementación han tenido intereses personales y serias controversias que han postergado la implementación de las mallas curriculares.

Incluso, en el actual Congreso Consultivo Nacional 2021 y las mesas de trabajo enfocadas a la formación de formadores; fortalecimiento, autonomía y gestión; actualización de planes de estudio; proceso de co-diseño y ruta crítica al 2024 no garantizan ni dejan claro el equilibrio en la toma de decisiones. En el análisis presentado de los Planes de Estudio 2002 y 2018 se muestra que los intentos de gobernanza se quedan solo en eso, y al final se impone un acto de gobernabilidad de las altas esferas de la política educativa.

Los diseños curriculares y perfil de egreso del Plan de Estudios 2002 y 2018 de Licenciatura en Educación Física parecen congruentes a las exigencias de los proyectos políticos de la autoridad en turno, siguen una línea marcada en la agenda pública, no obstante, parecen lejanos a reconocer un diagnóstico presuntivo y definitivo que permita vislumbrar en sus asignaturas y contenidos de programas de estudio los problemas de la sociedad mexicana, que van en aumento desde principios del siglo XXI, muestra de ello, es el sedentarismo, sobrepeso y obesidad que han dado pauta a patologías como hipertensión, diabetes y cáncer que ocasionan millones de muertes nacional e internacionalmente.

Si bien, la Educación Física no es la única responsable, debe contribuir desde sus alcances para minimizar estos problemas. Tal vez, los diseños y perfiles de egreso del Plan de Estudios deben tener mayor peso en el aspecto preventivo y formativo para incrementar la cultura física y corporal de los mexicanos. Incluso este aspecto se refuerza ante el emergente virus SARS-CoV-2 que pasmó al mundo y orilló al uso de la tecnología y plataformas para la enseñanza de la Educación Física mediante entornos virtuales de aprendizaje.

La malla curricular es un diseño que muestra de primera vista, las asignaturas, créditos y horas, así como las áreas en las cuales se fundamenta la asignatura, sin embargo, subyace más que eso, como los programas de estudio, contenidos de cada asignatura, orientaciones pedagógicas y las recomendaciones para una evaluación formativa. Las mallas curriculares del 2002 y 2018 analizadas a grandes rasgos son muy similares y siguen la línea política del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales que se desarrolló en 1996.

A pesar de que la brecha generacional entre documentos es significativa y que los dilemas de principios del siglo XXI han cambiado considerablemente en la época actual, es incongruente que no ha existido una lectura apropiada del diagnóstico para adaptarse y trabajar en pro de una Educación Física contemporánea y solamente se han centrado en el discurso político con un sustento teórico posmoderno que es significativo pero no sólido para afrontar desde sus límites los problemas del contexto nacional.

En definitiva, la agenda pública en materia de Planes de Estudios sigue políticas verticales que dan continuidad a los procesos que se consideran más apropiados desde perspectivas individuales y convergentes, no obstante, del 2002 al 2018 existen casi dos décadas de diferencia y parece que estas políticas no proporcionan los resultados esperados que necesita la Educación Física y solo se justifican mediante acciones y análisis cuantitativos superficiales de egresados y eficiencia terminal, que sirven para maquillar la ineptitud gubernamental, sin embargo, desde el 2002 hasta la actualidad, los problemas de inactividad física van en incremento y no es claro como la implementación de los dos últimos Planes de Estudios ha coadyuvado desde su campo a minimizar esta preocupante situación.

La exigencia de gobernanza por parte de la comunidad normalista, requiere de claridad, seguramente siempre habrá discrepancias con un nuevo Plan de Estudios, no obstante, estas diferencias se reducen con una gobernanza transparente. Tal vez, la imposición del Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Física en la Ciudad de México solo se ha postergado unos años más por la rebeldía de la comunidad, sin embargo, es una política vertical que al final de cuentas se va a imponer sobre todas las resistencias. Los intentos de gobernanza por parte del estado mexicano, parecen no madurar y se quedan atrapados en ejercicios de gobernanza que pulverizan la democracia y los posibles acuerdos entre el estado y ciudadanos.

Finalmente es importante reconocer que el presente artículo muestra ciertas limitaciones y alcances en su abordaje, dentro de las limitaciones el análisis de estudio puede profundizar aún más en el seguimiento de egresados, eficiencia terminal y desde las prácticas educativas, entre otras variables. Los alcances que ofrece este estudio es que existe poca investigación en México en el área de Educación Física y es raquítica en el tema de Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Física, por consiguiente puede ser considerado un referente para profundizar en este campo e identificar los actos de gobernabilidad e intentos de gobernanza del estado mexicano para establecer Planes y Programas de Estudio.

Referencias

Águila-Soto, C. y López-Vargas, J. (2019). Cuerpo, corporeidad y educación: una mirada reflexiva desde la Educación Física. Retos, 35, 413-421. Federación Española de Asociaciones de Docentes de Educación Física (FEADEF).

Aguilar-Villanueva, L. (2020). Democracia, gobernabilidad y gobernanza". Instituto Nacional Electoral. Ciudad de México 2021 p. 98.

Carrera-Hernández; Lara-García y Madrigal Luna (2018). Análisis Curricular del Perfil de Egreso desde la experiencia de los Usuarios. Revista Boletín Redipe 7 (1 0): 139 - 146 - Octubre 2018 – ISSN 2266 –1536.

Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). (2017). Evaluación del logro de perfiles de egreso: experiencias universitarias. Chile: Grupo operativo coordinado por CINDA.

Coutín, A., Gástelum, G. y Guedea, J. (2018). Problemas actuales de los currículos en la educación física en Iberoamérica. Una revisión sistemática. Revista Ciencias de la Actividad Física UCM, N° 19(2) julio-diciembre, 1-9. DOI: http://doi.org/10.29035/rcaf.19.2.1

Diario Oficial de la Federación (1976). Acuerdo 11140 publicado el 26 de agosto de 1976.

Diario Oficial de la Federación (2018). Acuerdo 14/07/18.

ENSANUT (2018). Salud Pública de México**,** [S.l.], v. 55, p. S151-S160. Diciembre. 2019. Disponible en: <http://saludpublica.mx/index.php/spm. Fecha de acceso: 18 de diciembre del 2020.

Fernández-Chávez, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. II, núm. 96, junio, 2002 Universidad de Costa Rica.

García-Garduño, J. Del Basto, L. (2017). Revisión Internacional e iberoamericana del currículum de Educación Física. El caso México. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia, 2017, 15(1).

Guía para la conversación en la escuela normal 2021. Congreso consultivo nacional para la mejora de las escuelas normales públicas.

González-Cabrera, J. (2021) "Programas de Estudio de Educación Física: una prioridad post COVID-19". Artículo en prensa aceptado para publicarse en IEYA Revista indexada de Chile.

González-Cabrera, J. y García Garduño, J. (2019). *La sesión de Educación Física en la escuela primaria: prácticas y obstáculos.* Educación Física y Deporte, Revista Antioquia EFYD de Colombia publicado en 2019 38(2), xx-xx. DOI: http://doi.org/10.17533/udea.efyd.v38n2a03

INEE (2019) "Orientaciones técnicas para la evaluación del diseño curricular" Ciudad de México.

Instituto Nacional de Salud Pública (2018). Hacia una Estrategia Nacional para la Prestación de Educación Física de Calidad en el Nivel Básico del Sistema Educativo Mexicano.

Krippendorff, K. (1990). Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica (C), Paidos Comunicación.

López, V., Pérez, D., Manrique, J., & Monjas, R. (2016). Los retos de la Educación Física en el siglo XXI. Retos. Nuevas Tendencias en Educación Física, Deporte y Recreación, 29, 182-187.

Martínez, L. (2015). Evaluación del perfil de egreso: primer paso para la reformulación del currículum. CPU-e Revista de Investigación Educativa 21. Julio-diciembre. pp. 210-221. Universidad Veracruzana, México.

Navarro-Leal, M. y Contreras-Ocegeda, K. (2013). Gobernanza y Educación Superior en México. UDUAL · México · n. 57 · julio - septiembre 2013 · ISSN 0041-8935 pp. 38-50.

OMS (2021). Información acerca del coronavirus. consultados el 21 de mayo del 2021 en sitio web: http/*www.oms.org/.*

Secretaria de Educación Pública (2002). *Plan de estudios de la licenciatura de Educación Física. México.*

SEP (2017). Aprendizaje clave para la educación integral. Educación Física. México. SEP pp.161- 283.
UNESCO (2015). Educación Física de Calidad. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Ediciones UNESCO.
Vicente-Pedraz, y Paz-Brozas Polo (2014). Evolución de los planes de estudio de Educación Física y ciencias de la universidad de León: estudio de un (fra)caso. Nuevas Tendencias en Educación Física, Deporte y Recreación, núm. 26, junio-diciembre, 2014, pp. 101-107 Federación Española de Docentes de Educación Física Murcia, España.
Zarate, M. (2015). La escritura académica: dificultades y necesidades en educación superior.

Políticas educativas para el ingreso docente a escuelas de educación básica, directrices y problemáticas

Leticia Montaño Sánchez[1]

Introducción

Olac Fuentes (2013) en su escrito *Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente*, partió de una pregunta medular para reflexionar sobre cómo se concibe al docente y el trabajo que realiza, esto es, *¿Cómo miramos a los docentes?*

> En el fondo de toda propuesta para regular el trabajo docente se esconden imágenes, con frecuencia poco conscientes, acerca de qué es ser maestro, qué caracteriza a un buen maestro frente a uno que no lo es, cuál es el alcance de la influencia formativa de los docentes en el desarrollo de los niños y de los adolescentes, y cuáles son los obstáculos y las limitaciones que una sociedad desigual, así como la naturaleza del propio sistema escolar, le imponen a las tareas del maestro (Fuentes, 2013, p. 18).

Este texto fue escrito en el momento en que se discutía en México la Reforma Educativa (RE) impulsada por el entonces presidente Enrique Peña Nieto durante su sexenio (2012-2018). Reforma que centró sus preocupaciones en acciones para evaluar a los maestros mediante instrumentos estandarizados para determinar la idoneidad o no idoneidad del profesorado en los procesos de ingreso, promoción y permanencia laboral. En realidad, fue una reforma laboral.

Iniciar el presente escrito con las palabras de Olac Fuentes cobra sentido porque interesa en el presente escrito destacar el papel que se concedió a la evaluación docente en el Sexenio de Enrique Peña Nieto y sus implicaciones en las condiciones laborales de maestras y maestros de educación básica y en un segundo momento revisar la política educativa impulsada en el presente sexenio (2012-2019) para la admisión de docentes de educación básica con la finalidad de identificar algunos énfasis en la evaluación docente y los procesos implementados para tal efecto. Finalmente se plantean reflexiones en torno a los efectos de la actual política de ingreso a la docencia y los rasgos distintivos en contraste con la política educativa antecesora.

[1] **Leticia Montaño Sánchez.** Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños. Ciudad de México, México. Correo electrónico: leticia.msanchez@aefcm.gob.mx.

Rasgos de las políticas para el ingreso de personal docente en escuelas públicas de educación básica

Las políticas instrumentadas en los inicios del presente siglo se remontan a las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las cuales tuvieron lugar durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Que privilegian el mérito para la selección de docentes, exigir rendición de cuentas a los profesores en servicio y establecer sistemas de incentivos por mérito.

Cordero y Jiménez (2018) documentan que México firmó en el 2008, un acuerdo con la OCDE donde se comprometía a dar continuidad a políticas internacionales para evaluar el desempeño docente. Año en el cual, el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación, acuerdo que ha sido calificado como un hecho insólito y de gran trascendencia en la educación mexicana (Navarro, 2009), en tanto abrió las puertas de la educación a modelos neoliberales.

La Alianza por la Calidad Educativa planteó la asignación de nuevas plazas y vacantes docentes para las escuelas de educación básica vía concursos nacionales de oposición para el ingreso a la docencia y para acceder a funciones directivas. También propuso la creación de un órgano de evaluación independiente que a partir del ciclo escolar 2009-2010 convocaría y dictaminaría los concursos de oposición. Aunado a lo anterior, sumó al sistema de ingreso al servicio docente la permanencia u obtención de la base laboral determinada por la evaluación al desempeño de los docentes.

La primera fase de implementación de estas políticas fue valorada por la OCDE (informe del 2010) como un mecanismo donde no prevalecía el principio del mérito, en tanto que no todas las plazas docentes se abrieron a concurso. Es decir, se identificó que el otorgamiento de plazas a discrecionalidad continuaba operándose. Este hecho dio pauta para considerar la primera etapa de implementación de los concursos de oposición como una experiencia fallida (Flores Crespo y Mendoza, 2012).

La política para el ingreso al servicio docente, en el siguiente sexenio precedido por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), inicio su implementación a partir de las reformas a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de México, las modificaciones a la Ley General de Educación, la creación de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y, la Ley General del Servicio Profesional Docente (Camacho, 2020, 129).

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) contempló cuatro aspectos para regular la condición laboral de las y los docentes: ingreso, movilidad, permanencia y reconocimiento. La evaluación fue el mecanismo que continuó privilegiándose y se instrumentó de manera estandarizada para seleccionar y contratar a los "mejores docentes". Este mecanismo sentó las bases para reorientar la política del mérito para el ingreso, promoción o permanencia en la docencia.

El entonces secretario de Educación, Aurelio Nuño, señaló que la evaluación a los docentes sería el instrumento que terminaría con la venta o herencia de plazas para ingresar al magisterio. Así lo expresó en su discurso del martes 8 de agosto de 2017, en la ceremonia para el otorgamiento de 902 plazas en las Ciudad de México. En su discurso insistió que se dejaba atrás la "injusta y opaca" asignación de plazas, y el "influyentismo y la discrecionalidad" (Roman, 2017). Enfatizó que, las y los docentes tendrían su plaza por

méritos propios y de acuerdo con un orden de prelación, los docentes calificados como idóneos elegirían el plantel de adscripción. En la vía de los hechos, la evaluación se instrumentó como un mecanismo del cual dependía la estabilidad laboral de las y los docentes, es decir, sería "el instrumento del que depende, cada cuatro años –y sin cesar nunca– el despido o la conservación del empleo" (Gil, 2018, p.313).

Otra de las implicaciones de esta reforma, fue la desaparición de la asignación directa de plazas a los egresados de Escuelas Normales, todos los egresados de estas instituciones también tendrían que participar en los concursos de oposición, al igual que egresados de otras profesiones en educación. Con esta medida, según el exsecretario de Educación Nuño, se ponía límites al "monopolio de las normales" para la formación de los profesores de educación preescolar y primaria (Cordero y Jiménez, 2018, p. 6).

Por supuesto esta Reforma Educativa, presentó grandes dificultades técnicas para su implementación. Finalmente, los marcos normativos indican "las condiciones o arreglos indispensables para alcanzar determinadas metas (…) se ocupa de los que debe ser, no de lo que es" (Parsons, 2007, p.93). Por ejemplo, la implementación de la Reforma Educativa carecía de un sistema de información nacional sobre los docentes en ejercicio, si bien en el 2014 se creó el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) que recuperó información obtenida del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial; la información no estaba completa y no fluía con los ritmos necesarios para la toma de decisiones en relación con las plazas docentes a cubrir.

Durante el sexenio se vivió en infinidad de escuelas, la falta de personal docente, a pesar de la existencia de un listado de prelación para asignar a profesores de acuerdo con los resultados de su evaluación, las vacantes, solían cubrirse al amparo de mecanismos discrecionales. Un estudio realizado por Nájera y Ramírez (2016) con egresados de una Escuela Normal, reveló que el 64% de los sujetos del estudio consideraron que el otorgamiento de plazas fue inequitativo (tuvo como objetivo identificar la opinión de estudiantes normalistas de educación básica acerca de la contratación docente a través del concurso de oposición.

En este estudio participaron 128 egresados de un total de 140). El 20.3%, refirió que, en el proceso de asignación de plazas, algunos aspirantes fueron aceptados por recomendación. Otro caso documentado por Torres (2019) destaca que, en los últimos años de la RE, docentes que no presentaron el examen de oposición fueron beneficiados con la asignación de plazas que gobiernos estatales no reportaban a la federación como vacantes; la fórmula: el manejo discrecional de las listas de prelación.

La falta de control de la prelación de las plazas posibilitó la reproducción de acuerdos políticos para el otorgamiento de estas, "y el hecho de reconocer que hay, en el [Sistema Educativo Nacional], plazas o puestos de distinta calidad, que deben ser repartidos según la evaluación, es otra –y no menor– deficiencia en las bases de la reforma en curso" (Gil, 2018, p.316). El autor alude a la Reforma Educativa del 2013 durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Por otra parte, si bien no se disponía de información sobre la cantidad requerida de plazas en cada entidad federativa; sí se conocía el número de plazas sometidas a concurso o la proporción de ellas que fueron otorgadas (Mejía, Urrutia y Olvera 2013). Plazas de nueva creación o temporales insuficientes para cubrir la demanda de docentes para educación básica.

Fuentes (2013) y Campañ (2018), puntean otra de las dificultades que en la operación de las directrices para el ingreso al servicio profesional docente se incumplió, como es la falta de previsión en torno a las

condiciones laborales de las y los maestros, particularmente en educación secundaria, donde el número de horas del docente encuentra estrecha vinculación con la (s) asignaturas (s) que imparte.

En términos amplios, esta Reforma Educativa fue calificada como una reforma laboral que promovió el descredito hacia los profesores y la profesión docente, promovió la evaluación como mecanismo para la permanencia laboral en detrimento de la comprensión e intervención en la complejidad de los procesos que a diario se viven en las aulas y en las escuelas; la política del mérito generó desigualdad entre docentes y entre escuelas, particularmente con aquellas que presentan condiciones precarias (Gil, 2018). Propició que algunos profesores fueran retirados del servicio docente por no ser idóneos según los resultados de las evaluaciones estandarizadas. Así como docentes cesados por participar en el movimiento magisterial en contra de la reforma educativa (Mercado, 2016).

Ramírez (2017), documenta que en la primera sesión del Seminario de la Reforma Educativa en vigor (convocado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Sesiones de trabajo, 13 y 27 de septiembre, 4, 11, 18 y 25 de octubre y 1 de noviembre de 2017), se planteó plantear como objetivo realizar un balance sobre los avances y desafíos de la Reforma Educativa, se identificaron a cuatro años de la implementación de la RE, los siguientes problemas.

- El desarrollo de los instrumentos y que sean propiedad privada del Centro Nacional de Evaluación.
- Que en la evaluación del desempeño no se pueda observar el trabajo de los profesores, la comunicación con los alumnos, su capacidad de plantear desafíos intelectuales y de despertar interés, así como todo aquello que un maestro lleva a cabo en el aula.
- Aun cuando es sorprendente el nivel de participación, se presentan graves conflictos en la aplicación general, pues no se puede lograr la idoneidad si el instrumento, el periodo de inducción y las tutorías no están garantizados (párr. 28)

El autor señala que, en este seminario, uno de los resultados de las discusiones fue revisar la Ley General del Servicio Profesional Docente, para lo cual, no todos los asistentes estuvieron de acuerdo, sin embargo, afirmó que,

> —Las leyes no están escritas en piedra […], claro que se pueden modificar y ahora hay muchas evidencias, la información que nos presentaron […]aporta y nos dice que hay más problemas de los que suponíamos, por lo tanto, reformemos la reforma (Ramírez, 2017)

A un año de la culminación del sexenio de Peña Nieto, en diversos eventos, académicos, investigadores y docentes, se pronunciaban con mayor fuerza para reformar la RE. Las precampañas de candidatos a la presidencia habían iniciado. El entonces candidato por el partido Morena, también conocido como Movimiento Regeneración Nacional, el licenciado Manuel López Obrador refería a la RE como la "mal llamada reforma educativa", estableció que de llegar a la presidencia cancelaría esa reforma por el daño causado a las y los docentes; promovería respetar y garantizar los derechos laborales de las y los docentes, su seguridad laboral y recontratar a los maestros cesados por no aceptar los mecanismos de una evaluación punitiva.

Directrices para la admisión de docentes en educación básica (2018-2024), ¿condiciones en igualdad?

El 1de diciembre del 2018 México vivió la toma de protesta del Lic. Manuel López Obrador como presidente de México, en su discurso planteó la transformación pacífica y ordenada del país, pero a la vez,

radical y profunda. En el ámbito educativo, una decisión inmediata y radical fue promover en el Congreso de la Unión la cancelación de la "mal llamada reforma educativa", la cual tuvo efecto, el 15 de mayo del 2019. Fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. En el segundo Transitorio de la reforma al Artículo Tercero Constitucional, se abroga la Ley General del Servicio Profesional Docente y las disposiciones contenidas en las leyes secundarias y se deja sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias al Decreto.

En el cuarto Transitorio, se abroga la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las disposiciones contenidas en las leyes secundarias y se deja sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias al Decreto.

Meses más tarde, el 30 de septiembre de 2019, se publicó la Ley General para el Sistema de la Carrera de las Maestras y los Maestros (LGSCMM) y la Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mejora Continua de la Educación. Estas leyes sentaron las bases para la creación de dos instancias: la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM) y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU). La finalidad de estas instancias de acuerdo con la LGSCMM son las siguientes.

> I. Establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docentes, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos. II. Normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, y III Revalorizar a las maestras y los maestros, como profesionales de la educación en pleno respeto a sus derechos (LGSCMM, 2019, p.1).

El USICAMM es el organismo que tiene a su cargo promover el proceso de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal con función docente, directiva o de supervisión. Está encargada de emitir las directrices y lineamientos para dicho proceso bajo los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia en los diversos concursos que promueve. En cuanto al ingreso al servicio docente, de acuerdo con la LGSCMM, el USICAMM emite las directrices y lineamientos con base en los criterios, que a continuación se enuncian.

Ingreso al servicio mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades. Idoneidad que se entiende a partir de criterios que recuperan el sentido público de los concursos de oposición mediante convocatorias. En las convocatorias se especifica el perfil que deben reunir los aspirantes, las plazas a concurso, requisitos, términos y fechas de registro, etapas, aspectos y métodos que comprenderá la evaluación, sedes de aplicación, publicación de resultados, criterios para la asignación de las plazas y otros elementos que la Secretaría de Educación considere pertinentes. Ver figura 1.

Los perfiles de los aspirantes se establecen de acuerdo con los parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación que prevé esta Ley en el Título Tercero, capítulo 1. En este sentido, la Ley señala que podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo y modalidad educativa, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional. Es decir, se conserva el criterio de convocar a egresados de otras instituciones de educación superior

públicas o particulares cuyo perfil, según señala la Ley, de cuenta de un "académico con formación docente pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos, privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos; también se considerarán perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza" (DOF, 2019, p.9).

Figura 1. Proceso para la admisión en Educación Básica

Fuente: SEP-USICAMM (2019) Disposiciones específicas del proceso de selección para la admisión en Educación Básica.

Para efectos de análisis se recupera la convocatoria emitida para el proceso de selección para la Admisión en Educación Básica de la Ciudad de México, Ciclo Escolar 2021-2021, interesa identificar paradojas presentes en esta política para el ingreso docente a escuelas de educación básica.

Primera paradoja ¿es posible pensar en una lógica de igualdad de condiciones para egresados de una licenciatura, maestría o doctorado? La convocatoria abre la participación al concurso de oposición a egresados de instituciones públicas y particulares con reconocimiento de validez oficial, que cuenten con estudios de licenciatura, maestría o doctorado en áreas afines a la pedagogía o que cuenten con conocimientos relacionados con el nivel educativo en el que desean ingresar.

Si bien la LGSCMM plantea el criterio de igualdad de condiciones, este criterio no es suficiente. Se trata de poner en juego criterios de equidad y efectivamente garantizar condiciones de igualdad entre los participantes. Las trayectorias de egresados de maestría y doctorado son muy diferentes a los egresados de una licenciatura por la naturaleza de las experiencias formativas, laborales e incluso en términos de un capital cultural más amplio, que puede incrementar la obtención de un puntaje más alto en varios de los elementos multifactoriales para la obtención del puntaje final.

En cuanto a los egresados de una licenciatura la diversidad también es mayor, si se considera las experiencias laborales y formativas previas a su participación en el concurso de oposición *vs* las experiencias de un estudiante recién egresado de una licenciatura. Aunado a ello se pone en juego la especificidad de la formación para el nivel educativo en que se desea laboral. Niveles educativos como la educación inicial y la educación preescolar demandan un perfil profesional especializado que no se logra en carreras afines como ciencias de la educación o educación e incluso pedagogía (esta carrera no fue considerada en la

convocatoria 2021-2022 para educación preescolar, en tanto que ciencias de la educación y educación, sí fueron consideradas.). Lo mismo sucede con educación primaria y educación secundaria.

En este nivel educativo la investigación ha documentado los diversos problemas que enfrentan los docentes que ingresan sin formación pedagógica, pero sí con formación en las disciplinas para trabajar con las y los jóvenes. Situación que un examen estandarizado para su ingreso a la docencia no detecta pues los contenidos de dichos exámenes son muy generales.

Segunda paradoja. Elementos multifactoriales para la admisión ¿la apuesta por la igualdad de condiciones para los aspirantes? La convocatoria explica que estos elementos son aspectos cuantitativos y cualitativos que permitirán valorar los conocimientos, aptitudes y experiencia de los aspirantes a ejercer la docencia. Estos criterios ponen en discusión nuevamente el o los sentidos de la igualdad de condiciones entre los aspirantes, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional como señala la convocatoria. En la siguiente figura se aprecian los requisitos, factores y sistema de apreciación que en su conjunto dan cuenta de los elementos multifactoriales para la valoración de los aspirantes que desean ingresar al servicio docente en educación básica.

Figura 2. Elementos para la admisión en Educación Básica

Elementos		Ponderación máxima
Requisitos	Acreditación de estudios mínimos de licenciatura	
	Formación docente pedagógica (Perfil de acuerdo a las áreas del conocimiento)	
Factores	Promedio general de carrera	5%
	Cursos extracurriculares con reconocimiento de validez oficial	5%
	Programas de movilidad académica	5%
	Experiencia docente	15%
Sistema de apreciación	Etapa 1. Curso de habilidades docentes para la Nueva Escuela Mexicana, y su acreditación	20%
	Etapa 2. Instrumento de valoración de conocimientos y aptitudes docentes	50%
Total		100%

Fuente: SEP-USICAMM (2019) Disposiciones específicas del proceso de selección para la admisión en Educación Básica.

En la imagen se aprecia que la acreditación de estudios mínimos de licenciatura y la formación docente pedagógica no son objeto de una ponderación en tanto su carácter de requisitos, pero sí presentan implicaciones en la valoración de los demás elementos multifactoriales.

En cuanto a los factores llama la atención la experiencia docente con una ponderación del 15%. En el caso de los recién egresados de una escuela normal o de cualquier otra licenciatura este factor los coloca en desventaja frente a docentes que cuentan con años de servicio en instituciones particulares, asociaciones civiles u cualquier otro centro escolar. El porcentaje que se asigna depende de los años de servicio.

Otro de los factores que destacan por su singularidad es la participación de los aspirantes en programas de movilidad académica, en otras palabras, de intercambios donde las y los estudiantes realizan estancias durante la licenciatura, maestría o doctorado en otras normales o IES, evidentemente, el porcentaje de estudiantes que acceden a este tipo de intercambios es baja, mucho depende de los presupuestos de las instituciones donde cursan sus estudios y de la capacidad de las familias para apoyar económicamente a sus hijos en este tipo de actividades. Los cursos extracurriculares con valides oficial, también presentan dificultades en cuanto a su vigencia, las instituciones donde se cursan y las horas de estudio.

En suma, las inequidades que se aprecian en los elementos multifactoriales para la valoración de los aspirantes es diversa y ha sido revelada en redes sociales y en periódicos como La jornada donde el 21 de agosto del 2021 docentes de Escuelas Normales Públicas de la Ciudad de México expresaron su desconcierto ante las irregularidades vividas por los egresados en el proceso 2020 -2021 y se manifestaron por la revisión de los procesos, toda vez que los profesores principiantes señalan, viven arbitrariedades y absurdos para incorporarse a las escuelas públicas. Entre éstos señalan que, los aspirantes normalistas identificaron en los resultados publicados el 13 de agosto, que el factor de experiencia docente, que fue referido en párrafos antecedentes. Otra irregularidad fue la integración de la lista de prelación sin criterios para la distinción entre egresados de las Escuelas Normales y de otras Instituciones de Educación Superior, y entre recién egresados y docentes con experiencia en servicio.

Reflexiones Finales

La pregunta que se plantea en este momento recupera el planteamiento de Olac Fuentes ¿Las reformas educativas cómo miran a los docentes? El ingreso, promoción y permanencia docente en las últimas reformas han estado centradas en el mérito ¿qué sentidos cobra en una u otra política? Sin duda alguna la concepción que se tiene de los docentes y del trabajo para la docencia. Concepciones cuyos asideros son diversos, desde las visiones más simplistas y neoliberales a aquellas concepciones que buscan revertir en el magisterio la tiranía del mérito (Sandel, 2020).

Los últimos tres gobiernos en México han favorecido la selección e ingreso de profesionales de la educación al ejercicio docente en escuelas públicas de educación básica en México, basadas en el mérito, como el elemento definitorio del ingreso por la puerta principal (Sandel, 2020), es decir, por la participación voluntaria en convocatorias para los concursos de oposición. Pero también se han identificado otras vías que dan cuenta de la opacidad, los privilegios y las recomendaciones como mecanismos para la asignación de plazas, aun cuando las declaraciones de secretarios de educación refieren que esos mecanismos se terminaron. Sandel denomina a estas vías como el ingreso por la puerta lateral (aquel ingreso tipificado por sobornos o puntuaciones falsas) o bien por la puerta de atrás (aquellas derivadas de las herencias familiares, agradecimientos o recomendaciones).
Estas prácticas presentes en la implementación de políticas educativas se explican:

> por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den control (Bardach, 1977, p.51 como se citó en Aguilar, 2000).

Si bien la meritocracia alienta problemas sociales como la desigualdad, la inequidad y la pobreza, cómo revertir sus efectos en la dignidad de quienes, en este caso ejercen una profesión, es decir, en docentes que

han sido desvalorizados, denigrados socialmente y tensionados por sistemas de evaluación para conservar su empleo o en egresados de instituciones formadoras de docentes para acceder a una plaza en las escuelas para las cuales han sido formados y que se enfrentan a competir en condiciones de desigualdad con egresados de otras licenciaturas o estudios de maestría y doctorado.

> Cualquier intento de dignificar el trabajo debe empezar por tomarse en serio las diversas formas de aprendizaje y formación que preparan personas para realizarlo, esto significa dejar de desinvertir en la enseñanza superior pública (Sandel, 2020, p.243)

Van Meter y Van Horn (2000) advierten que, en los procesos de implementación de políticas, esta tiene lugar "sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados" (p.100). En el caso de México, en materia educativa las reformas a las legislaciones efectivamente se promulgan y se inicia con la implementación de las políticas en diversos órdenes, pero la asignación de fondos es siempre insuficiente y además tardía. Por ejemplo, en el caso de las Escuelas Normales, en las últimas dos décadas se ha enfatizado su fortalecimiento y la asignación de presupuesto para ello. En el presente sexenio la expectativa para concretar los financiamientos fue alta, sin embargo, en el paquete económico 2021, se aprecia una disminución del 95.3% del presupuesto asignado a estas instituciones en el año 2020. De 440.7 millones asignados en el 2020, la asignación para el 2021 fue de 20.6 millones, lo cual significa 229 pesos anuales por estudiante para una educación de excelencia en el año 2021 (Carro, 2020).

Sin duda alguna, transitar del mérito al bien común, implicará un ejercicio continuo para el análisis de las políticas educativas centradas en el mérito, a la vez, que se instrumentan acciones para revalorar los sentidos del trabajo docente y las maneras como miramos y concretamos pensar al docente y la mejora de su ejercicio profesional. Este escrito brinda un primer acercamiento a los sentidos que ha cobrado la evaluación de la profesión docente y su ejercicio laboral. Detona múltiples interrogantes que seguramente abonaran a profundizar en el tema.

Referencias

Camacho, S. (2020). La reforma educativa de Enrique Peña Nieto: ¿Política pública en blanco y negro? *Revista Mexicana de Historia de la Educación*, 3(6), 2020, 122-139. https://www.rmhe.somehide.org/index.php/revista/article/view/282.

Carro, A. (2020). El presupuesto 2021: un atraco para el normalismo mexicano. https://www.educacionfutura.org/el-presupuesto-2021-un-atraco-para-el-normalismo-mexicano/.

Compañ, J. (2018). La política de ingreso a la docencia: aciertos y desafíos. https://educacion.nexos.com.mx/la-politica-de-ingreso-a-la-docencia-aciertos-y-desafios/.

Cordero, G., y Jiménez, J. A. (2018). La política de ingreso a la carrera docente en México: Resultados de una supuesta idoneidad. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26 (5), 1-27. http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3463.

Díaz Barriga, A. e Inclán, Catalina (2000). El docente en las reformas educativas. Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101010115004/barriga.pdf.

DOF (2013) Ley General del Servicio Profesional Docente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 2013. http://www.sep.gob.mx/work/appsite/reforma_educativa/Ley_General_del_Servicio_Profesional_Docente.pdf.

DOF. (2019). Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. SEGOB. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573860&fecha=30/09/2019.

DOF. (2019). Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la Educación. SEGOB. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019.

Flores-Crespo, P. y Mendoza, D. (2012). Implementación de las políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación. Gérnica.

Fuentes, O. (2013). Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente. En Ramírez, R. (Eds), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos* (pp. 17-34). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. https://educacion.nexos.com.mx/la-politica-de-ingreso-a-la-docencia-aciertos-y-desafios/.

Gil, M. (2018). La reforma educativa. Fracturas estructurales. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 23 (76), pp. 303-321. http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v23n76/1405-6666-rmie-23-76303.pdf.

Mejía, F., Urrutia de la Torre, F.; Olvera, A. (2013). Argumentos y propuestas programáticas sobre el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en el contexto de la reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México*), 43(1), pp. 9-20. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27026416005.

Mercado, R. (2016). El precio de la reforma: la escuela Leonardo Bravo es noticia; sus maestros cesados dan clase en la calle. http://www.educacionfutura.org/el-precio-de-la-reforma-la-escuela-leonardo-bravo-en-la-cdmx-es-noticia-sus-maestros-cesados-dan-clases-en-la-calle/.

Nájera, A. y Ramírez, J. (2016). Contradicción docente desde la mirada de estudiantes normalistas Yucatecos. Revista Iberoamericana de Producción Académica y Gestión Educativa. https://www.pag.org.mx/index.php/PAG/article/view/412.

Navarro, C. (2009). La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal. *El Cotidiano*, (154), pp. 25-37. https://www.redalyc.org/pdf/325/32512736004.pdf.

OCDE (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México. https://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf.

Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso.

Ramírez, R. (2017). La reforma educativa. Avances y desafíos. https://historico.mejoredu.gob.mx/la-reforma-educativa-avances-y-desafios/.

Roman, J. (8 de agosto, 2017). Terminó la injusta y opaca asignación de plazas para maestros, asegura Nuño. Periódico La Jornada. https://www.jornada.com.mx/2017/08/08/sociedad/032n2soc.

Sandel, M. (2020). La tiranía del mérito ¿qué ha sido del bien común? México: Debate.

SEP-USICAMM (2019). Disposiciones específicas del proceso de selección para la admisión en Educación Básica. Ciclo escolar 2020-2021. https://slp.gob.mx/sege/PDF/USICAMM/Disposiciones%20especi%CC%81ficas%20Admisio%CC%81n%20EB%202020-2021.pdf.

Torres, A. (2019). Concursos de oposición con opacidad. https://www.milenio.com/opinion/alfonso-torres-hernandez/apuntes-pedagogicos/concurso-de-oposicion-con-opacidadd,

Van Meter, D., y Van Horn, C. (2020) 1. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar, L. (2020). *La implementación de políticas*. Pp. 97-146. México: Miguel Ángel Porrúa.

Las vicisitudes de la evaluación del desempeño de los docentes de educación primaria

Carmen Cecilia Alonso Palacios Márquez[1]

Introducción

Los cambios en la legislación mexicana en lo que respecta a la evaluación del desempeño docente de educación básica han sido radicales e incluso vertiginosos, comenzaron con una política basada en la necesidad de conocer las cualidades con las que contaban para realizar su labor y luego de varios años de descalificaciones y cuestionamientos, llegaron al punto de la implantación de una política educativa punitiva con la que perdían derechos ganados durante décadas. En la actualidad, los docentes enfrentan una nueva evaluación compleja y ambigua, que, a pesar de muchos esfuerzos en su elaboración, difícilmente dará cuenta de su desempeño.

Arnaut (2013) señalaba que el gobierno federal buscó hacer énfasis en la regulación de los profesionales de la docencia, privilegiando la dimensión profesional, para substituir la regulación de los trabajadores de la educación, que durante muchos años privilegió la dimensión laboral.

El objetivo de la investigación es analizar la pertinencia de los Perfiles profesionales, criterios e indicadores de los docentes, propuestos por el USICAMM para la evaluación del desempeño de los docentes de educación primaria.

Para tal fin se entrevistará a los responsables de la supervisión y control de los docentes en las escuelas, es decir, directores y supervisores, sobre la relación que existe entre los resultados de los concursos y el desempeño de los profesionales de la educación.

Planteamiento del problema

La docencia en educación básica fue considerada durante todo el siglo XX como una profesión de Estado en la que la formación pretendía reflexionar en, sobre y para la práctica educativa con compromiso y autonomía (Fullan y Hargreaves, 1996; Tedesco, 1999; Brophy, 2000). Sin embargo, desde 2009 los egresados de las escuelas Normales Públicas mexicanas dejaron de ser contratados de manera automática

[1] **Carmen Cecilia Alonso Palacios Márquez.** Investigadora de la Benemérita Escuela Nacional de Maestros. Correo electrónico: cecilia.alonso@aefcm.gob.mx.

por el Estado, debiendo aprobar un examen de oposición para demostrar su idoneidad para el servicio, dentro de un sistema educativo que alienta la idea de producto como fin último de la educación.

Esta transformación, elevada a mandato constitucional en la Reforma de 2013 gracias al decreto de creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013), ha cuestionado la existencia y función de las instituciones formadoras de docentes y a puesto en duda el profesionalismo de los maestros de educación básica. A pesar de que en mayo de 2019 se derogó esta ley y se creó el Sistema para la Carrera de los Maestros y las Maestras (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019), que supuestamente reivindicaría a los maestros y terminaría con las prácticas corruptas en la asignación de plazas docentes, existe poca claridad en los cambios y procedimientos establecidos.

El Sistema Educativo en su conjunto muestra incongruencia al alentar evaluaciones mediante exámenes estandarizados, como PLANEA, los exámenes de ingreso al servicio docente, los de PISA y otras propuestas del INEE, en las que solamente se evalúan los aspectos conceptuales de la formación. Aún la nueva propuesta de evaluación del desempeño docente está basada en un examen, el cual se describirá más adelante.

Pero este no es un problema local, irónicamente, el propio director de Educación de la OCDE y "jefe" de PISA, Andreas Schleicher, lamenta que España cambie las leyes educativas, pero no la práctica en clase (Silió, 2018), extraña paradoja que nuevamente responsabiliza al docente de la catástrofe educativa intentando eximir a la política educativa neoliberal.

El Modelo Educativo de la Educación Obligatoria (SEP, 2017), estableció la autonomía curricular en México, pero se considera que un segmento considerable de los docentes no tienen consciencia de su papel de protagonistas, Ángel Díaz Barriga afirmó que "los docentes están asumiendo la identidad de un empleado y esperan que la autoridad les señale que deben hacer en el aula y no asumen que son los responsables de formar a los alumnos", igualmente plantea que "un docente es quien puede articular un saber pedagógico con uno disciplinario. El gran problema de la política educativa mexicana es que no se ha encontrado este eje en su formación" (Sánchez Jiménez, 2019, pág.14).

Arnaut (2013) señalaba que el gobierno federal buscó hacer énfasis en la regulación de los profesionales de la docencia, privilegiando la dimensión profesional, para substituir la regulación de los trabajadores de la educación, que durante muchos años privilegió la dimensión laboral.

Aunque la política educativa tiene menos de cuatro décadas atendiendo a la evaluación del desempeño docente, es durante los últimos dos sexenios, como consecuencia del sistema económico que impera en nuestro país, que se ha cuestionado la labor de los docentes mexicanos, lo que ha propiciado cambios tan profundos que han llegado a la legislación.

Guzmán Marín (2018) resumió la intención del gobierno mexicano al imponer la evaluación docente como una estrategia política: "recuperar la rectoría del Estado en materia educativa, elevar la calidad de los servicios públicos de educación y establecer dispositivos administrativo-laborales de control sobre el ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento en el Servicio Profesional Docente" (p. 135).

Así, en un país con un alto crecimiento demográfico, la descalificación del magisterio de educación básica y la presión de una evaluación con tendencia punitiva, propició una disminución de docentes, en concreto de educación primaria, como se observa a continuación.

Tabla 1. Número de maestros de primaria por ciclo escolar. 2015-2022

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Maestros de Primaria	574,210	573,284	571,520	572,104	572,961	568,857	563,140

Fuente: (SEP, 2021).

La intención del presente documento, es analizar la situación de la evaluación del desempeño docente en nuestro país, a partir del perfil profesional que se exige a los docentes de educación primaria, y la visión del proceso de quienes tienen como función dirigir y supervisar las escuelas de sostenimiento público en la Ciudad de México, es decir, los directores y supervisores de educación primaria.

Objetivos

Analizar la pertinencia de los Perfiles profesionales, criterios e indicadores de los docentes, propuestos por la Unidad del Sistema para la Carrera de los Maestros y las Maestras (USICAMM) para la evaluación del desempeño de los docentes de educación primaria.

Identificar si existe relación entre los resultados de los concursos y el desempeño de los profesionales de la educación a través de las voces de los responsables de la supervisión y control de los docentes en las escuelas, es decir, directores y supervisores.

Supuestos de investigación

La evaluación es sólo una de las acciones necesarias para mejorar la calidad educativa.
La evaluación de la docencia, excede la comprensión de la intervención específica que el profesorado pueda realizar.

Marco Teórico

La educación neoliberal

Nuestro país se inserta desde el punto de vista económico en un sistema capitalista, en el que los medios de producción son propiedad privada, cuyos dueños buscan permanentemente incrementar sus beneficios para aumentar su capital. En el capitalismo es el mercado el que determina tanto la oferta como la demanda, siendo el mercado el ámbito en el que se dan las transacciones entre los productores de bienes y servicios, y los consumidores.

Mientras que, durante el esclavismo y el feudalismo, formas de organización económica precedentes, la mano de obra se obtenía por obligación, costumbre o a cambio de protección, en el capitalismo los sujetos

que realizan el trabajo son asalariados, lo que ha dado lugar a relaciones sociales y políticas distintas a los sistemas mencionados. En sus orígenes, el capitalismo encontró su fundamentación en la ética protestante (Weber, 1964).

En la actualidad el capitalismo ha avanzado en todos los sentidos, pues además de perfeccionar sus formas de organización, se encuentra sustentado en la ideología neoliberal:

> su proposición básica consistió en privilegiar la libertad económica y situar la libertad política en un lugar secundario. La sociedad deja de concebirse como constituida por ciudadanos soberanos para convertirse, desde ese punto de vista, en la reunión de consumidores, productores y ahorradores soberanos. Luego, el libre reino de las leyes del mercado podía acompañarse por libertades políticas restringidas o, lisa y llanamente, por formas variadas de despotismo político… (Lichtensztejn citado por Ramales, 2002, p. 47).

Para la ideología neoliberal la educación deja de ser una función que el Estado debe cubrir para beneficiar a la población, para convertirse en un servicio que debe obedecer a las leyes del mercado, como la de costo beneficio. Esto ha producido una contradicción con los preceptos de nuestra Carta Magna que en el artículo 3º constitucional señala que la educación ha de ser publica y gratuita, mientras que en la realidad existe la pretensión de que solo aquellos que tengan posibilidades económicas tengan acceso. Como señala Salazar (2018):

> Las reformas educativas a las que ha dado lugar la globalización neoliberal se concentran en satisfacer los intereses del capital financiero transnacional y han implicado la privatización y el perjuicio de la educación pública, atacando su carácter popular y al magisterio proletario; con el subsecuente deterioro de la calidad educativa a la que retóricamente se simula mejorar (p. 49)

Esta postura ha propiciado que el Estado, bajo el pretexto de fortalecer la educación, subvencione a instituciones privadas, en detrimento de las partidas presupuestales de las instituciones públicas encargadas de ofrecer el servicio educativo. Esto inició por ejemplo con la designación de escuelas privadas como el Tecnológico de Monterrey, a fines del siglo XX, como única posibilidad para que los directores se formaran, invirtiendo en dichas instituciones los recursos del Programa Escuelas de Calidad (SEP, 2014), y continúa hasta nuestros días, con casos como el que expuso la directora del CONACYT, quien encontró que empresas como Bimbo, Barcel, Sanofi, Novartis y Merck, entre otras, obtuvieron millones de pesos de financiamiento público, mediante el Programa de Estímulos a la Innovación, PEI (Fernández-Vega, 2019; Ribeiro, 2019).

No menos importante es lo expuesto por Hugo Aboites (2019) sobre el negocio de la evaluación, que involucra a las agencias privadas que cobran a la IES para acreditarlas, la OCDE que cobra por los estudios y recomendaciones que emite, el CENEVAL, que cobra al INEE muchos millones de pesos por los exámenes de evaluación de los maestros y los consejeros de dicho instituto que cobran salarios equivalentes a los de las autoridades universitarias.

Profesionalización del servicio público

La profesionalización del servicio público es considerada una condición necesaria para la consecución de un mejor Estado, y se fundamenta en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Publica y Reforma del Estado en 2003. De acuerdo con dicho documento la profesionalización consiste en:

> la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2015, p. 17).

Basada en dichos principios, se creó en nuestro país el Servicio Profesional de Carrera el 10 de abril de 2003, cuya intención es la de asegurar la igualdad de oportunidades, basadas en el mérito, en el ingreso a la función pública (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006). Para este organismo, el énfasis en la profesionalización consiste en la preeminencia de la función pública para la realización de las labores inherentes al Estado, para lo cual, destaca la importancia de la autonomía de las funciones de los burócratas.

En efecto, Abrucio et al. (citados por Cavalcante y Carvalho, 2017), afirman que el nivel de autonomía, que depende del sistema de méritos, los sueldos adecuados y la permanencia en el empleo tendrán impacto en la capacidad de los servidores públicos para implementar las políticas.

De acuerdo con el artículo 54 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006), corresponde al subsistema de evaluación del desempeño medir, de manera individual y colectiva, cuantitativa y cualitativamente la observancia de las tareas y metas establecidas, "en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto" (p.12). Al respecto Gris Legorreta y Ramírez (2020) mencionan que dicha evaluación tiene la particularidad, de entregar estímulos al desempeño a quienes hayan contribuido a la mejora de los procedimientos, del servicio, de la imagen institucional o que se sobresalgan por productividad, eficacia y eficiencia.

Aunque podría suponerse que los trabajadores de la educación estarían sujetos a las mismas consideraciones para ser evaluados, pues como señala el Artículo 108 de nuestra Constitución:

> …se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal (…) quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021, p. 111)

La realidad es diferente y la evolución de la Evaluación docente responde, más que a la medición del cumplimiento de tareas y alcance de metas, a cuestiones políticas y económicas, algunas de las cuales dependen del contexto, como se describe a continuación.

Evaluación del desempeño docente

Para establecer las características de la evaluación del desempeño docente, comenzaré por el concepto de evaluación que consiste en "el proceso de determinar el valor de mérito o el valor de algo; o el producto de ese proceso" (Scriven, 1981, p. 53), dicho proceso es necesario, y hasta cierto punto natural, en todos los aspectos de la vida humana. En el ámbito educativo, Jornet et al. (2020) definen la evaluación es un proceso sistemático de recolección de información, que al permitirnos entender la realidad respalda la toma de decisiones para mejorar la educación.

Aunque aparentemente la evaluación docente tendría el mismo propósito, sus intenciones se han transformado, de acuerdo con Díaz Barriga (2017) los organismos internacionales cambiaron la consideración que tenían del docente como un profesional al que había que reconocer en los años ochenta, para pasar a una mirada de desconfianza en los años noventa, que se fue convirtiendo en una acusación sobre el desastre educativo, hasta la total incredulidad sobre su profesionalismo.

Si bien hubo ejercicios evaluativos anteriores, se puede considerar que es con la implantación del Programa de Carrera Magisterial, que inicia la evaluación de desempeño docente, este programa, al que los docentes accedían de manera voluntaria, tenía la intención de diferenciar los salarios de los trabajadores de la educación, como una medida solicitada por el Banco Mundial (1992), para otorgar préstamos a nuestro país.

El Programa de Carrera Magisterial evaluaba el desempeño docente desde dos ámbitos principales: el aprovechamiento escolar, establecido con los resultados de sus alumnos en un examen a nivel nacional, y la preparación profesional, puntaje proveniente de la calificación en la resolución de un examen anual; se valoraban además elementos como la formación profesional, el grado académico y la antigüedad.

Otros organismos internacionales han influenciado los procesos de evaluación del desempeño docente, destaca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que mediante de Acuerdos y Recomendaciones (OCDE, 2010, 2011) fundamenta las políticas que se impulsaron en México a partir de 2010.

En la Tabla 2 se resumen los distintos momentos de evaluación del desempeño docente que se han desarrollado en nuestro país.

Tabla 2. Momentos de la evaluación del desempeño en México. 2030-2019

Año	Instrumento o programa	Institución	Objeto de Evaluación
1930-1973	Escalafón vertical	SEP-SNTE	Promoción vertical de los profesores de Educación Básica.
1982-1988	Oposición a los Aspirantes de Plaza Federal	DGE	Ofrecer plaza federal a los egresados de las Escuelas Normales Estatales.
1988-1994	Estudio de Evaluación y Seguimiento de Egresados de Educación Normal	DGE	Contrastar el desempeño académico en la época de Dirección General de Evaluación Nacional de los estudiantes normalistas con su desempeño docente frente a grupo.
1992	Programa Nacional de Carrera Magisterial	SEP-SNTE	Sistema de Promoción Horizontal, incentivos económicos y salariales. Medición de los conocimientos y habilidades para el desarrollo de las funciones docentes.
1994	EGEL-EDU	CENEVAL	Reconocimiento de saberes profesionales específicos de los egresados de la educación normal.
2002	Creación del INEE	INEE y CENEVAL	Evaluación de distintos aspectos del Sistema Educativo Nacional.

2004 y 2010	Exámenes Generales e Intermedios de Conocimientos	CENEVAL	Diagnóstico general de la formación docente Diagnóstico intermedio de la formación docente.
2008	Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes	Dirección General de Evaluación de Políticas DGEP	Selección de los profesionales de la educación que opten por el acceso a una plaza docente definitiva, adicional o incremento de horas en Sistema Educativo Nacional
2008	Programa de Estímulos a la Calidad Docente	SEP	Reconocimiento de los maestros de Educación Especial y Básica cuyos alumnos presentan alto desempeño escolar.
2011	Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica.	INEE	Construcción de un diagnóstico integral de las competencias docentes frente a grupo, directivos y ATP, así como del logro académico de sus alumnos.
2013	9ª Reforma al Artículo 3º Constitucional	Honorable Congreso de la Unión	Establece que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.
2013	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Honorable Congreso de la Unión	Establecimiento del INEE como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con las atribuciones de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
2013	Publicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente	SEP	Se establecen los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio. deja a los profesores en un régimen de excepción laboral que vulnera garantías constitucionales, como la estabilidad laboral (permanencia) y el derecho a la protección que prevé el artículo 123 Constitucional.
2014	Concursos de Ingreso al SPD	INEE	Valoración de la suficiencia en el dominio de los conocimientos y capacidades para el desempeño docente, en los profesores que se incorporan al SPD.
2015	Evaluación del Desempeño Docente	INEE	Identificación de la idoneidad de los maestros en servicio.
2015	Programa de Promoción en la función por Incentivos en Educación Básica	INEE	Reconocimiento a profesores de alto desempeño y resultados sobresalientes en las evaluaciones adicionales.
2019	11ª reforma al Artículo 3º Constitucional	Honorable Congreso de la Unión	Establece los procesos de selección admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de

			supervisión en condiciones de igualdad y de manera pública, transparente, equitativa e imparcial. Los nombramientos derivados de dichos procesos sólo se otorgarán en términos de dicha ley; en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio.
2019	Publicación de la Ley General de Educación	Honorable Congreso de la Unión	Establece los principios de la Nueva Escuela Mexicana, la revalorización de los maestros y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.
2019	Publicación de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.	Honorable Congreso de la Unión	Norma los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión Revalorizar a las maestras y los maestros, como profesionales de la educación, con pleno respeto a sus derechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Guzmán Marín (2013) y documentos oficiales.

Es relevante mencionar que Rueda Beltrán (2014) señalaba que las políticas educativas en materia de evaluación están ligadas a estímulos económicos, y reconocimiento.

Dado que de 2013 a la fecha se produjeron cambios vertiginosos, a continuación (ver Tabla 3) se explicitan algunos elementos de la evaluación del desempeño docente propuestos por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LSPD) y su contrastación en la propuesta del Sistema de Carrera para los Maestros y las Maestras (LGSCMM).

A pesar de opiniones que señalaban que la evaluación del Servicio Profesional Docente no era punitiva (De Hoyos y Fernández, 2019; Backhoff Escudero y Guevara Niebla, 2017), sin embargo, el artículo 74 señalaba que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 69, darían lugar a la terminación de los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado, y sin necesidad de que existiera resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas. Se nota claramente que ni las finalidades ni los procedimientos son iguales y que la propuesta del actual gobierno tiene la pretensión de revalorizar a los docentes.

Otras diferencias fundamentales pueden encontrarse en los glosarios de ambas leyes, por ejemplo, la LGSPD en su definición de personal docente lo responsabiliza del aprendizaje de los alumnos en la escuela, mientras que en la LGSCMM lo define como un profesional que asume la corresponsabilidad del aprendizaje de los educandos. Al hacerlo involucra a la sociedad y al Estado, reconociendo la importancia del contexto en la educación.

Otra diferencia es que la LGSCMM utiliza el concepto de perfil profesional, como muestra de respeto a los docentes, en vez del de perfil utilizado en la ley anterior; sin embargo en ambas leyes, se reconoce que los incentivos preteden reconocer los méritos. Esto hace patente que a pesar de la pretención de

transformar la evaluación, continúa una tendencia al individualismo meritocrático competitivo (Gil Antón, 2019), propio de la educación neoliberal.

Tabla 3. Modificaciones del marco normativo de la evaluación del desempeño en México. 2013-2019

	2013 a 2018	2019 a la fecha
Sustento Legal	Ley General del Servicio Profesional Docente	Ley General del Sistema de Carrera para los Maestros y las Maestras
Objeto	I. Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior; II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente; III. Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente, y IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente.	I. Establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos; II. Normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión; y III. Revalorizar a las maestras y los maestros, como profesionales de la educación, con pleno respeto a sus derechos.
Requisitos de ingreso	• Acreditación de estudios mínimos de licenciatura; • Ser ciudadano mexicano; • Disposición para prestar sus servicios en cualquier centro de trabajo de la entidad federativa; y • No contar con plaza docente, técnico docente, directivo o de supervisor en el Sistema Educativo Nacional.	• Acreditación de estudios mínimos de licenciatura; • Formación docente pedagógica; • Promedio general de carrera; • Cursos extracurriculares con reconocimiento de validez oficial; • Programas de movilidad académica; y, • Experiencia docente.
Tipo de participación	La evaluación del desempeño es obligatoria.	La evaluación del desempeño es voluntaria.
Procedimiento	1. Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales. 2. Expediente de evidencias de enseñanza. 3. Examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos. 4. Planeación didáctica argumentada.	1. Curso de habilidades docentes para la Nueva Escuela Mexicana, y su acreditación. 2. Instrumento de valoración de conocimientos y aptitudes docentes. 3. Instrumento de valoración del dominio de la lengua indígena.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales.

En cuanto a los documentos que establecen los perfiles profesionales, denominados Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes, correspondiente a la LGSPD y Perfiles profesionales, criterios e indicadores para el personal docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directivo

y de supervisión escolar consecuencia de la LGSCMM en este caso de los docentes de educación primaria, se puede decir que hay semejanzas, que reflejan la tendencia hacia la educación neoliberal, como el énfasis en la evaluación, que se pretende formativa, pero que en la realidad continúa estando basada en el producto; en la planeación en términos del programa escolar de mejora continua y en una visión del docente como instrumentador del currículo.

En cuanto a las diferencias, la propuesta actual, plantea un reconocimiento al profesionalismo docente al mencionar su función en la transformación y mejoramiento del país y que su práctica está fundamentada en principios filosóficos, éticos y legales para favorecer el aprendizaje y bienestar de los alumnos. Es notable también el acento en la interculturalidad, la inclusión y el contexto.

Metodología

La presente investigación tiene un carácter descriptivo, se utilizará una metodología cualitativa con técnicas e instrumentos cualitativos tanto para la realización del trabajo de campo, como para el análisis de los datos. El enfoque aplicado es el fenomenológico, Alfred Schütz (2001) desarrolla la diferencia entre las ciencias naturales y humanas establecida por Dilthey (1949), para quien las ciencias humanas debían ser objeto de interpretación por parte del investigador, con el objeto de revelar el significado que las personas estudiadas conceden a sus acciones. Schütz realiza una distinción entre conducta, es decir, el acto físico, y acción, que incluye no sólo el acto físico sino también el significado que el sujeto y las personas con las que interactúa le otorgan. Asimismo, basándose en la fenomenología de Husserl (1949), incorpora el concepto de vida cotidiana a la investigación sociológica.

El diseño de la investigación es flexible, pues ofrece la posibilidad de percibir durante el proceso de investigación situaciones inéditas e inesperadas sobre el tema de estudio, factibles de transformar las preguntas de investigación y los propósitos; así como la utilización de nuevas técnicas de recogida de datos; y una conceptualización original durante el proceso de investigación (Aguirre-García y Jaramillo-Echeverri, 2012).

Se realizaron entrevistas cualitativas a los informantes clave, Buendía (1998) se refiere a ellas como una de las técnicas más usuales en investigación cualitativa, cuyo objetivo es comprender las perspectivas y experiencias de las personas que son entrevistadas. Las entrevistas fueron de tipo no estandarizado, que Goetz y LeCompte (1988) describen como una guía en la que se anticipan las cuestiones generales y la información específica que se quiere reunir, y cuya flexibilidad y dinamismo permitieron establecer una relación cordial mediante una conversación entre iguales y en las que el entrevistador es el instrumento de la investigación.

Se resolvió la selección de informantes basada en criterios (Goetz y LeCompte, 1988), con el fin de reunir un grupo heterogéneo, representativo del grupo profesional. Los criterios que se consideraron se expresan en la Tabla 4.

Tabla 4. Criterios para la definición de la muestra de estudio

Nombre Clave	Edad	Experiencia docente -años-	Institución de formación docente	Máximo grado de estudios	Función actual
Alfa	35	14	Normal oficial "Rafael Ramirez" Chilpancingo, Guerrero	Maestría	Directora
Beta	61	40	Normal Particular Cdmx	Licenciatura	Supervisor
Gamma	35	21	Benemérita Escuela Nacional de Maestros	Doctorado	Supervisora
Ypsilon	41	16	Normal Particular Acapulco, Guerrero	Licenciatura	Director
Kappa	35	11	Benemérita Escuela Nacional de Maestros	Maestría	Director

Fuente: Elaboración propia con base en Goetz y LeCompte, 1988.

Hallazgos y resultados

Las afirmaciones, cuestionamientos y comentarios de los informantes fueron organizados en doce categorías, las cuales se describen a continuación:

1. Conocimiento del proceso de evaluación del desempeño vigente

Solamente una informante manifestó pleno conocimiento del Documento "Perfiles profesionales, criterios e indicadores para el personal docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directivo y de supervisión escolar" (SEP/USICAMM, 2020)

Alfa: "Incipientemente, no podría identificar muchas cuestiones. Solo conozco de manera general".

Beta "No lo conozco, como no va a participar no me interesa conocer los parámetros y los criterios".

Gamma "Si lo conozco, cuando se emite el marco de USICAMM desde la letra parece operativo. La primera parte del examen considera conocimientos y consiste en una serie de preguntas cerradas. La segunda parte es sobre el desempeño y tiene preguntas abiertas. Desde la práctica no puede ser como se planteó. Estrictamente la prueba pondera desarrollar de acuerdo a los indicadores. Tiene que ver con los principios de la NEM"

Ípsilon "Lo conozco de manera incipiente".

Kappa. "No conozco el Marco completo, los criterios si los conozco. Apenas tengo 4 años de experiencia en la dirección. No han llegado maestros nuevos, solo cambios y permutas, hace dos años tenía una maestra en el SPD".

2. Importancia de la capacitación para el desempeño docente

Algunos docentes defienden la propuesta de la LGSPD.

Alfa "Estábamos más al pendiente de la evaluación, los insumos de las evidencias que teníamos que revisar. Sabemos que el que tiene 50 años de servicio ahora va a aprobar, aunque ponga poco interés en su trabajo".

Beta. "De acuerdo a tu evaluación te vas a ir a capacitar. Por eso lo de Peña no estaba mal".

Estos argumentos tienen relación con una de las finalidades de la evaluación propuesta por el Gobierno Actual: "Fortalecer su desarrollo y superación profesional mediante la formación, capacitación y actualización" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019, pág. 2).

3. Opinión sobre los indicadores de la evaluación propuesta por USICAMM

Las opiniones de los directores y supervisores son aparentemente contradictorias, aunque Gamma manifiesta estar de acuerdo, cuestiona el proceso al igual que otros dos informantes.

Gamma "Considero que si corresponden y tienen que ver sobre todo con los planteamientos filosóficos de la Nueva Escuela Mexicana. Me parece que el problema es el proceso, pues no se ha respetado la creación de comités ni la evaluación de los pares. Creo que la pregunta que se debe hacer tiene que ver con la práctica de los maestros y ésta sería ¿Cómo podemos valorar el proceso?".

Alfa "En USICAMM cambiaron los parámetros y a la mera hora por la situación de la pandemia cambiaron todo. Nos evaluaron con un examen. Somos un número, un RFC. La evaluación no me está ayudando para mejorar nada. No existe un análisis. Estamos jugando a ver que puntaje. El que está más alto, pero nada más".

Kappa "Considero que las evaluaciones se quedan un poquito teóricas y cortas porque la realidad de las escuelas supera todo eso. Las dinámicas son muy complejas, se quedan cortos, las diversas necesidades son diferentes en cada contexto".

Las opiniones de los docentes coinciden con Rueda (2021), en el sentido de que las propuestas de evaluación de las últimas décadas, no consideran las características del sistema educativo mexicano.

4. Experiencias docentes del proceso de evaluación

Alfa "No es una buena experiencia, para empezar solamente 15 preguntas correspondían a conceptos provenientes de los documentos oficiales, muchas eran para un nivel de secundaria o de educación inclusiva. No correspondían las preguntas a lo que es la parte directiva. Hay muchos rumores, pero luego fue una situación de preguntas abiertas, para la que no hay resultados de carácter cualitativo, ni nos mandan comentarios sobre las respuestas. Preguntaron por ejemplo dimensiones de ciencias, si no es en secundaria, esto de que me va a servir. Una docente coincidio conmigo en cuanto al contenido del examen". Como señala Aboites (2012) la opción múltiple es conveniente "para saber si la persona conoce o no una fecha histórica o el resultado de una multiplicación, pero es un instrumento pobrísimo a la hora

de evaluar algo tan complejo como si esta persona es o no un buen maestro" (p.9). Por otra parte la utilización de preguntas abiertas sin realimentación produce subjetividad en la evaluación.

5. Preparación previa a la evaluación

Los directivos manifestaron un enorme interés por el acompañamiento de los docentes para su formación continua, lo que reitera que cumplen con las responsabilidades de su nombramiento, sin embargo, su trabajo no es respetado en el procedimiento de asignación de plazas.

Alfa "Lo que está pasando en las escuelas es terrible, por ejemplo, desde que está la pandemia, me llegaron 3 maestros nuevos. Lo desafortunado es que cuando terminan y cuando ya pasan el examen se cambian y ya se pierde todo el esfuerzo de la escuela y el equipo directivo. Como no pasaron el examen, por la cantidad de plazas, se cambiaron y no por ser su opción, ahorita tengo tres maestras nuevas y cuando termine este año me las van a volver a quitar. Perdemos lo hecho, porque los maestros no se quedan, se pierde la práctica y el asesoramiento, van a hacer examen y seguramente van a cambiarlos. Ni ellos tampoco sabían que si no iban a tener plaza los cambiarían".

Gamma "Los docentes que tiene dudas pidieron apoyo y se les orientó. Sin embargo, no fue suficiente el tiempo. El trabajo es excesivo, entre buscar los cursos y buscar quien los apoyara los docentes invierten mucho tiempo".

6. Evaluación de los conocimientos o del desempeño

Gamma "El marco de USICAMM considera la formación profesional desde la licenciatura, sin embargo, es importante que los docentes tengan las competencias desarrolladas, es decir, que haya congruencia. Pero pierde confiabilidad porque es a partir de un software y eso complica también responder. Considera los factores de desempeño, pero se tendrán que hacer ajustes, pues no se han podido establecer los comités entre pares como está planteado en los lineamientos. Lo ideal sería ver lo que el docente hace en la práctica, en el grupo.

7. Acceso a los resultados

Ninguno de los informantes tiene acceso directo a los resultados, estos se entregan de manera individual, por lo que no hay realimentación.

Alfa. "La entrega de los resultados es personal, no se puede hacer la consulta pública. Los docentes no los comparten, somos muy difíciles para ser evaluados y es algo que aterroriza a todo el mundo, primero preguntan, a veces de manera individualizada como nos fue en el examen de directores, y algunos si nos comentan sus resultados".

Ípsilon. "Tienes que andarles preguntando pero son medio celosos. Antes teníamos como directores el expediente de los profesores de nuevo ingreso porque manejaban las tutorías, tengo una maestra que tutoró a 8 maestros, pero los expedientes digitales se los quedó ella. Los directores desconocemos el puntaje".

Kappa “No. En cuanto a promoción horizontal hemos compartido los resultados de manera social, no tienen acceso directo. Ellos le han mostrado”.

8. Diferencias entre la evaluación del sexenio anterior y la propuesta por el USICAMM

Alfa “No hay relación de lo que pasa en las escuelas. Deben centrarse en educación porque estamos perdidos. Como dijera Guevara Niebla es una Catástrofe silenciosa. No hay tantos documentos de la Nueva Escuela Mexicana. En este sexenio solo fue un cambio sobre como funcionan los recursos económicos”.

Gamma “Si, en la primera tenía que ver con la política y lo que acompañó a la evaluación. Aunque podías perder tu empleo con la primera, te llegaba la evaluación y al final no era tan voluntaria. Hoy en día si es voluntaria. Lo relevante es que es más factible, puedes ganar hasta 40 puntos si ya tienes 30 años de servicio, es decir, la segunda bondad es que tienen en cuenta y valoran más la experiencia y la preparación profesional. Lo que falta es la parte que tiene que ver con el desempeño, que señala que hay que tener un comité y que habrá tus pares para evaluarte”

Kappa “Poca certeza de lo que están haciendo porque emitieron criterios con los cuales se iban a evaluar a los docentes, ante la queja de los docentes cometieron el error de cambiar las reglas y están en un constante cambio para corregir los errores. Ahora no importa en que nivel hayan estado. Los docentes salieron con altos puntajes porque dieron mucho peso a la antigüedad y a la formación académica, debe ser reconocida pero además de tener los estudios debemos saber aplicarlos. El hecho de que la autoridad no defienda su palabra, me indica que no saben”.

9. Observación y supervisión de la práctica

Alfa “Si, yo ahorita no llevo nada, no me da tiempo con tanta sábana que hay que llenar. La carga administrativa que tenemos. Lo del Pemce (Programa Escolar de Mejora Continua) con la descarga administrativa no entiendo para que sirve. Si observo, lo chistoso es cuando estuvimos en pandemia era más fácil ver el aspecto pedagógico, como está la planeación y el maestro”.

La experiencia de la directora es contraria a lo establecido en la Ley General del Sistema para los Maestros y Maestras, que señala como uno de sus fines: “Priorizar su labor pedagógica y el máximo logro de aprendizaje de los educandos sobre la carga administrativa” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019, pág. 2)

Beta “Era muy fácil poder entrar en línea. Se pudo observar el trabajo de los compañeros de reciente ingreso. Veíamos diferencias entre los docentes de la UPN y los de la BENM. Se nota el trabajo diferente de los normalistas. Era importante irlos acompañando, irlos viendo. Ver como se acoplaban al trabajo. Es importante acompañarlos”.

Gamma “Si, tengo acceso a las sesiones sincrónicas y cuando estamos en clases presenciales también me invitan los maestros. Los directores entran con más frecuencia, sin embargo, a mi también me invitan los maestros. Cuando son clases presenciales establecemos un cronograma con los directores a través del PEMC (Programa Escolar de Mejora Continua), en la que ponemos fechas para las visitas de observación, para la revisión de libretas y para la revisión de planeaciones, pero generalmente planeamos una Jornada

de visitas con el equipo de directores. Además, cuando los profesores tienen alguna sesión o evento especial también me invitan. Sobre todo, hacemos visitas cuando existe alguna queja o alguna demanda o cuando hay algún reporte de anomalía en el trabajo del docente".

Ípsilon En línea tuvimos más tiempo para observar el trabajo de cada uno de los maestros, ahora no hemos tenido tiempo.

Kappa Si, de manera virtual fue un año y medio más satisfactorio, porque podía entrar a una clase y otra. Pero en lo presencial surgen tantos asuntos para los directores, el tiempo que se ocupa es menor cuando estamos de manera presencial. Participábamos y la observación es distinta. En la escuela tenemos la dinámica de la observación sorpresa. En 8 años como docente a la dirección escolar le tocaba las visitas Stalling y les avisaba tres días antes y simulaban para el momento, era las famosas visitas Stalling a las que todos les tenían miedo. He querido aplicar la inversa en el momento entramos y a veces n siquiera entregan la planeación porque no la encontraban. Lo rico de una planeación es que nos sirva a nosotros como docentes.

10. Revisión de la planeación docente

Gamma "Cada supervisor decide, la guía operativa nos faculta para realizar la asesoría y el acompañamiento. En el Consejo Técnico Intensivo planteo junto con los directores cuales son los elementos esenciales de la planeación. Acordamos como será el diseño instruccional y las evaluaciones de los niños. Considero que no hemos llegado al modelo híbrido. La forma en que han podido trabajar mejor es usando el classroom porque de esa manera puedo actuar como co colaborador, tanto los directores como yo tenemos acceso a los documentos de los docentes. Muchos maestros me invitan a Classroom para ver sus diseños instruccionales y de esa manera puedo prever como será su intervención. Aunque estrictamente la revisión de la planeación debería de ser a través del director tengo acceso y acostumbro hacer las recomendaciones y comentarios de la planeación mediante un oficio".

Kappa "Si reviso las planeaciones, en realidad. Acepto lo que se les sea funcional a los maestros, aunque sea comprada".

11. Transparencia de los procesos de asignación de plazas

Los directivos manifestaron inquietudes sobre esta temática pues la LGSCMM (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019) señala que los procesos de selección serán "públicos, transparentes, equitativos e imparciales para apreciar los conocimientos, aptitudes, antigüedad y experiencias necesarias para el ejercicio de la función docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, de dirección, de supervisión o cualquier otra de naturaleza académica"(p.4), y manifestaron:

Alfa "En la Cdmx, no se tiene acceso en la página web a los resultados de la evaluación, en otros estados si se puede consultar". Todavía funciona lo de las propuestas directivas, los actos corruptos de las plazas docentes continúan, es visible la corrupción. Se publicaron 256 plazas de la ciudad de México, y el resto de las plazas ¿para quienes son? Juegan con la estima profesional, los docentes dicen pasé el examen y propóngame. Esta terrible por parte de la DGAR".

Kappa "Era una buena intención, pero se ha desvirtuado mucho institucionalmente, en papel no está fuera de la realidad, se abrió el campo para muchas personas, se abrió una puerta importante, porque antes influía mucho el sindicato y las relaciones con los conocidos. Se avanzó en equidad, asi lo observé en el 1er o 2º periodo de evaluación, luego se fue desvirtuando, se manejó a la conveniencia de ellos. Parte de las asignaciones de la promoción vertical, pusieron una lista de prelación y cuando van a ver las escuelas ofertadas y aparecieron escuelas que o estaban ofertadas. Por que no se tuvo la oportunidad. Se argumentó que ya estaban como directores comisionados o que ya contaban con clave 20. Las instituciones van pervirtiendo".

12. Propuestas de evaluación

Para terminar, se solicitó a los directivos que señalaran que opciones plantearían para mejorar la evaluación del desempeño docente:

Alfa "La evaluación tiene que ver directamente con la práctica docente. Observable y medible en términos de calificaciones, algo más real, parámetros que tengan que ver con el parámetro del perfil de egreso de cada nivel educativo. Pocos agarran el plan de estudios, no revisan el perfil de egreso de educación básica. Tiene que empezar con la práctica educativa. Algunos docentes realmente dan cátedra magistral. Todo se aterriza en la práctica. Estaba de acuerdo en la parte de los parámetros de la LGSPD, sin el aspecto legal y punitivo, era útil por las evidencias y todos nos pusimos a estudiar. Eso ayudó mucho, la presión que se ejerció. No sirvió la cuestión salarial. De los nuevos docentes pedían evaluación del director y el tutor. Aunque hubiera que pulirlo era mejor. Pero no se debe perder la visión del directivo, la evaluación debe de ser ética. Se corrigen muchos vicios porque los maestros andan atrás del numerito.

Otro aspecto es que la evaluación debería ser una situación obligatoria para todos, quieran o no quieran ganar más dinero. ¿Es evaluar para mejorar o es evaluar para ganar dinero? No tiene por que ser opcional. En si nos tienen que evaluar a todos. Que padre que me vengan a evaluar. Se tiene que tener un buen sistema para evaluar".

Beta "Lo importante en la evaluación es la práctica pero también los conocimientos. El maestro debe estar bien en sus conocimientos para llegar a la práctica, el directivo calificaba y eso era bueno".

Gamma "Sería necesario hacer convenios con la supervisión. Deberíamos acercarnos a valorar y observar la práctica. Pero para eso necesitamos tener criterios muy precisos. Es muy diferente lo que pasa. Considero que lo que se requiere es una realimentación. Debería haber un diálogo horizontal, que el papel de la supervisión permitiera dar sugerencias, hacer comentarios para revisar las áreas de oportunidad con los docentes. Se requiere una supervisión con mirada pedagógica"

Ípsilon. Si pedimos entre la misma comunidad de docentes hay diversidad. Debe ser diversificada y contextual. Coincido en que debe tomarse en cuenta la visión del director. Son ellos los que ven como se desempeña cada docente. Lo que no me gustó para nada es la evaluación de los padres.

Kappa "Los directores tendrían que opinar, porque un director puede opinar sobre la práctica docente real, pero soy ser humano. Hay docentes que son muy consecuentes con los directores y pueden verse afectados. Es muy importante que todos como directores tengamos el punto de vista ético y muy definido profesionalmente Tenemos el poder para favorecer o afectar a quien uno desee. Diplomáticamente traté

de llevarlas a grupo y hacer un equipo de trabajo, lo más importante es el trabajo, queremos un ambiente cordial".

Las opiniones de los directores coinciden con los seis lineamientos de Aboites (2012) para una evaluación diferente, éstas son:

1. Una evaluación en la que intervengan los alumnos, los maestros, los padres de familia y la comunidad.
2. Una evaluación horizontal pero también de la base hacia arriba.
3. Construcción de una evaluación democrática.
4. Una evaluación que respete la enorme diversidad de regiones y culturas propias de la identidad mexicana.
5. Mejora de la educación mediante la tarea colectiva e individual.
6. Una evaluación que no clasifique ni exacerbe las diferencias para reprobar y excluir; sino que permita a los educandos ejercer plenamente el derecho a la educación.

Conclusiones

Para mejorar la calidad de la educación, es insuficiente la valoración del desempeño de los docentes, se debe considerar además de los contextos, los factores que integran el sistema educativo.

No existe un acuerdo entre los directivos entrevistados, sobre la pertinencia de los criterios e indicadores propuestos por el USICAMM, algunos opinan que los que se propusieron durante el sexenio anterior son mejores, sin embargo, en ambos casos manifiestan inconformidad con los procesos, los cuales les parecen mal aplicados.

Los directivos de la escuelas primarias desconocen los resultados de las evaluaciones de los docentes, lo que les impide relacionar dichas evaluaciones con el desempeño en condiciones reales.

Es indispensable que la evaluación del desempeño se realice directamente en las aulas, pues la práctica no refleja forzosamente los conocimientos que manifiestan durante los exámenes.

Las propuestas de los directivos reflejan la necesidad de una evaluación horizontal y democrática.

El desempeño docente es una actividad compleja que debe ser evaluada considerando todas las variables, lo que demanda una mayor participación de quienes se encargan de la supervisión y acompañamiento de sus labores, es decir, los directores y supervisores.

Los procesos de evaluación del desempeño manifiestan poca transparencia para la contratación y promoción de docentes en nuestro país.

Referencias

Aboites, H. (2012). La disputa por la evaluación en México: historia y futuro. El Cotidiano 176, 5-17.

Aboites, H. (2 de marzo de 2019). OCDE-INEE-SEP y UNAM. La Jornada, pág. 16.

Aguirre-García, J. C. y Jaramillo-Echeverri, L. G. (2012). Aportes del método fenomenológico a la investigación educativa. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 51-74.

Arnaut Salgado, A. (13 de 06 de 2013). Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación. Obtenido de Senado de la República: https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613_presentacion1.pdf

Backhoff Escudero, E. y Guevara Niebla, G. (17 de 06 de 2017). La Reforma Educativa y la evaluación docente: retos para su implementación. Obtenido de Nexos: https://www.nexos.com.mx/?p=25277

Banco Mundial. (1992). Educación primaria. Documento de Política. . Washington: Banco Mundial.

Brophy, J. (2000). La enseñanza. México: SEP.

Buendía, L. (1998). Métodos de investigación en psicopedagogía. Madrid: McGraw-Hill.

CLAD. (2015). Cartas Iberoamericanas del CLAD. Paraguay: Secretaría de la Función Pública de Paraguay.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (09 de 01 de 2006). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (11 de 09 de 2013). Ley del Servicio Profesional Docente. Recuperado el 10 de 03 de 2016, de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de septiembre de 2019). Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSCMM_300919.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (28 de 05 de 2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, pág. 354.

Cavalcante, P. y Carvalho, P. (2017). The professionalization of Brazilian federal bureaucracy (1995-2014): advances and dilemmas. BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION, 1-26.

De Hoyos, R. y Fernández, M. (13 de 03 de 2019). La mal llamada reforma punitiva. Obtenido de Nexos: https://educacion.nexos.com.mx/la-mal-llamada-reforma-punitiva/

Dilthey, W. (1949). Introducción a las ciencias del espíritu. México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz Barriga, A. (2017). Evaluación del desempeño docente en américa latina: experiencias chile y méxico. Memorias del XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa (págs. 4-12). San Luis Potosí: COMIE.

Flores-Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 265-290.

Fernández-Vega, C. (25 de febrero de 2019). Conacyt cierra la llave. Se acabó el regaladero. La Jornada, pág. 21.

Fullan, M. y Hargreaves, A. (1996). La escuela que queremos. México: SEP.

Gil Antón, M. (5 de 10 de 2019). Contra el mérito. Obtenido de El universal: https://www.eluniversal.com.mx/opinion/manuel-gil-anton/contra-el-merito

Goetz J. y LeCompte, M. (1988). Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. Madrid: Morata.

Gris Legorreta, P. y Ramírez, S. (Noviembre de 2020). La profesionalización del servicio público. Temas estratégicos No. 84. Obtenido de Instituto Belisario Domínguez Senado de la República: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867

Guzmán Marín, F. (2018). La Experiencia de la Evaluación Docente en México: Análisis Crítico de la Imposición del Servicio Profesional Docente. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, 135-158.

Husserl, E. (1949). Ideas relativas a una fenomenología pura y una filosofía fenomenológica. Fondo de Cuultura Económica.

Jornet Meliá, J. M., Perales Montolio, M. J. y González Such, J. (2020). El concepto de validez de los procesos de evaluación de la docencia. Revista Española de Pedagogía, 233-252.

OCDE. (2011). Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México, OECD Publishing. . Obtenido de OCDE : http://dx.doi.org/10.1787/9789264059986-es

OCDE. (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas. Obtenido de OCDE: https://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf

Ramales, M. (Mayo-agosto de 2002). Neoliberalismo y democracia en Temas de ciencia y tecnología. (U. T. Mixteca, Editor) Recuperado el 1 de febrero de 2014, de Temas, revista electrónica de la Univesrsidad Tecnológica de la Mixteca: http://www.utm.mx/temas/temas17-5.html

Ribeiro, S. (2 de marzo de 2019). Conacyt: subsidio a las transnacionales. La Jornada, pág. 18.

Rueda Beltrán, M. (2014). Evaluación docente: La valoración de la labor de los maestros en el aula. Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 97-106.

Rueda Beltrán, M. (2021). Anotaciones para reorientar las prácticas de evaluación educativa. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 311-330.

Schütz, A. y Luckman, T. (2001). Las estructuras del mundo de la vida. Buenos Aires: Amorrortu.

Scriven, M. (1981). Evaluation Thesaurus. California: Edgepress .

Sánchez Jiménez, A. (27 de julio de 2017). Presentarán 150 mil la evaluación al desempeño docente en este año. La Jornada, pág. 31.

Salazar Holguín, H. (2018). Globalización, Neoliberalismo y Reforma Educativa en México. Acoyauh Revista del Centro de investigación y docencia, 49-77.

Secretaría de Educación de San Luis Potosí. (14 de 04 de 2014). Concurso de oposición para el ingreso a la educación básica. Ciclo Escolar 2014-2015. Obtenido de Secretaría de educación de San Luis Potosí: http://www.seslp.gob.mx/CONVOCATORIA_PUBLICA_Y_ABIERTA.pdf

SEP. (26 de 12 de 2014). ACUERDO número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014

SEP. (28 de 06 de 2017). Modelo educativo para la Educación Obligatoria. Diario Oficial de la Federación, pág. 81.

SEP. (2021). Tercer Informe de Labores. México: SEP.

SEP/USICAMM. (2020). Marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar en la Educación Básica Perfiles profesionales, criterios e indicadores para el personal docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directivo y de supervisión escolar. México: SEP.

SEP-USICAMM. (2020). Disposiciones específicas del proceso de selección para la Admisión en Educación Básica. México: SEP.

Silió, E. (10 de octubre de 2018). Los profesores en España parece que trabajan en una cadena de producción. El país, pág. https://elpais.com/tag/andreas_schleicher/a.

Tedesco, J. (1999). Fortalecimiento del papel del maestro. México: SEP.
Torres Ramírez, C. (2019). Cambios e implicaciones de la reforma 2019 al artículo 3o constitucional, Temas Estratégicos No. 72. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Weber, M. (1964). Economía y sociedad. México: FCE.

Educación Normal y Actualización del Magisterio en la Ciudad de México. Su profesionalización a través del PRODEP

María Teresa Reyes Ruiz[1]

Introducción

La preocupación por la mejora de la educación es un hecho permanente que ocupa tanto a los gobiernos, como a sus instituciones, y a sus actores en general, cada vez más los ciudadanos de cualquier parte del mundo exigen a sus estados una mejor educación y oportunidades de acceso. De ahí que en las últimas décadas hayamos sido testigos de reformas a los sistemas educativos en su conjunto.

Recordemos que las naciones que invierten en la profesionalización de sus recursos humanos consiguen altos niveles de aprendizaje y por tanto de desempeño en la calidad de sus servicios, situación que impacta favorablemente sus actividades y el desarrollo socioeconómico de su población.

Tanto los países de alto desarrollo o de economías emergentes, como el nuestro, durante la última década del siglo pasado y lo que va del presente, se han dado a la tarea de promover diversas políticas educativas, que en el caso de nuestro país se derivaron de los resultados de la evaluación de la problemática que enfrentaba la educación superior y que se han orientado a buscar la calidad educativa.

Políticas de corte gerencialista planteadas y promovidas por los organismos internacionales: Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura, Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación, Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, cuyo "…discurso se basa en el mantenimiento de la calidad educativa." (Mejía y Contreras, 2017, p. 32).

Aspecto que se da en el marco de las crisis cíclicas del capitalismo que llevan al establecimiento de una economía neoliberal a finales del S. XX con el llamado ajuste estructural debido a los requerimientos de productividad y competitividad que el nuevo orden económico demandaba a las naciones lo que planteo tanto a la política como a la administración pública el desafío de hacer posible y habitable un mundo cada vez más desigual, situando a la "…innovación del conocimiento como la fuente ultima de la generación de valor…" (Aguilar, 2013).

[1] **María Teresa Reyes Ruiz.** Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio. Correo electrónico: mteresa.reyesr@aefcm.gob.mx.

En nuestro país, los análisis en materia de evaluación de la educación superior originada en las disposiciones educativas de éstos organismos internacionales fueron recuperadas por el Programa de Desarrollo Educativo 1995 -2000, que ha trazado los objetivos y estrategias de la educación superior durante los últimos años, cuyo objetivo central ha sido mejorar la calidad de los procesos educativos a partir de la creación de un sistema nacional de formación del personal académico (ANUIES, 1996, p.1).

Lo que llevó en 1996 a la integración de un grupo de representantes de "…la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC)." (Zogaib, 2000, p.137) con la finalidad de dar origen al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

La creación del PROMEP derivó del análisis de la situación que prevalecía en el Sistema Nacional de Educación Superior, que reveló que un alto porcentaje de profesores de carrera de las Universidades Públicas Estatales no contaba con el nivel académico adecuado –doctorado-, ni articulado a las tareas de investigación (ANUIES, 1996), cuyo objetivo se centraba en:

> "…el sistema nacional de Educación Superior cuente con un número suficiente de profesores e investigadores de alto nivel para llevar a cabo tareas académicas y las transformaciones que requiere la expansión de los servicios y el rápido proceso de avance en el conocimiento científico y desarrollo tecnológico." (ANUIES, 1996)

De ahí que se haya emprendido la búsqueda de la profesionalización de los docentes y de la calidad de los servicios que ofrecen. No sólo en cuanto a los procesos educativos como la formación del personal académico con estudios de posgrado, sino de acrecentar la contratación de profesores con altos niveles de formación y competencias acorde al espacio educativo de desempeño; así como, la flexibilización de planes y programas de estudio, la vinculación de la docencia con la investigación, la formación integral de los estudiantes mediante la implementación de acciones de tutoría, entre otras alternativas.

La política educativa ha puesto énfasis en el tema de las Instituciones de Educación Superior que destaca por la importancia que se les confiere no sólo como centros educativos de aprendizaje sino de entidades productoras de conocimiento, que se han visto en la necesidad de implementar cambios en la realización de sus funciones, en el contexto de un mundo globalizado que demanda de ellas servicios de calidad basados en la mejora de sus procesos.

Por lo que los docentes del nivel educativo superior, así como otros profesionales, se han visto supeditados a los requerimientos del cambio vertiginoso de la sociedad global, lo que exige de éstos la puesta en marcha de sus aprendizajes en la resolución de las necesidades de su contexto a partir de la profesionalización de su desempeño.

Entonces asegurar la calidad de la educación ha implicado la atención de los aspectos fundamentales como la profesionalización del cuerpo docente de las instituciones educativas, los contenidos y métodos de enseñanza y aprendizaje que se ponen en práctica y la atención que se otorga a los estudiantes. Todo ello con la convicción de que uno de los actores fundamentales es el docente en la mejora de los procesos educativos por lo que se requiere de su profesionalización.

Contexto

Desde 1996 que se puso en marcha el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) ha tenido por objetivo la profesionalización docente del profesorado de la Educación Superior. Programa que a partir de 2013 cambia su denominación a Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP). Fecha en la que son integrados los niveles educativos básico y media superior y sus docentes se hacen acreedores a participar en igualdad de circunstancias como ya lo están realizando los docentes de los otros niveles educativos.

Tabla 1. Subsistemas de educación superior incorporados al PRODEP

	Número de instituciones de educación superior por año								
Subsistema	**1996**	**2002**	**2004**	**2008**	**2009**	**2010**	**2012**	**2018**	**2020**
Universidades Públicas Estatales	34	34	34	34	34	34	34	34	35
U. P. E. de Apoyo Solidario	5	13	14	6	18	19	19	22	24
IES Federales			3	16	8	7	7	8	8
Universidades Politécnicas		1	4	16	23	30	43	60	62
Universidades Tecnológicas		22	48	60	60	60	77	112	120
Institutos Tecnológicos Federales				110	110	110	130	132	132
Escuelas Normales					257	250	250	260	261
Institutos Tec. Descentralizados						49	77	114	120
Universidades Interculturales						9	8	9	9
Total	39	70	103	242	510	568	645	751	771

Fuente: Portal PRODEP https://dgesui.ses.sep.gob.mx/programas/programa-para-el-desarrollo-profesional-docente-para-el-tipo-superior-prodep

El programa pretendía la profesionalización de la docencia a partir de desarrollar las capacidades de la investigación ligada a la enseñanza, es decir fortalecer el binomio docencia - investigación como una

característica de la Educación Superior (ES) por lo que había que elevar la calidad, en el que solo figuraban las universidades estatales cuyas necesidades no habían sido atendidas en un principio, pero al mismo tiempo se proponía incorporar paulatinamente a todos los subsistemas de la educación superior del país (Tabla 1) con el propósito de contribuir a la formación de los diverso tipos de profesional que requiere la sociedad de nuestro tiempo.

El PRODEP atiende solamente a instituciones de educación superior públicas. Como era su propósito inicial los subsistemas se fueron integrando de manera paulatina, como se muestra en la tabla anterior, desde que dio inicio atendiendo a 39 IES estatales de nivel superior incluidas en un subsistema el de las Universidades Públicas Estatales (UPE). En 2002 se integra la Universidad Politécnica (UP) y 22 Universidades Tecnológicas (UT).

En 2008 se adhieren 110 Institutos Tecnológicos Federales (ITF), en 2009 se incorporan al programa 257 Escuelas Normales y finalmente en 2010 se agregan 49 Institutos Tecnológicos Descentralizados (ITD) y nueve Universidades Interculturales (UI). Como se observa el programa dio inicio en 1996 atendiendo la necesidad de profesionalización docente de 39 IES y para 2020 la atención ha pasado a ser para 771 instituciones.

El Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) creado en 1996 y renombrado en 2013 como Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) es un programa de política educativa del gobierno mexicano cuyo objetivo consiste en elevar la calidad de la educación superior, mediante el financiamiento de recursos adicionales, para la mejora de estas instituciones que se ha instrumentado a nivel nacional.

El objetivo primordial del PROMEP y su continuidad a través del PRODEP durante más de una década, ha sido la profesionalización docente de los profesores de la Educación Superior en nuestro país, con la intención de que a la obtención del Perfil deseable del Profesor de Tiempo Completo (PTC) y su incorporación a Cuerpos Académicos, estos se consolidaran "…como cuerpos académicos de gran responsabilidad, calidad y competitividad en la formación de profesionales en todos los tipos y niveles de la educación superior" (Zogaib, p.138).

El PRODEP es un programa que se fundamenta en las disposiciones del Plan de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educción, suministra fondos federales para el subsidio de acciones que contribuyen a la mejora de la calidad de las instituciones de educación superior que quedan supeditados al artículo 77 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es publicado en el Diario Oficial por la secretaria de Educación Pública bajo el título Acuerdo número, por el que se emiten las Reglas de Operación del programa. Se emiten en los últimos días de diciembre y entran en vigor a partir del primero enero del próximo año a su publicación, firmados por el titular de la Secretaria de Educación Pública.

> …diseñado para mejorar el nivel de habilitación del personal académico de tiempo completo, ya que la calidad de la educación superior depende entre muchos otros factores de uno indispensable, el profesorado de carrera, con formación completa capaz de realizar con calidad sus funciones permitiéndoles comprender y comunicar conocimientos en niveles superiores a los que imparten, con experiencia apropiada, esto es actividades docentes y de generación o aplicación innovadora del conocimiento, distribución equilibrada del tiempo entre las tareas académicas con base en la diversidad de requerimientos de los diferentes subsistemas y programas educativos que se ofrecen en las instituciones públicas

> de educación superior, de tal suerte que el perfil del profesorado de acuerdo a la tipología de los programas y subsistemas es fundamental para la transformación de la educación superior que se requiere en el país. (ACUERDO 453)

En la estructura del programa destaca la profesionalización del profesorado de tiempo completo integrado a cuerpos académicos, de manera tal que la intención es el fomento de la articulación entre estas dos figuras para la realización de la docencia e investigación, lo que permite a su vez la profesionalización del cuerpo docente integrado a una comunidad académica, que requiere para su composición de perfiles deseables, es decir de docentes de tiempo completo con una formación de maestría o doctorado, habilitados para el desempeño además de la docencia de la generación o aplicación innovadora del conocimiento tutoría y gestión académica.

Si bien es cierto que los docentes de las IES ya son profesionales en tanto egresados de la educación superior y por el desempeño remunerado de su profesión, en qué consiste la profesionalización a la que hace referencia el programa, consideramos que se refiere a la habilitación permanente del cuerpo docente, en dos sentidos el primero se refiere a la obtención de los grados educativos siguientes a la licenciatura y el segundo a la conformación de cuerpos académicos, con la finalidad de lograr el perfil de un docente-investigador, el ejercicio de dicho binomio pretende "…ampliar las fronteras del conocimiento y la búsqueda de nuevas aplicaciones para su perfeccionamiento, generando conocimiento, desarrollo o formas innovadoras de aplicar el conocimiento, la asimilación y el desarrollo de nuevas tecnologías." (ACUERDO 712)

Para lograr la tan anhelada profesionalización el programa propone una serie de apoyos a través del financiamiento en función de los subsistemas de la educación superior que atiende, entre los que se destacan becas para Profesores de Tiempo Completo, preferentemente, para realizar estudios en programas de posgrado de alta calidad en sus diferentes modalidades, implementos básicos para el trabajo académico a los profesores reconocidos con el perfil deseable en sus diferentes modalidades, fortalecimiento de CA, a la integración de redes temáticas de colaboración de CA, incluyendo el apoyo para gastos de publicación, Apoyo para el registro de patentes, así como el apoyo de becas Post-Doctorales en sus diferentes modalidades, contratación de nuevos Profesores de Tiempo Completo que ostenten el grado académico de maestría o de doctorado (preferentemente) en sus diferentes modalidades. (ACUEDO 526).

Así mismo se desagregan los montos para cada uno de los apoyos que brinda el programa, así como los criterios para la participación, el periodo de emisión de las convocatorias, el listado de instituciones participantes, las características de los cuerpos académicos por nivel de consolidación y la especificidad según institución de adscripción, así como los productos válidos generados por el trabajo colegiado de los docentes integrantes del cuerpo académico.

Problemática

Habrá que puntualizar que para 1996 en que dio inicio el PROMEP, las escuelas normales no estaban consideradas como instituciones factibles de ser integradas a dicho programa, dada la naturaleza diferente a la organización académica del conjunto de las instituciones de educación superior, universidades estatales y afines, a la cual estaba dirigido, no es sino hasta 2008, que se integran diversos subsistemas

como la educación normal, universidades politécnicas, universidades interculturales e institutos tecnológicos.

Si bien es cierto que las disposiciones en materia de política educativa, a través del PROMEP, hoy PRODEP, sólo habían sido impulsadas en las universidades públicas estatales, en el caso de las escuelas normales desde 1984 ya habían sido incluidas al nivel educativo superior, sin embargo, las funciones sustantivas, como la investigación y difusión no habían sido completamente realizadas

> … es un hecho que la carencia de apoyos para la investigación y capacitación ha generado que pocos académicos cuenten con habilidades para desarrollar proyectos con rigor metodológico, de igual manera que formen equipos; frecuentemente algunas iniciativas son resultado del interés personal y del esfuerzo individual, lo que impide el crecimiento de grupos que enfoquen su acción colectiva bajo perspectivas interdisciplinarias y multidisciplinarias en los problemas que requieren prioridad en la formación docente. (DGENAM, 2014, pp. 20 y 21)

Como se observa diversos son los motivos por los que la implementación del programa no ha sido plenamente efectuad, lo cual lleva a preguntar ¿Por qué las instituciones formadoras de docentes no fueron integradas al PRODED, si desde 1984 ya habían sido reconocidas como IES? ¿Cómo se han llevado a cabo las disposiciones en materia de profesionalización a través del PRODEP en las instituciones públicas formadoras de docentes en la ciudad de México?

El trabajo que aquí se presenta tiene como objetivo analizar el proceso de instrumentación de la política educativa para la profesionalización, mediante el Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el tipo Superior (PRODEP) que se inicia en 2009 en los planteles educativos, del Subsistema de Educación Normal y Actualización del Magisterio en la Ciudad de México. Trece años después de haberse iniciado en las Universidades Estatales, lo que ha implicado diversas exigencias para el subsistema.

En el marco de una nueva gestión académica, que intenta generar un cambio en las estrategias de desarrollo institucional en el que los grupos de profesores tienen una participación muy activa mediante el reconocimiento de los Profesores de Tiempo Completo (PTC) con perfil deseable y su incorporación a Cuerpos Académicos en la producción de conocimiento, en Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC) y su difusión para la mejora de la calidad de la educación que ofrecen. Organización académica que ha venido tomando forma durante los últimos años y que hoy es parte prioritaria en las planeaciones institucionales de las escuelas formadoras de docentes a cargo de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio.

Política educativa que, a más de diez años de haberse instrumentado en el Subsistema de Educación Normal en la Ciudad de México, no ha sido evaluado en cuanto a su desarrollo y desempeño en las instituciones formadoras de docentes para la educación inicial. De ahí la importancia de emprender una investigación exploratoria en cuanto al desarrollo de su puesta en marcha en el subsistema.

A partir de lo cual se indaga el contexto y la problemática enfrentada para llevar a cabo el desarrollo del programa en el Subsistema de Educación Normal y Actualización del Magisterio en la Ciudad de México, a partir de la investigación documental que permite explorar dicha situación en las instituciones formadoras respecto del PRODEP.

Avance del conocimiento

Los ejes que articulan el PRODEP, son dos figuras en las que se sustenta la profesionalización, como ya lo habíamos visto, la habilitación del personal docente con grado de licenciatura o bien el inmediato superior en el que enseña y su integración a un cuerpo académico, de ahí que esta última sea la figura más visible y por tanto de materialización del programa y sobre la cual se ha producido conocimiento, de ahí que el Estado de conocimiento 2002-2011 indique que "… temas centrales para una agenda de trabajo, como la evolución de los cuerpos académicos y grupos disciplinarios, la construcción y recreación de la cultura académica …" (Ramos, et. al., 2013)

Por lo que el tema de esta investigación es posible dado que la producción del estado de conocimiento refiere continuar indagando dicho objeto de estudio sin olvidar que se han generado diversos documentos presentados en diversos congresos de cuerpos académicos estatales, entre los que destacan los organizados por las escuelas normales del Estado de México y el Congreso Nacional sobre Educación Normal. En los que se reportan investigaciones sobre la conformación de cuerpos académicos que corresponden a un estado en específico como Sonora (Yañez, et. al. 2014), pero no se cuenta con un estudio de la evolución de los cuerpos académicos y en general de la implementación dicha política educativa en lo que se refiere al PRODEP en el las instituciones formadoras de la ciudad de México.

Conforme a la investigación documental relativa a la ejecución de dicho programa, a través de la utilización de bases de datos como Dialnet, Redalyc, SciELO y Google Scholar, identificando aquellas referidas a las políticas de profesionalización en instituciones formadoras de docentes se ubicaron un total de 21 documentos, entre el 2007 al 2021 que reportan investigaciones, o son producto de ensayos, publicados en la modalidad de: un libro, tres como capítulo de libro, nueve como artículo de revista y siete como ponencia en congreso nacional e internacional.

De su revisión se deriva que son los docentes de las escuelas normales quienes emprenden sus propias investigaciones sobre cuerpos académicos. Del total de los documentos revisados se pudo obtener información relativa a dos tendencias:

1) Trabajos que versan sobre el análisis de la política educativa en el que se encuentran inmersas las instituciones formadoras correspondientes a dos capítulos de libro el primero de Deceano (2008) destaca el impacto que tendrá la Política Educativa Superior en las Escuelas Normales y Cruz (2013) refiere el análisis de la política educativa respecto de la reforma educativa para la transformación de las escuelas normales y su relación con la educación superior en la modificación de su dinámica institucional. Ferra (2015) refiere aportaciones teóricas sobre el PRODEP como una oportunidad del cambio organizacional del CA de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana "Enrique C. Rébsamen". Núñez (2017) reflexiona sobre la desigualdad de la educación superior en la que históricamente se han desarrollado las Escuelas Normales como IES. Navarro et. al. (2018) revisan cuáles han sido los efectos del PRODEP en las instituciones formadoras de docentes. Siqueiros et. al. (2018). Ramírez et. al. (2019) presentan la revisión de lo escrito en un periodo de 1984 a 2018 respecto de las políticas de profesionalización docente de las escuelas normales desde la perspectiva de organismos institucionales. Diaz- Barriga reflexiona sobre la política educativa para la educación normal en México en su evolución en el siglo XX y lo que va del XXI.

2) Trabajos que se refieren a investigaciones sobre los procesos de conformación de Cuerpos Académicos como parte de la puesta en marcha del programa y de cómo estos han significado cambios modificación que se da del perfil del formador al perfil de profesional académico (Noriega, 2011) o bien de la organización del trabajo académico (Juárez, 2012) a través de la integración de Cuerpos Académicos (CA) en el caso de una la Escuelas Normal del Estado de México como un reto debido al desconocimiento del programa. Así como el caso de las Escuelas Normales de Sonora (Yañez, et. al. 2014). Ortega y Hernández (2016) refieren la experiencia de tres profesores de tiempo completo de la Normal de Amecameca en el Estado de México en la conformación de un CA. Loza et. al. (2017) refieren resultados de investigación sobre la evaluación al desarrollo de CA en una Escuela Normal del Estado de Puebla. Galván et. al. (2017) presentan el caso de la Escuela Normal de Zacatecas como experiencia exitosa en implementación del programa. Salmerón (2018) aborda las experiencias de conformación de un CA en el caso de la Normal Urbana Federal "Profr. Rafael Ramírez del Estado de Guerrero. Siqueiros et. al. (2018) aportan una investigación relativa al porcentaje de Escuelas Normales del país que han participado en el PRODEP entre los años de 2012 a 2017 a partir de la revisión de los datos aportados por el propio programa, resultados que reflexionan en el marco del estado de conocimiento que elaboran sobre el mismo periodo. Peña (2019) presenta resultados de investigación de un estudio de caso sobre las condiciones institucionales en el desarrollo de CA del Sistema de Educación Normal del Estado de San Luis Potosí. Ferra (2019) presenta una investigación derivada de la evaluación del PRODEP en el caso de las escuelas normales del país desde un análisis de la estadística descriptiva e inferencial. Ruiz et. al. (2019) presentan resultados de investigación sobre las percepciones de los docentes de una licenciatura en la conformación de CA el caso de una Normal del estado de Chiapas. Siqueiros y Vera (2020) presentan un estudio para caracterizar a los CA durante una década de participación en el PRODEP en el marco del análisis de la sociología de las organizaciones. Loredo et. al (2010) elabora un diagnóstico con el propósito de conocer el funcionamiento de la nueva figura de organización del trabajo académico, integración de cuerpos académicos, en las cinco escuelas normales de la Ciudad de México.

Como se observa, derivado del avance de conocimiento producido entre 2007 – 2021 se tiene que el PROMEP a través de la figura de CA ha sido investigado de manera general en cuanto al toral de escuelas normales en el país que participan o bien mediante casos específicos que se refieren a estados de la republica mexicana entre los que destacan Puebla, Sonora, San Luis Potosí, Guerrero, Zacatecas, Chiapas, Estado de México y la Ciudad de México pero en este caso solo las cinco escuelas normales, por lo que es deseable emprender una indagación exploratoria de la aplicación de dicho programa. Amén de las reflexiones sobre dicha política y su impacto en la formación de docentes.

Resultados de la indagación

A partir del estudio exploratorio mediante la investigación documental sobre la incorporación tardía de las Escuelas Normales al programa ya que no es sino hasta el 2008 que las escuelas normales fueron incluidas y reconocidas como IES, encontramos que lo anterior se debido al tercer principio de la estructura con la que surgió el programa y que hacía refería a: "Está abierto a todas las IES, salvo las escuelas normales, las cuales tienen una problemática particular". (ANUIES, 1996, p. 6)

La problemática particular a la que se hacía alusión se debió al origen de la profesión docente de los profesores de la educación normal por una parte y por otra a la diversidad de adscripciones institucionales que estas instituciones han tenido, dificultando así su desempeño como instituciones de educación superior. Es decir, ambas circunstancias no las hacían meritorias de ser incorporadas como IES al mencionado programa.

Lo anterior pese a que, en 1984, el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal planteó la reestructuración del sistema formador de docentes, en términos del fortalecimiento de las funciones sustantivas de las escuelas normales, como instituciones de educación superior. Y que, por Acuerdo del 23 de marzo de 1984, se estableciera que todos los tipos y especialidades de la educación normal se elevaban al grado de licenciatura y con ello como antecedente educativo obligatorio el bachillerato para realizar dichos estudios.

> "…el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal en su XII Reunión ordinaria, celebrada el día 2O del mes de enero del año en curso acordó recomendar una reestructuración del sistema para la formación de docentes a fin de otorgar a las escuelas normales el nivel de licenciatura, estableciéndose como antecedente para el ingreso a las mismas los estudios completos del bachillerato general y formulándose para las escuelas normales nuevos planes y programas de estudio." (1984: 1).

La conversión del docente normalista en académico de una IES llevó a las escuelas normales a incluir áreas de investigación y en los planes de estudio, en el perfil de egreso la formación de un profesor investigador, a pesar de los intentos por la realización de las denominadas funciones sustantivas, los docentes continuaron desempeñando su labor fundamental: formar docentes para la educación básica y normal, dada la naturaleza y el funcionamiento de las escuelas normales, ya que no contaban con la "…experiencia, ni los recursos humanos y materiales con las características adecuadas." (SEP, 1997, p.19) lo que generó exigencias para las que los docentes normalistas no habían sido formados.

Por otra parte, institucionalmente quedaron sujetas a la SEP ya que los servicios educativos que ofrecían a pesar de haber sido reconocidos como de educación superior permanecieron supeditados al "ARTÍCULO 3o.- Los planes y programas de estudio que regirán en las escuelas de educación normal, se apegarán a lo que disponga la Secretaría de Educación Pública" establecido por el Acuerdo de marzo de 1984 (DOF, 1984, p. 3).

En su devenir como IES, en 1885 fueron adscritas a la Dirección General de Educación Normales, en 1989 con el propósito de fortalecer la profesionalización del magisterio, se da la fusión entre ésta y la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, dando surgimiento a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM) quedando a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP.

En los años noventa del siglo pasado nuevamente las escuelas normales se ven en la encrucijada de la reforma educativa, para 1992 se da la descentralización de los servicios para la formación de maestros y se modifica la Ley General de Educación que en 1993 derogó la Ley Federal de Educación, al mismo tiempo que se redefinieron las atribuciones de los estados y de la federación en materia de formación docente, lo que derivó en el nuevo modelo organizacional adoptado por la SEP, caracterizado por

> …consolidar en una sola unidad de mando la normatividad educativa, a través de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, mientras que la operación de los servicios

> educativos es transferida a los gobiernos estatales y a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, en los niveles de educación básica y normal; así como fortalecer la planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional con la reestructuración de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación. (DOF, 1994).

Por lo cual la DGENAM cambia de nombre a Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio para el D.F., bajo la tutela de la SEP a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. No obstante sin haber concluido la década de los noventa que derivado del contexto de descentralización educativa y de la valoración de los resultados producidos por la reforma curricular de 1984 que apuntaban "…una influencia contrastante en la formación de maestros" (SEP, 1997, p.17), al intentar formar un maestro investigador, que en 1996 se dio inicio a la reforma integral de la educación normal a través del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN) coordinado por la Dirección General de Normatividad (DGN).

Lo anterior con respecto a cuatro líneas de acción: la Transformación Curricular, la Actualización y Perfeccionamiento Profesional del Personal Docente de las Escuelas Normales. La Elaboración de Normas y Orientaciones para la Gestión Institucional y la Regulación del Trabajo Académico, con lo cual se ratificaba Programa llevado a cabo en coordinación con las autoridades educativas estatales, con el objetivo de seguir formando a los maestros para la educación básica, como se había venido haciendo, pero tomando en cuenta las exigencias educativas actuales para favorecer la formación ya que:

> "Otros países que contaban con un sistema de formación semejante al nuestro, han optado por trasladar la educación del maestro a instituciones de tipo universitario. En el caso de México resulta más racional y adecuado a nuestras condiciones y valores educativos realizar un esfuerzo serio y sostenido para fortalecer las instituciones normalistas en su condición de centros auténticos de educación superior, tanto en lo que respecta a su organización y funcionamiento académicos, como a la formación del personal docente que en ellas laboran." (SEP; 2002, 27).

Lo que vino después de la implementación de las líneas de acción del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN) fueron las reformas a los planes de estudio que se dieron de forma paulatina, en 1997 la reforma al Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Primaria, para 1999 se reformó el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Preescolar, en 2002 se reforma el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Física y finalmente en 2004 el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Especial y al mismo tiempo la elaboración de los programas y materiales de apoyo para el estudio.

A partir de la reforma curricular implementada por el PTFAEN en 1996, las escuelas normales en cualquiera de sus modalidades buscaron formar un profesional con grado de licenciatura que al egresar tuviera una formación basada en competencias (SEP, 2003). Para dar cumplimiento al perfil de egreso planteado, en los nuevos planes de estudio se establecieron los rasgos deseables de la gestión institucional para orientar la organización de las actividades académicas, en el logro del mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas (SEP, 2003).

En 2002 se puso en marcha el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) que dio continuidad a la transformación en la organización y el funcionamiento de las escuelas normales, es decir se pretendió impulsar el cambio institucional cuya base descansaba en la

planeación institucional de ahí que se sustentara en el marco de una nueva gestión, lo que puso de manifiesto la cultura de la planeación en las escuelas normales a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y un Programa Anual de Trabajo (PAT), ambos debían ser el resultado de un proceso reflexivo del conjunto de la comunidad normalista. (SEP, 2003).

Con el objetivo de enfrentar los retos derivados de la incipiente cultura de la planeación y la evaluación, mediante el PROMIN, habrá que destacar que en 2005 se incorpora una nueva disposición, las orientaciones para que cada entidad federativa elabore un Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).

La elaboración del PEFEN en cada entidad federativa se realizaba bajo la dirección de las Secretarías Estatales de Educación de cada estado o su equivalente, en su momento para el caso del Distrito Federal, se hacía través de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Dada la pretensión de comprender los ámbitos de planeación, el estatal y por escuela normal, se planteaba a partir de dos programas: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estatal de la Educación Normal (ProGEN) y de Programas de Fortalecimiento de la Escuela Normal (ProFEN).

La continuidad en la política de fortalecimiento y transformación de las instituciones formadoras de docentes establece una cultura de la planeación y de la evaluación en las escuelas normales a partir de la línea 3) gestión institucional. Primero con la incorporación del PROMIN.

> … tiene, entre otros, los propósitos siguientes: mejorar los procesos de planeación en las escuelas normales, alentar nuevas formas para la participación de las comunidades normalistas en las decisiones que afectan la vida académica de sus instituciones, revitalizar el trabajo colegiado, impulsar una cultura de evaluación y rendición de cuentas sobre los resultados educativos, y renovar la función directiva. (SEP, 2003, p. 13)

Con la reestructuración de la SEP, en 2005, se crea la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) y los servicios en materia de educación normal se transfieren a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), los "…programas y políticas referidas a la formación de maestros estarán articulados con los establecidos para el sistema de educación superior, lo que coadyuvará a seguir avanzando en la transformación de las escuelas normales públicas como instituciones de excelencia académica." (ACUERDO 459)

A partir de ese momento, la formación de maestros queda articulada al sistema de educación superior, aunque de manera administrativa porque su interlocutor inmediato continuó siendo la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF).

Podría decirse que la primera década del presente siglo se utilizó como preámbulo para incorporar a las Escuelas Normales al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) elaborado y puesto en marcha en 1996. Dado que, en el PTFAEN, se sitúa el precedente de una cultura de la planeación y la evaluación de la gestión institucional derivado del PROMIN, así como de promover el trabajo colegiado como …una práctica cotidiana de las instituciones…que se generalice para la toma de decisiones en otros ámbitos de la vida institucional, con la finalidad de optimizar tiempos, espacios y recursos en el cumplimento de las metas educativas… (SEP, 2003, p. 7 y 8).

Si bien es cierto que, para este momento del desarrollo de la formación de docentes, las escuelas normales se adaptaron a la nueva realidad incorporando a sus actividades la planeación y evaluación. En el caso de trabajo colegiado este ya estaba presente, desde 1970 en la Escuela Benemérita Escuela Nacional de Maestros, pero es a partir del Plan de estudios 1984 que adquiere mayor importancia debido a la organización del mismo lo que llevó a una organización por academias organizadas de distinta manera por asignatura o materia y agrupadas por línea temática.

Con la reforma curricular promovida por el PTFAEN se retomó el trabajo colegiado modificándose su organización, mediante grupo o semestre que atienden y por academia de asignatura o por asignaturas afines. (Espinosa, 2004, p. 38) y, por otra parte, pretendió optimizar el potencial formativo de los docentes en las distintas situaciones de trabajo que se viven de manera tal que sus integrantes obtengan tanto de manera individual como colectiva aprendizajes para el mejoramiento de su labor.

A nuestro parecer con ello se pretendió generar las condiciones propicias para hacer de las escuelas normales instituciones de educación superior ya que como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 "…en el Eje "Igualdad de oportunidades" del, "Eje 3", Objetivo 14 "Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior"… y del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, "…objetivo 1 "Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional…" (ACUERDO 453). A partir de lo cual "La población objetivo se incrementó con respecto al año anterior en 264 instituciones, éstas reflejan básicamente al subsistema de educación normal superior, ..." (ACUERDO 453).

Para las instituciones de educación superior, pertenecer a la nueva entidad académica denominada: Cuerpo Académico, desde lo planteado por el PRODEP, ha implicado: el ejercicio de la docencia, a través de la transmisión de saberes ya sea de manera individual, o mediante la tutoría o en grupo, procesos que permiten el mejor desempeño de los docentes y la calidad de los aprendizajes de sus estudiantes. La generación de conocimiento a través de la investigación en el campo de la disciplina. La gestión académica mediante el buen funcionamiento del área de adscripción y la difusión de los productos obtenidos, todo ello en aras del mejoramiento de la calidad de los servicios educativos que ofrecen.

Escenario en el que a las Escuelas Normales como IES, se les demanda nuevas formas de organización de sus instituciones, lo que involucra la habilitación de sus profesores a partir de un perfil deseable que asegure calidad de la realización de sus actividades de acuerdo con el ámbito laboral de su desempeño y se desenvuelva eficientemente en la sociedad del conocimiento, que transforme y flexibilice sus paradigmas de pensamiento y actuación, así como su habilitación en el uso de lenguajes computacionales, tecnológicos y lenguas extranjeras, sin perder de vista el enfoque humanista y ético de su profesión.

En ese sentido la puesta en marcha del PRODEP en el subsistema de educación normal y actualización se puede ver en tres momentos de su gestión institucional a cargo de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), el primero que va desde su incorporación en 2008 a 2013, el segundo de 2014 al 2016 y el tercero de 2017 a la fecha.

Durante el primer periodo se establecieron dos Redes interinstitucionales que reunieron a los Cuerpos Académicos en Formación (CAEF) de las escuelas normales públicas y el CAMDF, cuyas denominaciones fueron:

- Estudios sobre Formación Docente en las Escuelas Normales del D.F.
- Atención a la diversidad y la ciudadanía en la Formación Docente.

Se optó por la conformación de Redes interinstitucionales con la finalidad de generar una cultura institucional que recuperara la función sustantiva de la investigación, al mismo tiempo de que estas redes no fuesen confundidas con la denominación de *Redes Temáticas*, utilizada por el PROMEP.

Por lo que, en diciembre de 2010, la DGENAM emite los *Lineamientos para la Conformación y Desarrollo de los Cuerpos Académicos (CAs) en las escuelas normales públicas del DF* (DGENAM, 2010), con el que a partir de esa fecha se rige la conformación de los CA en las escuelas normales y el CAMDF, pretendiendo dar cumplimiento según lo estipulado por el programa.

Los lineamientos dieron origen al registro de los docentes agrupados en cuerpos académicos y de sus actividades de investigación. Derivado de lo cual la DGENAM, decide reagrupar en la Red Estudios sobre Formación Docente, a todos los CA de las escuelas normales y CAMDF, para implementar un seguimiento preciso de los avances en la conformación de CA en los planteles a su cargo, lo cual dio como resultado el Informe de Cuerpos Académicos (Reyes et. al, 2013) del que se derivan los siguientes resultados.

- Registro de cinco cuerpos académicos ante PRODP, los cinco en formación, uno de la ENMJN y cuatro de la ENSM.
- Incremento en el número de Cuerpos Académicos en Formación (CAEF) en las escuelas normales del DF, registrados en la Red interinstitucional de la DGENAM Estudios sobres Formación Docente en las Escuela Normales del DF.
- Seguimiento a la planeación e informes de CAEF de las escuelas normales del DF, de manera puntual de 2011 a 2013.
- Publicación de los libros: Seguimiento de egresados en el D.F. Maestría en Educación Básica programa Interplanteles. Generación 2005-2009, 2005-2007 y 2007-2009 (ISBN: 978-607-410-193-5). La investigación en las escuelas normales públicas en el DF y CAMDF (ISBN: 978-607-410-186-7). La educación normal en el D.F. Perfil de estudiantes y académicos (ISBN: 978- 607-410-189-8)
- Realización de dos Foros de CAEF de escuelas normales y CAMDF, realizados por la Red interinstitucional de la DGENAM.
- Se llevaron a cabo dos Foros Generación de Conocimiento en la Formación Docente y Atención a la Diversidad y Ciudadanía, el primero en abril de 2010 y el segundo en mayo de 2013.

Como puede observarse la implantación de la política educativa mediante el programa enfrento diversas problemáticas tales como:

- La Escuela Superior de Educación Física, registró cuerpos académicos integrados en la Red Estudios sobre Formación Docentes, sin embargo, contaba con dos profesores perfil PRODEP, mismos con un nivel en el Sistema Nacional de Investigadores.
- En la Planeación Estratégica de las normales no se vio reflejado el impulso de los cuerpos académicos.
- Deficiencias en la gestión para la obtención de los recursos financieros del programa.
- Falta de formación para el uso de la plataforma de programa.
- No favorecimiento en el incremento de plazas de tiempo completo.
- Escaso o nulo apoyo económico para la asistencia a eventos académicos nacionales e internacionales

para difundir los resultados de la investigación, así como para su publicación.
- Falta de espacios físicos para el desarrollo de la investigación.
- Sin descarga académica para dedicarse a la investigación.
- Nulo presupuesto para seminarios de metodología de la investigación.
- Reducido número de docentes para formar cuerpos académicos debido a su habilitación académica y plaza docente sin tiempo completo o grado de maestría o doctorado.

El segundo periodo de la implementación del programa se vio afectado debido a la gestión de los recursos que este ofrecía ya que como lo refiere el análisis de la planeación del periodo 2006 -2012, los tiempos para el ejercicio fiscal de los recursos se vuelve complicado para las instituciones formadoras:

> …en el marco del ProGEN (PEFEN 2013), trajo grandes beneficios a la institución mejorando la capacidad y la competitividad académica, así como la gestión institucional. Sin embargo, a partir del PEFEN 2010 se produjo una desmotivación en la comunidad normalista debido a lo complicado que se tornó el ejercicio de los recursos. Si bien la DGESPE radica los recursos autorizados a cada una de las entidades de manera directa al término del año fiscal, la normatividad financiera de la AFSEDF, a diferencia de otras entidades, obliga el ejercicio del recurso por año fiscal." (DGENAM, 2014, p. 19)

Por lo que este segundo periodo de implementación se vio afectado en cuanto a la posibilidad de hacer viable la obtención de recursos conforme lo establecido por el programa, en cuanto a al margen de operación de los mismos. No obstante, los planteles a cargo de la DGENAM continuaron en su empeño por incorporase al mismo, por lo que se tenían los siguientes CA.

Tabla 2 Cuerpos Académicos con Registro PRODEP

ESCUELA NORMAL RESGISTRO ANTE EL PROGRAMA	AÑO DE CREACIÓN	LÍNEA DE GENERACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO
ENMJN PROMEP /103.5/13/10026	2014	Formación Inicial y Profesionalización de Docentes en la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños
ENSM PROMEP /103.5/12/9274	2012	Construcciones simbólicas y prácticas educativas en la formación de docentes para la escuela secundaria
ENSM PROMEP /103.5/11/8974	2012	Aprendizaje y Enseñanza de Matemáticas en la Formación Docente y Educación Básica
ENSM PROMEP /103.5/13/10171	2013	Formación del psicólogo educativo para la atención del adolescente
ENSM PRODP /103.5/15/2732	2021	Transformaciones teóricas y prácticas de la formación docente en lengua y literatura

Fuente: Base de datos de la Oficina de Investigación y Posgrado.

En 2017 el CA de la ENMJN pierde el registro, pero se conforma otro denominado Evaluación Educativa, así mimo permanecen los cuatro CA de la ENSM y obtienen su registro ante el programa otros cuatro:

Gestión Escolar. Matemática Educativa y Formación Docente. La Interculturalidad en la Formación Docente. Ciencia, Tecnología y Sociedad en la Educación Obligatoria y la Formación de Docentes.

Como puede verse se contaba con ocho cuerpos de los cuales dos estaban en consolidación correspondientes a la ENSM y los restantes en formación, están integrados por:

> "docentes de tiempo completo que cuentan con el grado de Maestría o de Doctorado. ... Se cuenta con 40 profesores con perfil deseable 30 en la ENSM, 4 en la ENMJN, 3 en la ENE, 2 en la ESEF y 1 en el CAM. Cabe mencionar que 6 de los 30 profesores en la Escuela Normal Superior de México se incorporaron al registro en la Convocatoria 2017. (DGENAM, 2017, p. 9)

Situación de la que se derivó un tercer periodo de implementación que llevó a una reorganización de la gestión institucional a cargo de la Dirección de Desarrollo Profesional y su Oficina de Investigación y Posgrado en coordinación con las Áreas de Investigación de las instituciones formadoras. Al respecto la primera acción se da en 2016, y tiene que ver con la elaboración del Documento de Trabajo: Lineamientos y/o Criterios Técnicos para el Funcionamiento y Desarrollo de la Investigación en las Escuelas Normales Públicas y Centro de Actualización del Magisterio en el Distrito Federal de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio.

Mismo que fue puesto a consideración de las autoridades educativas de cada uno de los planteles, así como para la discusión entre los integrantes de las Áreas de Investigación, es decir el documento fue sometido a las discusión y mejora del mismo en una amplia consulta entre autoridades, académicos e investigadores con la finalidad de "Regular la organización y el desarrollo de la investigación que se lleva a cabo en las ENP y el CAMDF de la DGENAM" (DGENAM, 2017, p.10). En noviembre de 2017 se firma y difunde el documento Criterios Técnicos para el Funcionamiento y Desarrollo de la Investigación en las Escuelas Normales Públicas y Centro de Actualización del Magisterio en el Distrito Federal de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio, bajo el cual se rige la normatividad en investigación y su articulación con el PRODEP.

> …en coordinación con las EN y CAMCM el documento denominado "Criterios técnicos para el fortalecimiento y desarrollo de la investigación en las ENP y CAMCM con el objetivo de fortalecer los procesos de investigación que se desarrollan (DGENAM, 2019, p.)

Así mismo este esfuerzo se ha visto reflejado no sólo en el Plan Anual de Trabajo de la Dirección de Desarrollo Profesional de la DGENAM, sino en las líneas de acción emprendidas para la incorporación de las instituciones formadoras a dicho programa como lo es la elaboración, en ese sentido el PAT (DGENAM 2019, p. 21) da cabida a la investigación que se realiza a partir de Grupos de Investigación (GI) por lo que

> …Actualmente, en la DGENAM existen 19 GI que se desempeñan bajo las siguientes líneas de generación y aplicación innovadora del conocimiento (LGAC):
>
> 1) Aprendizaje y desarrollo intelectual
> 2) Tecnologías del aprendizaje y el conocimiento
> 3) Actores y prácticas educativas
> 4) Educación inclusiva y derechos humanos
> 5) Gestión y política educativa
> 6) Currículo, didáctica y procesos de evaluación educativa
> 7) Filosofía, historia y teorías de la educación

Dado que se considera de importancia la formación de redes interinstitucionales en la promoción y apoyo a la investigación producida en las instituciones formadoras se plantea como … una prioridad de esta unidad administrativa es la de promover y gestionar la producción académica de los docentes investigadores en publicaciones científicas. (DEGENAM, 2019, p.22). Por lo que habrá que destacar los esfuerzos realizados en los últimos cuatro años por la DEGENAM a través de su Dirección de Desarrollo Profesional por generar espacios de difusión de los resultados de investigación de los investigadores aglutinados en cuerpos académicos, tales como la Revista Práctica Docente, Fomento Editorial para la publicación de libros.

> Contribuye a la publicación de libros en formato digital vinculados al campo educativo, la práctica docente y la investigación, a fin de difundir trabajos, hallazgos y resultados de la producción académica, así como atender las solicitudes de publicación de libros elaborados por los autores adscritos en las EN, el CAMCM y el Área central.
>
> Para fortalecer el proceso de revisión de las obras que solicitan ser publicadas, se cuenta con el Comité Editorial conformado por académicos de las EN, del CAMCM y de otras IES, así como con un proceso establecido que considera la originalidad de las obras mediante la identificación de coincidencias, la revisión por pares a doble ciego y la dictaminación interna y externa. (DGENAM, 2019, p. 33)

Hoy en día una acción anual es la Jornada para la Formación, Consolidación y Fortalecimiento de los Cuerpos Académicos entre otras acciones, para promover la difusión del conocimiento generado por los investigadores, espacio que se ha consolidado a través de un Coloquio en el que se muestran los avances o conclusión de investigaciones, intervenciones educativa o elaboración de materiales didácticos y que en este octubre se llevará a cabo por tercera vez, en la que como producto se plantea una memoria electrónica del evento, aspecto que coadyuva en los aspectos que el PRODEP solicita a los investigadores que en el participan.

> La primera Jornada para la Formación, Consolidación y Fortalecimiento de los Cuerpos Académicos, llevada a cabo los días 26 y 27 de septiembre de 2019, tuvo como propósito: Identificar las características y procesos por los que se debe de transitar para obtener el reconocimiento por parte del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior.
>
> Jornada académica que, en su segunda emisión en 2020, debido a la emergencia sanitaria que enfrenta el país y el mundo entero se realizó de manera remota vía plataforma zoom, sin que ello fuera un impedimento para dar continuidad al propósito de generar un espacio de difusión de los avances, reportes o conclusión de las investigaciones, de las intervenciones o materiales didácticos. (Reyes, 2021, pp. 7 y 8)

Hoy como lo menciona el PAT 2021 de la DGENAM, conforme a los registros a nivel nacional de cuerpos académicos ante el PRODEP se cuenta con tres cuerpos en consolidación y seis en formación, de lo que destaca es que de los cuatro cuerpos académicos consolidados a nivel nacional uno de ellos, el de Construcciones simbólicas y prácticas educativas en la formación de docentes para la escuela secundaria sea de la ENSM, y que en 2020 obtuviera dicho nivel.

Otros aspectos relevantes se refieren a que durante el ciclo escolar 2019-2020 se incrementara el número de grupos de investigación a 26, lo que hace posible en el mediano plazo su transito a cuerpo académico, por otra parte la producción de investigaciones de manera individual se ha incrementado, obteniendo un

registro de 73 investigaciones, así como el aumento de los perfiles deseables, además de que siete de los docentes pertenece al SNI, uno de la ESEF, uno de la ENMJN y cinco de la ENSM, de los cuales tres son miembros activos del COMIE.

Conclusiones

Escenario que permite ver dos situaciones: la primera es que la implementación de la política educativa del PRODEP, se ha dificultado debido a las condiciones estructurales de la organización académica del trabajo en las escuelas normales y la segunda se refiere a que el docente sigue jugando un papel fundamental en la tarea de generar el cambio educativo. De ahí que se reconozca la necesidad de su profesionalización, en cuanto a su incorporación a nuevas formas de realizar su trabajo, como su desempeño en la realización de la investigación a través de los Cuerpos Académicos.

Por lo que realizar investigación de manera colegiada a partir de la formación de cuerpos académicos como lo demanda el PRODEP llevo a generar un espacio de interlocución entre autoridades y docentes para dar forma y sentido a la nueva organización académica, que ha quedado plasmado en los diversos planes anuales de trabajo de la DGENAM y sus instituciones formadoras, desde 2008 a la fecha, años en los que se ha podido observar cómo se ha gestionado dicha propuesta tanto de autoridades como de docentes, que se ha caracterizado por retomar el tipo de organización del ámbito universitario, sin embargo a más de diez años de su implementación en el subsistema, se cuenta con 12 cuerpos académicos registritos ante el PRODEP, 10 de la Escuela Normal Superior de México: uno consolidado, uno en consolidación y ocho en formación; uno en consolidación de la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños (ENMJN) y uno más del Centro de actualización del magisterio en la Ciudad de México (CAMCM), de los 252 que existen en el país en el subsistema de educción normal.

Es decir, aun queda mucho comino por recorrer consideramos que en estos últimos años se están sentando las bases de la transformación de las instituciones formadoras de la Ciudad de México como Instituciones de Educación Superior, sin embargo, como lo apunta el PAT 2021 la amenaza a la que continuamente se han enfrentado tanto autoridades como docentes en la implementación del programa es la falta de recursos destinados para la investigación, a pesar de ello los docentes, grupos de investigación y cuerpos académicos han solventado con sus propios recursos el desarrollo de la investigación, así como su participación en foros, congresos nacionales e internacionales o bien la difusión de la generación del conocimiento sobre sus líneas de investigación en memorias o publicaciones conjuntas.

Referencias

ACUERDO 453 (2008) *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*, México, Diario Oficial, recuperado el 25 de agosto de 2021 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076441&fecha=30/12/2008.

Acuerdo 459 (2009) Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas recuperado el 22 de agosto de 2021 de http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/desarrollo_rural/Informacion%20sector%20rural/REGLAS%20DE%20OPERACION%202009/06%20sep/21_MejoramientoInstitucionaldelasEscuelasNo.pdf.

Acuerdo 526 (2009) *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*,

México, Diario Oficial, recuperado el 25 de agosto de 2021 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126822&fecha=30/12/2009.

Acuerdo 712 (2013) *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*, México, Diario Oficial, recuperado el 25 de agosto de 2021 de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328401&fecha=29/12/2013.

Aguilar Villanueva Luis (2013) Gobernanza y gestión pública, FCE, México.

ANUIES (1996) Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior recuperado el 12 de junio de 2021 de http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista101_S3A4ES.pdf.

Arnaut, Alberto (1998), Historia de una profesión, Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994, México, SEP/CIDE.

Cruz Pineda Ofelia (2013) "Políticas para las escuelas normales: elementos para una discusión" en La escuela normal: una mirada desde el otro, Patricia Ducoing Watty (coord.), iisue-unam, México, pp. 49-77, recuperado el 7 de julio de 2021 de http://132.248.192.241:8080/xmlui/bitstream/handle/IISUE_UNAM/86/Pol%C3%ADticas%20para%20las%20escuelas%20normales.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Díaz-Barriga Ángel (2021) Política de la Educación Normal en México. Entre el olvido y el reto de su transformación en RMIE [online]. 2021, vol.26, n.89, pp.533-560. recuperado el 25 de agosto de 2021 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-66662021000200533&script=sci_abstract.

DGENAM (2010) Lineamientos para la conformación y desarrollo de los Cuerpos académicos en las escuelas normales públicas del DF, México, DGENAM.

DGENAM. (2014). Plan Rector. México: DGENAM.

DGENAM (2017) Informe Anual de Actividades de la Subdirección de Actualización y Capacitación, DGENAM.

DGENAM (2019) Plan Anual de Trabajo de la Dirección de Desarrollo Profesional, México, DGENAM.

DOF (1984) Acuerdo que establece que la educación normal, recuperado el 13 de marzo de 2014 de la página http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDUniversidades/pdf/SEP0.pdf

Edel-Navarro Rubén, Ferra-Torres, Gerson y De Vries Wietse (2014). El Prodep en las Escuelas Normales mexicanas: efectos y prospectiva. Rev. educ. sup [online]. 2018, vol.47, n.187, pp.71-92, recuperado el 8 de julio de 2021 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-27602018000300071&script=sci_abstract.

Espinosa Carbajal Eugenia (2004) El trabajo colegiado: su funcionamiento, sus aportes y dificultades en tres escuelas normales, Serie Gestión Institucional 7, SEP, México.

Ferra-Torres Gerson (2015) El programa para el desarrollo profesional docente del tipo superior en el contexto de las escuelas normales: miradas desde la política pública como oportunidad de cambio organizacional recuperado el 9 de julio de 2021 de http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v13/doc/1912.pdf.

Ferra-Torres Gerson (2019) Evaluación de una política pública para el desarrollo profesional de los formadores de docentes: el caso del PRODEP en las escuelas normales, recuperado el 9 de julio de 2021 de http://cresur.edu.mx/OJS/index.php/CRESUR_REIIE/article/view/435.

Galván Aneli, Ramírez Martha y Maricela Soto (2017) El origen del PRODEP en las escuelas normales del país, recuperado el 8 de julio de 2021 de http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1740.pdf.

Juárez Honoria (2007) La integración de Cuerpos Académicos, Un reto en las Escuelas Normales, en Revista Investigación Educativa Duranguense, recuperado el 7 de julio de 2021 de

https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4025672.

Lepe Aguayo, Francisco y Martha Magaña Echeverría (2000) "El papel del PROMEP y su importancia como motor de la planeación y la evaluación" en Evaluación del desempeño del personal académico. Análisis y propuestas de metodología básica, México, ANUES.

Loredo Javier, Francisco Alvarado, Neftalí, Secundino y Raúl Romero (2010) Diagnostico de la organización académica de las escuelas normales del Distrito Federal, México, DGENAM/AFSEDF.

Loza Jiménez Guadalupe, Isela López y Carmen Merino (2017) Evaluación del desarrollo de los cuerpos académicos de una escuela normal en el estado de Puebla: retos hacia la consolidación recuperado el 8 de julio de 2021 de https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/0908.pdf.

Mejía Montes de Oca Pablo y José Javier Contreras Carbajal (2017) La nueva gerencia pública y la burocracia en la educación superior recuperado el 4 de septiembre de 2021 de https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/download/915/910/.

Núñez Diana (2017) Política de Estado para la configuración de las Escuelas Normales, un escenario de desigualdades en la Educación Superior recuperado el 8 de julio de 2021 de https://posgradoeducacionuatx.org/pdf2017/A012.pdf.

Ortega - Díaz, Cecilia; Hernández - Pérez, Antonio (2016) La conformación del cuerpo académico en la escuela normal, un medio para mejora en la formación docente Ra Ximhai, vol. 12, núm. 6, julio-diciembre, 2016, pp. 295-303 Universidad Autónoma Indígena de México El Fuerte, México recuperado el 8 de julio de 2021 de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46148194020.

Peña Nelly (2019) Condiciones institucionales en la conformación y desarrollo de cuerpos académicos en la escuela normal (El caso de San Luis Potosí) recuperado el 9 de julio de 2021 de http://www.conisen.mx/memorias2019/memorias/1/P476.pdf.

PRODEP https://dgesui.ses.sep.gob.mx/programas/programa-para-el-desarrollo-profesional-docente-para-el-tipo-superior-prodep.

Ramírez Silván, Carlos; Aquino Zúñiga, Silvia Patricia (2019) Los organismos internacionales y las políticas educativas de profesionalización docente de la educación normal en México, Revista de Investigación Educativa de la REDIECH, vol. 10, núm. 19, 2019, Octubre-Marzo, pp. 71-89 recuperado el 9 de julio de 2021 de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=521658239007.

Reyes Teresa, Mercedes Takagui, Angélica Gómez, Esther Basurto, Juana Moreno, Antonio Márquez y Araceli Benítez (2013) Informe de Cuerpos Académicos de las Escuelas Normales del DF y el CAMDF, documento de trabajo de la DGENAM.

Reyes Teresa (2021) Jornada para la formación, consolidación y fortalecimiento de los cuerpos académicos 2021(Documento de trabajo) de la Oficina de Investigación de la Dirección de Desarrollo Profesional, México, DGENAM.

Ruíz González, Elvira; Campos Saldaña, Rady Alejandra y Gamboa Cárcamo, Alba Luz (2019) Cuerpos académicos en las escuelas normales: perspectivas y obstáculos vigentes. en Migración, cultura y estudios de género desde la perspectiva regional. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, Ciudad de México. ISBN UNAM Volumen IV: 978-607-30-2643-7 recuperado el 10 de julio de 2021 de http://ru.iiec.unam.mx/4815/.

Saucedo, Claudia, Carlota Guzmán, Etelvina Sandoval y Jesús Galaz (Coordinadores) Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa. Tendencias, aportes y debates 2002-2011, México, ANUIES COMIE.

Salmerón Nacy (2018) La investigación, un reto para los cuerpos académicos en las escuelas normales, recuperado el 8 d julio de 2021 de https://www.pag.org.mx/index.php/PAG/article/view/750

SEP (1997) Licenciatura en Educción Primaria. Plan de Estudios, SEP, México.

SEP (1999) Licenciatura en Educción Preescolar. Plan de Estudios 1999. Documentos básicos, SEP, México.

SEP (2002) Licenciatura en Educación Física. Plan de Estudios 2002, Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, SEP, México.

SEP (2003) Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) Finalidades, características y estrategias de operación, Serie Gestión Institucional 2, SEP, México.

SEP (2004) Licenciatura en Educción Especial. Plan de Estudios 2004, SEP, México.

Siqueiros Guadalupe, Vera José y Gloria Murgano (2018) Evolución de las normales ante el PRODEP: escuelas, profesores y cuerpos académicos, recuperado el 9 de julio de 2021 de http://www.conisen.mx/memorias2018/memorias/4/P104.pdf.

Siqueiros Guadalupe y Vera José (2020) Caracterización de cuerpos académicos de escuela normales, CPU-e Revista de Investigación Educativa Número 31 |Julio-diciembre, 2020 |ISSN 1870-5308 Instituto de Investigaciones en Educación |Universidad Veracruzana, recuperado el 10 el 10 de julio de 2021 de https://cpue.uv.mx/index.php/cpue/article/view/2702/4559.

Vera Noriega, José Ángel (2011) Reconfiguración de la profesión académica en las escuelas normales Reencuentro, núm. 62, diciembre, 2011, pp. 82-87 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México, recuperado el 8 de julio de 2021 de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34021066009.

Yañez Quijada, A., Mungarro Matus, J. y Figueroa López, H. (2014). Los cuerpos académicos de las Escuelas Normales, entre la extinción y la consolidación. Revista de evaluación educativa, 3 (1). recuperado el 25 de junio de 2021 de http://revalue.mx/revista/index.php/revalue/issue/current Zogajb Achcar Elena (2000) El Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) y sus críticas Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Vol. 44, No. 177-8 (2000) recuperado el 19 de junio de 2021 de http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/48923

Retos y perspectivas de la profesionalidad en la supervisión escolar, en la política educativa de la Nueva Escuela Mexicana

Nadia Gil Ruiz[1]

Presentación

La supervisión escolar ha sido considerada el vínculo entre la administración institucional y el centro escolar para contribuir a garantizar una educación de calidad. Los resultados de la eficacia de la enseñanza del profesorado y del aprendizaje de los estudiantes, así como el funcionamiento del centro escolar están asociado al nivel de intervención de la supervisión escolar. El objeto de la supervisión escolar es el buen funcionamiento de cada uno de los centros escolares que tiene a cargo el supervisor; éste deberá impulsar y orientar las acciones para transformar y perfeccionar el sistema escolar.

El mejoramiento del sistema escolar como tarea de la supervisión, la sitúa como garante de su funcionamiento, se encarga de su vigilancia y de su evaluación, también de informar sus necesidades y de los resultados conseguidos.

Sin embargo, la literatura evidencia que los resultados no son los esperados, se requiere una redefinición de la función supervisora, para tal fin, es necesario considerar el entorno donde se constituye y en el que se ejerce, además de las relaciones que establece en los distintos ámbitos: laboral, sindical, social y educativo.

A través de las relaciones sociales y prácticas que desarrolla, el supervisor escolar contribuye a determinar algunos aspectos de la cultura particular de la zona escolar a su cargo. En esta construcción social, se expresan las representaciones y concepciones que el supervisor tiene de los procesos educativos.

Desde marzo del 2020 inició un periodo de confinamiento, en que se apertura una modalidad no presencial de la educación, intentando sostener los procesos de enseñanza con los recursos disponibles.

En el caso de México, aún no se había desarrollado una relación articulada entre los distintos recursos tecnológicos y la didáctica, no obstante, los docentes paulatinamente transitaron a escenarios de enseñanza virtuales. En este caso, el supervisor escolar también requiere transitar a una forma distinta de acompañamiento y asesoría a los colectivos docentes y de manera individual a los directores.

[1] **Nadia Gil Ruiz.** Doctora. Supervisora escolar en educación primaria. Autoridad educativa Federal de la Ciudad de México. Correo electrónico: nadia.gil@aefcm.gob.mx.

La supervisión escolar

La función directiva es caracterizada institucionalmente, con un liderazgo pedagógico porque se considera que el supervisor tiene claridad acerca de los propósitos educativos, el currículo y la manera en que se pueden alcanzar en su contexto y condiciones particulares, por lo que además de distinguirse por su saber y experiencia, también lo es por su trato, ejemplo y cualidades humanas (SEP, 2019). Desde esta perspectiva, se identifica un rol protagonista y con alta responsabilidad, enfocado a lograr resultados educativos congruentes con las necesidades del contexto. Para alcanzar estos resultados son necesarios dos factores esenciales: un supervisor con cualidades humanas y comprometido para generar acciones que coadyuven al logro de los resultados educativos.

Dentro de un enfoque humanista, democrático, participativo y contingencial, la supervisión es un proceso dinámico, continuo, eficaz, eficiente, integral e integrante que se apoya en el trabajo en equipo, atiende las necesidades, afinidades y diferencias de los participantes, cree en las capacidades de los sujetos y concibe que de todos se aprende como una oportunidad de crecer y mejorar el servicio educativo.

De acuerdo con Martínez Olivé, las tareas capitales de la supervisión son tres:

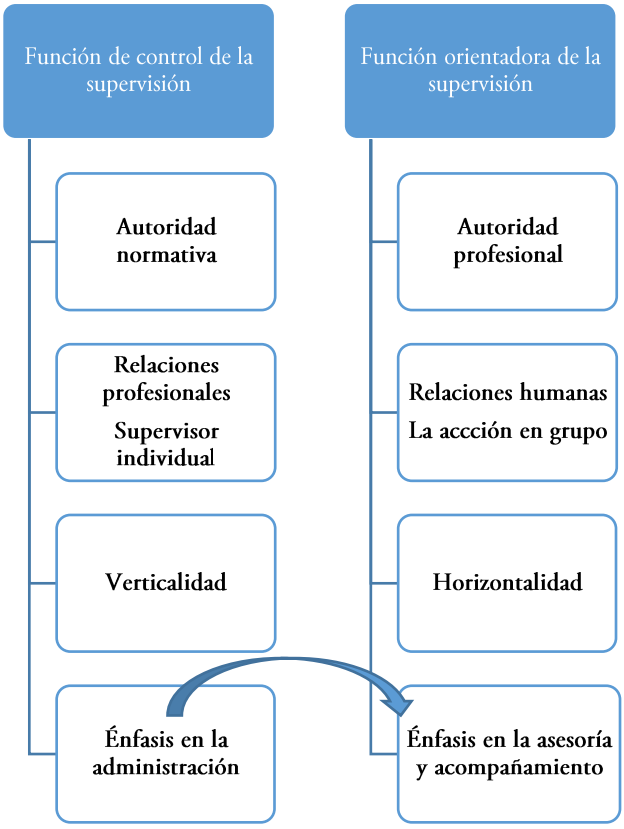
1° Mejorar día tras día las escuelas que tenga a su cuidado, elevando la calidad de su trabajo docente y la de la labor social que realiza.
2° Mejorar también constantemente la preparación cultural profesional de los maestros que prestan sus servicios en las escuelas de la zona.
3° Promover y conducir el bienestar y progreso de todas las comunidades de la comarca que supervisa (2011, p. 13).

Con base en las tareas anteriores, se identifica que el supervisor verifica y asegura la prestación regular del servicio educativo y del logro de los aprendizajes, esto a través de una función de vigilancia. También las acciones que implementa el supervisor se inscriben en el marco normativo pues implica verificar que los directores de las escuelas a su cargo conozcan, apliquen y cumplan con la normatividad vigente en materia educativa. Por otra parte, implementan el servicio de asesoría que implica significa asesorar y asistir permanentemente al personal directivo adscrito a la supervisión de zona a su cargo en materia técnico-pedagógica. También asesorar a los colectivos docentes en aquellos asuntos técnico-profesionales que requieran.

En suma, se establecen tares de vigilancia, normativas y técnico pedagógicas.

En el año 2020 con la implementación de la Nueva Escuela Mexicana, se asume en el ejercicio de la función supervisora, el valor de la educación como un derecho de todas las niñas, los niños y adolescentes para su desarrollo integral y bienestar, a la vez que es un medio para la transformación y mejora social del país. Por lo tanto, el supervisor escolar deberá impulsar que en todas las escuelas se establezcan relaciones interpersonales armónicas y pacíficas, centradas en la dignidad de las personas y el respeto a los derechos humanos. Es decir, una función centrada en el factor humano.

Figura 1. Las funciones de la supervisión



Fuente: Elaboración propia.

Con todas las funciones enunciadas, no puede concebirse el cambio y desarrollo de un centro escolar sin la influencia de la supervisión escolar, de ahí la importancia de buscar la transformación del liderazgo que ejercen los directivos, con el apoyo y orientación de la instancia que mejor conoce a las comunidades educativas.

Las prácticas de supervisión en el contexto de la pandemia por COVID 19

Las prácticas de supervisión se expresan en el conjunto de haceres, saberes y sentir que los supervisores incorporan, construyen y recrean en la cotidianeidad de su ámbito particular de acción: la zona escolar. Por lo tanto, este tipo de prácticas son emanadas de una reinterpretación de los supervisores y que para ser consideradas como educativas, deberán tener un sentido de transformación de la realidad escolar.

Soler Fierriz señala que la supervisión crítica es capaz de promover la reflexión dentro del sistema educativo. Es una supervisión participativa consigue que los docentes acepten las innovaciones y asimilen nuevos enfoques didácticos, hasta llegar a hacer realidad un nuevo orden educativo que afecte tanto a la concepción del currículo como a los procesos de enseñanza y de aprendizaje, así como a la organización de los centros, la selección y utilización de recursos. (1999, p. 46)

La función supervisora también requiere de prácticas innovadoras en el ejercicio de su cargo en congruencia con los cambios educativos que se viven actualmente. Lo anterior es un factor necesario en el contexto actual, una gestión vertical para enlazar con la política educativa y principalmente horizontal para desarrollar un trabajo colaborativo. Un trabajo que articula conocimiento y acción, ética y eficacia. Procesos que promueven nuevas posibilidades de la enseñanza y el aprendizaje con innovación permanente.

Cuando las circunstancias son extraordinarias e incluso de crisis, una alternativa es el modelo de liderazgo transformacional. En este caso, los líderes pretenden mejorar la conciencia que tienen las personas respecto a la importancia y el valor de determinados objetivos y la necesidad de lograrlos. Para ello, el líder crea una visión y procura compartirla con otras personas para alcanzar un fin que es fortalecer el servicio educativo.

El líder transformacional

El líder transformacional es innovador, induce a los miembros de la organización escolar a adquirir nuevos conocimientos, permitiendo el desarrollo, descubrimiento y exploración de habilidades de cada uno, dando así la confianza para ejercer las actividades y retos que se presentan en las metas que se les adjudican, generando no sólo un buen desempeño, sino también un clima que permita al personal identificarse con el lugar de trabajo y con el trabajo que realiza, además de que reconozca el rol tan importante que desempeña al realizar sus actividades.

Lussier y Achua señalan que "el liderazgo transformacional sirve para cambiar el estado de las cosas al articular con sus seguidores los problemas en el sistema actual y una visión atractiva de lo que podría ser una nueva organización…" (2010, p. 329). El líder transformacional surge en contextos de incertidumbre y se caracteriza por mantener relaciones positivas con los grupos de trabajo y éxitos en los objetivos organizacionales ya que logran generar confianza y cooperación en las personas que los rodean.

Es este tipo de líder el que promueve un cambio, logra asistir las necesidades individuales y colectivas, motiva a la creatividad y promueve una gestión flexible.

La gestión escolar implica procesos de diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, los cuales se realimentan entre sí y apoyan la obtención de los resultados definidos por los responsables de la función directiva. Una buena gestión es la clave para que lo que haga cada integrante de una institución tenga sentido y pertinencia dentro de un proyecto que es de todos los que interactúan en ella. El supervisor escolar desde el ámbito pedagógico promueve el aprendizaje de los estudiantes, los docentes y la comunidad educativa en su conjunto, por medio de la creación de una comunidad de aprendizaje donde se reconozca al centro escolar como un conjunto de personas en interacción continua que tienen la responsabilidad del mejoramiento permanente en todos los ámbitos de la vida, no solo profesional, también personal.

La gestión escolar en el ámbito institucional está constituida por cuatro áreas de gestión: área de gestión directiva, área de gestión pedagógica y académica, área de gestión de la comunidad y área de gestión administrativa y financiera. De las cuales sólo interesa revisar la gestión directiva como insumo para el

estudio en cuestión. Es importante referir este dato porque los directores que formaron parte de este estudio conocen estas áreas de gestión y en función de estas es que respondieron.

En la gestión directiva estratégica los directores se ocupan de conocer detalladamente la realidad del contexto de los estudiantes, con el propósito de poder diseñar y revisar permanentemente las estrategias de gestión directiva para alcanzar los resultados académicos y sociales esperados. La gestión directiva se ocupa, además, del desarrollo de procesos de dirección estratégica que asegure el cumplimiento de las metas y el seguimiento sistemático de los indicadores globales de la institución y el redireccionamiento continuo hacia la visión, que responda a la misión y los objetivos institucionales. Congruente es a gestión estratégica con la perspectiva de la supervisión crítica, ya que centra su atención en el profesorado y en la comunidad escolar en general para coadyuvar a que adquieran conciencia de la situación de trabajo en la que están inmersos y sean capaces de someter a reflexión y a debate todas sus actuaciones.

Diseño de Investigación

Desde la mirada sociocultural el presente estudio ubica el contexto social como un factor determinante para el desarrollo integral de la persona en un ambiente laboral, bajo esta mirada se retoma el corte cualitativo. Se recurrió al cuestionamiento para conocer cómo sucede el fenómeno estudiado, en este caso la profesionalidad del supervisor escolar, sacando e interpretando el fenómeno de acuerdo con las personas implicadas. Se ha considerado el contexto actual en cuanto a la educación no presencial.

Propósito

Identificar la profesionalidad que los supervisores escolares deben ejercer desde la perspectiva de los directores de Educación Primaria en el contexto de educación no presencial.

Para tal fin, se identifica la profesionalidad desde la perspectiva de Valdez de la Vega. La profesionalidad aparece como una cualidad inherente al sujeto, es decir constituye "un cúmulo de conocimientos, habilidad, experiencia, práctica o esfuerzo físico específico, que en la relación de trabajo resultan necesarios para realizar un tipo de actividad determinada" (1997, p.19).

Los cuestionamientos que guiaron el estudio son: ¿Cuál es el liderazgo idóneo que identifican los directivos para la supervisión escolar en el contexto de educación no presencial? Y ¿Cuál es la percepción de la supervisión escolar necesaria desde la perspectiva del director de escuela?

Población y Muestra

Se consideró al profesorado que tiene la función de director de escuelas primarias en la Ciudad de México. Se cuestionó a 15 Directivos.

Instrumentos de recolección de datos

Se aplicó un cuestionario a los 15 directivos de la Ciudad de México que recupera las funciones de la supervisión escolar en las dimensiones administrativa, pedagógica, organizativa y de participación social desde la perspectiva de los directores de escuela primaria, además de cuestionar el tipo de apoyo que

reciben de la supervisión escolar en el contexto de educación a distancia. Indagando también cuáles serían los cambios que podrían ocurrir en la supervisión escolar desde las necesidades de los encuestados.

Resultados

Como se señala en párrafos anteriores, el cuestionario se aplicó a 15 Directivos. En cuanto al nivel de preparación profesional con que cuentan, 8 directores cuentan nivel de Licenciatura, 3 directores tienen grado de Maestría, un director tiene grado de Doctorado y 3 más de Normal Básica.

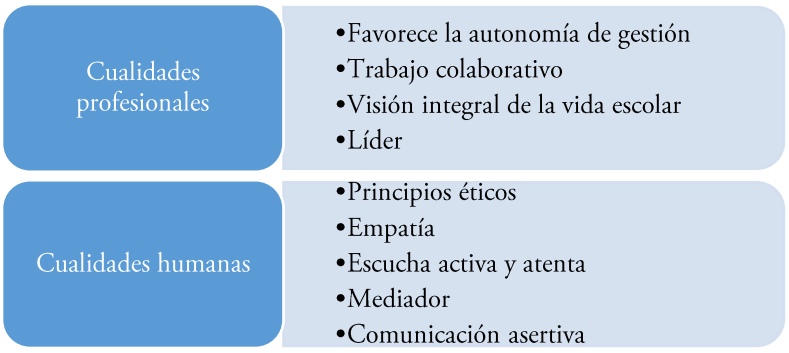
Los directores manifestaron las funciones que sus supervisores realizan en cada una de las dimensiones de la gestión escolar. En párrafos precedentes se comunicó que las dimensiones son, administrativa, pedagógica, de organización y de participación social.

Cualidades del supervisor escolar desde la perspectiva del director

Referente a las cualidades del supervisor escolar, es natural que la autoridad educativa pretenda un tipo de supervisor, el colectivo docente uno distinto y los directores escolares otro. Para fines de este estudio se presentan las opiniones de los directores escolares. Cabe aclarar que las respuestas de los directores están vinculadas a la función supervisora entendida como actividad frecuente, reiterativa que es determinada por el Sistema Educativo.

Los directivos encuestados resaltan como cualidades de la supervisión, la escucha activa y atenta, comunicación asertiva, empatía, motiva, lidera, es tolerante, mediador, con una visión integral de la vida escolar y del trabajo colaborativo. Favorece los principios éticos y profesionales, así como la autonomía de gestión de las escuelas.

Figura 2. Cualidades profesionales y humanas de los supervisores identificadas por los directores



Fuente: elaboración propia.

Puig Ravira, señala principios que guían el trabajo del supervisor. "El primero sería la crítica para analizar la realidad o para someter a análisis la realidad y determinar todo aquello que no queremos porque nos parece injusto. El segundo, el principio de alteridad, entendido como núcleo de otros valores, demanda

afirmar la necesidad de salir de nosotros mismos para establecer una relación óptima con los demás, tanto en el plano interindividual como en el colectivo". (1992, p. 13)

Señala el autor que entre los valores consensuados están: la valoración del diálogo y del trabajo cooperativo, defensa de los derechos de los miembros de la comunidad educativa, el respecto y la aplicación reflexiva y el respeto por la autoridad legalmente constituida.

Soler identifica que "el supervisor está sujeto a presiones psicológicas, se le exige que represente a la Administración y a su política educativa y ésta no siempre lo respalda". (1999, p. 108). En el contexto del confinamiento por COVID 19, los supervisores se enfrentaron a situaciones distintas y sus actuaciones fueron diversas e incluso contradictorias, pues la crisis obliga a decisiones prontas y asertivas.

En suma, se enfatiza un supervisor que es un profesional que se adapta a las transformaciones del contexto mirándose a sí mismo y proyectando el horizonte con la comunidad escolar.

Apoyo que brinda la supervisión escolar en el contexto de educación no presencial

La mayoría de los directivos expresaron que recibieron apoyo de la supervisión escolar en la educación a distancia, orientando, asesorando y capacitando en el manejo de las nuevas tecnologías, facilitando material para llevar a cabo ideas que favorecieron los procesos de enseñanza a distancia, resolviendo oportunamente dudas.

El apoyo de la supervisión ayudó a encontrar mejores formas de realizar la actividad pedagógica y administrativa; en cuanto a lo administrativo se brindaron orientaciones concretas para realizar los diversos procesos y procedimientos, para la intervención con padres de familia, mantener una constante comunicación a fin de cumplimentar en tiempo y forma los trámites administrativos en coordinación con el área correspondiente

A respecto, García plantea que "la calidad de la supervisión escolar está orientada a ayudar y asesorar al docente y establecer fuertes lazos morales con los miembros de la comunidad donde se desenvuelve" (2015, p. 131). Sin embargo, en la realidad educativa se observa por parte del supervisor educativo mayor atención al personal directivo. En este estudio se observa que no solo se atendió a los directores, también al profesorado por las condiciones de crisis. Se identificaron retos: establecer asesoría y realimentación alineada con las expectativas de la evaluación. Proporcionar asesoría integrada en el trabajo cotidiano con los directores, basada en sus necesidades, contexto escolar, currículum y posibilidades tecnológicas.

Otro aspecto para destacar, que mencionaron los directores es que se les dio atención y orientación a casos específicos, con apoyo de bibliografía e impulsó a continuar implementando estrategias de intervención acordes a las necesidades de dicha población privilegiando el apoyo psicoemocional. Se realizaron sugerencias sobre las formas de comunicación con el personal, y el supervisor los motivó a tomar cursos, aprovechando los formatos virtuales, acudieron a las asesoría en línea.

El trabajo a distancia implicó estar en la disposición de resolver cualquier duda, problemas, entre otras, con horario flexible, con apoyo de las Tecnologías de la información y la comunicación, con el apoyo de reuniones virtuales y constantes para orientar el trabajo y mediación con los docentes frente a grupo. Sugerencias de sitios web, módulos informativos, sitios y plataformas, cursos, etc., con la intención de

fortalecer el trabajo con los alumnos. Se involucró a los docentes con encuestas para conocer su perspectiva y trabajo, conocer los requerimientos de apoyo, y estableciendo espacios para orientar.

Los retos de la supervisión escolar

Es notoria la desvinculación existente entre el ser y el deber ser de un supervisor educativo. Este pretende ser más cordial y accesible a los requerimientos del personal, mientras que en su accionar prevalece la convicción de que la estructura organizacional es vertical, donde él es quien toma las decisiones sin considerar la opinión de los demás, produciendo una enorme brecha entre las buenas relaciones que deben prevalecer entre todos los miembros de la organización.

Desde la perspectiva de los directivos, se considera que la función ideal de la supervisión escolar, para apoyo de su gestión debe aplicar normas, instrumentos, procesos y procedimientos en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, brindar acompañamiento, orientación y apoyo en las necesidades que cada escuela requiera. Estar presente y colaborar en todos los ámbitos de gestión del centro escolar, haciendo presencia en las escuelas y espacios virtuales para conocer a fondo sus necesidades.

Se requiere trabajar en armonía, empatía y comunicación para lograr el objetivo en común, con menos exigencia administrativa para que el director pueda brindar apoyo y asesoría a sus docentes. Ser un agente de cambio que comparta estrategias novedosas de manera inmediata, generar espacios de colaboración en la modalidad a distancia y en el uso de las tecnologías, acompañamiento constante con innovación y con visión pedagógica.

Un líder que propicie el trabajo colaborativo entre el personal directivo y los docentes en un modelo a distancia, con sentido humanista, que acompañe y clarifique todos y cada uno de los procesos administrativos, pedagógicos y organizativos. Que se involucre proactivamente en la problemática escolar a fin de encontrar juntos una solución. Buscar como equipo colaborativo de supervisión formas de comunicarse a distancia más continuas y eficientes para brindar acompañamiento, ya que, debido a las circunstancias adversas, se requiere más apoyo emocional, tanto docentes como directivos. Tener una visión global de lo que sucede en las escuelas que integran la zona, buscar o sugerir soluciones a las problemáticas.

Este último aspecto resultó sumamente valioso para los directivos pues manifiestan aquellas tareas, acciones e incluso funciones que desde su percepción los supervisores deberían realizar.

Cambios que deben ocurrir en la supervisión Escolar

Definir el perfil de la Supervisión en un contexto a distancia y desde la mirada de los directivos conlleva a que dicha figura educativa se sume a la tarea educativa, con una mejor organización, con menor carga administrativa; información oportuna y precisa, comunicación asertiva y transparente.

Es conveniente asegurar que la información de las autoridades educativas llegue de forma expedita a las escuelas y docentes para evitar confusiones y para que las escuelas se organicen y tomen decisiones. Señalan que se requiere que los supervisores sean más empáticos con los directores y docentes, fomentar el diálogo, ofrecer sugerencias y ayuda ante las situaciones que interfieren en el funcionamiento eficaz de las labores educativas.

Ser precisos en las orientaciones, mejorar en los tiempos de respuesta, respetar los horarios laborales, ser más pedagógico y menos administrativo. Adaptarse a la educación a distancia, implica principalmente estar más cerca de la escuela, dar acompañamiento y orientación a través de diferentes herramientas y recursos digitales, así como, el manejo de la contención emocional y de la resiliencia de la comunidad educativa ante la adversidad por el confinamiento.

De acuerdo con García "la buena voluntad de los docentes no es suficiente para afrontar los retos asociados a la migración de los procesos educativos a entornos virtuales, puesto que este proceso requiere que los docentes cuenten con una preparación especial y una capacitación continua que garantice el desarrollo de destrezas computacionales asociadas al diseño, implementación y distribución de recursos de aprendizaje digitales, adaptados a la modalidad educativa virtual, centrando el proceso educativo en el estudiante" (2015, p. 22).

En suma, desde la perspectiva de los directivos, son urgentes tres tareas básicas ante el contexto de crisis que se vive por la pandemia COVID 19.

a) Anticipar el cambio, esto significa que el supervisor es capaz de tomar decisiones con base en los futuros escenarios posibles, esto significa colocarse en prospectiva.
b) Gestionar el cambio, significa que el supervisor escolar plantea una gestión escolar basada en el cambio.
c) Crear estrategias que permitan garantizar el servicio educativo. el supervisor escolar será capaz de apoyar a los colectivos y directores en la búsqueda, selección, implementación de estrategias para dar respuesta a las necesidades del contexto.

Finalmente, en la siguiente tabla se muestra la organización de los resultados en cuanto a funciones identificadas desde la perspectiva de dimensiones de la gestión estratégica. Se agrega una nueva dimensión denominada personal que atiende a los aspectos relacionados con el supervisor persona y su relación con la comunidad escolar, cierto es que esta dimensión es transversal a las dimensiones encontradas en la literatura, el contexto de confinamiento por la COVID 19 mostró que es necesario atender las cualidades humanas.

Tabla 1. Funciones del supervisor identificadas por los directores

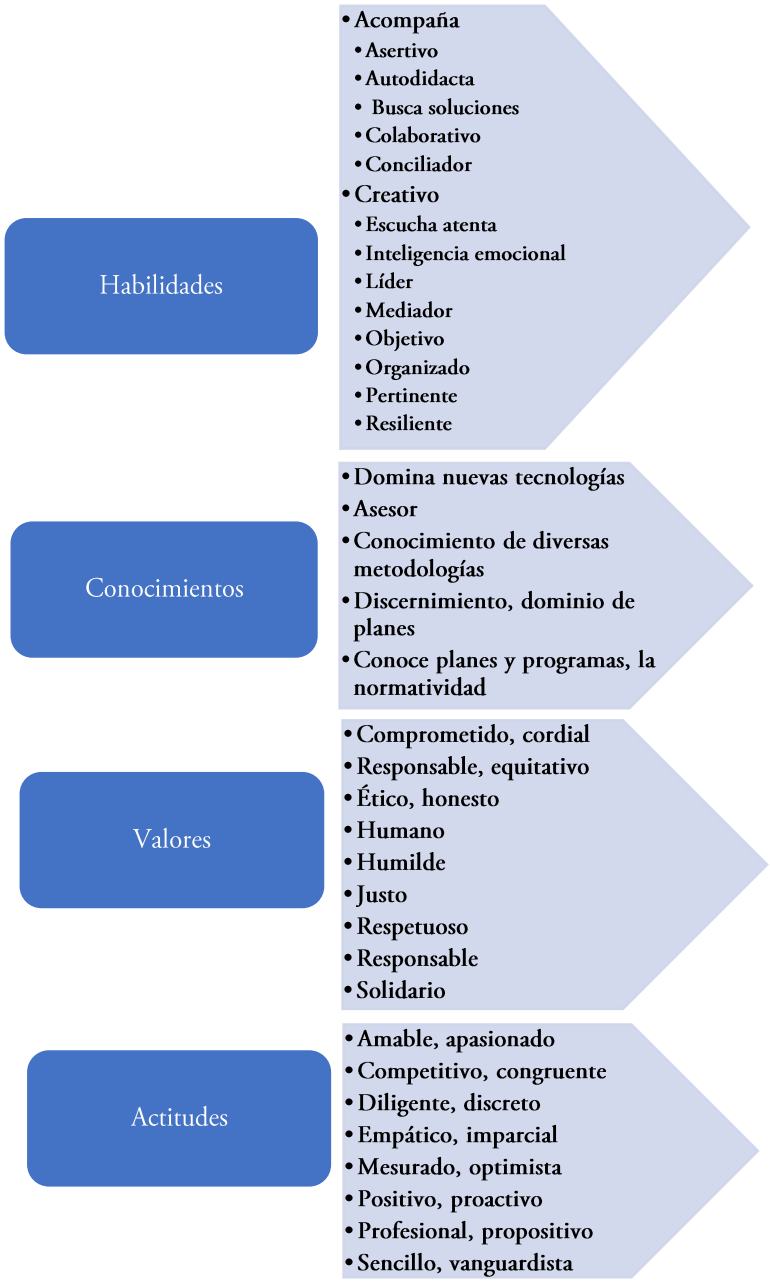
DIMENSIONES	FUNCIONES IDENTIFICADAS
Dimensión Administrativa	Coordinación de recursos humanos Coordinación de recursos materiales Coordinación de recursos financieros Garantizar el buen funcionamiento de la escuela
Dimensión Pedagógica	Asesoría Acompañamiento Fortalece los estilos y formas de enseñanza de los docentes
Dimensión Organizativa	Organización escolar Toma de decisiones
Dimensión Participación Social	Involucra a padres de familia en acciones de la escuela Considera el entorno social e institucional en la gestión
Dimensión personal	Ejerce y promueve valores humanos universales

Fuente: Elaboración propia.

Habilidades, conocimientos y actitudes que debe tener el supervisor para brindar acompañamiento en la gestión directiva

Los resultados de esta sección se comunican tal como lo manifestaron los directivos, por lo que se observa que los rasgos que identifican no corresponden todos a la clasificación que se les estableció: habilidades, conocimientos, valores y actitudes.

Figura 3. Conocimientos, habilidades, valores y actitudes que identifican los directores en el supervisor



Fuente: elaboración propia.

El perfil del supervisor que identifican enfatiza los conocimientos pedagógicos en que la función de asesoría es primordial y el aspecto que focalizan es el uso de tecnologías digitales y el conocimiento de la didáctica.

Reflexiones finales

A pesar de los cambios que se han realizado en cuanto a sus funciones, los supervisores educativos siguen anclados en una gestión tradicionalista por la estructura de la institución escolar, ya aún es vertical e impide el logro de avances importantes en el sistema educativo. Cabe resaltar, que supervisar es ayudar y permitir el desarrollo de las potencialidades que tiene cada una de las personas que forma parte de la organización para que en equipo logre ejecutar los cambios que requieren para transformar su realidad. Sin embargo, la crisis actual ocasionada por el COVID 19, catalizó un cambio de relaciones desde los centros educativos. En coincidencia con Ayala en este estudio se identificó que "las relaciones entre supervisor y supervisado son funcionales y no jerárquicas" (2014, p. 12). Con esta idea se plantea la horizontalidad, que implica un cambio en la forma de gestionar las acciones, involucrando a todos y estableciendo el diálogo como factor importante. Tal como lo señala Aramendi "el vector horizontal favorece la articulación de funciones y la optimización de las relaciones y de los enlaces entre los integrantes de la institución educativa" (2006, p. 50).

La educación a distancia impulsa cambios en la gestión escolar, pues no siempre es posible la comunicación síncrona entre los miembros de la comunidad escolar. Son necesarias otras estrategias y formas de comunicación para organizarse. Se identifica en este estudio que se hacen necesarios espacios de enseñanza, espacios de gestión y prioritariamente espacios de asesoría puesto que es un contexto distinto a la educación presencial y se requiere plantear nuevas formas de hacer los procesos de enseñanza. Harris y Jones han señalado que "las prácticas de liderazgo escolar han cambiado considerablemente y tal vez de manera irreversible debido al COVID-19" (2020, p. 245). Por ello es importante contar con liderazgos sensibles al cambio y al contexto.

Los directivos coinciden en que la supervisión escolar brinda información institucional y debe ser la instancia inmediata que los mantiene vinculados a la política educativa. No obstante, el supervisor debe conocer los contextos de su zona escolar y establecer un papel mediador, reconocen que es necesario su papel de control, en este aspecto de circunscribir las acciones en el marco normativo, pero deberá comprender las problemáticas a que se enfrentan en la atención a los alumnos.

Con base en la percepción del rol del supervisor, los directivos reconocen que debe asumirse un liderazgo transformacional, requieren que el supervisor los motive y acompañe en los cambios que implementan en la gestión escolar y en la práctica docente. Requieren un supervisor empático y carismático que se interpreta como un líder que conoce el contexto de sus escuelas, conoce a la comunidad escolar y sabe de las necesidades que tienen. En consecuencia, requieren que el supervisor atienda necesidades colectivas e individuales.

El reto mayor del supervisor será el de asesoría y acompañamiento pues implica que él tenga dominio técnico de distintas herramientas digitales, para la comunicación, para la gestión escolar y para los procesos

de enseñanza. Además, que asesore al director y a los colectivos en el uso pedagógico de las tecnologías digitales en contextos no presenciales.

Finalmente, la nueva profesionalidad del supervisor deberá poseer un conjunto de cualidades, humanas y profesionales para enfrentar sus roles con eficacia y eficiencia y para proyectar al horizonte una supervisión escolar efectiva. El profesional deberá focalizar su desarrollo profesional, fortaleciendo nuevas capacidades para que docentes y directivos puedan ofrecer una educación no presencial y en futuro cercano modelos híbridos. El supervisor humano deberá favorecer la contención emocional, con el fin de reconstruir relaciones, prioridades y sentido de seguridad y pertenencia. También compartir mecanismos concretos de apoyo para los nuevos contextos, generando confianza, fortaleciendo las medidas de cuidado y protección. Deberá gestionarse en el cambio, para el cambio, anticipar y actual en las situaciones de crisis.

Bibliografía

Aramendi, P. (2006). Selección de centro, comunicación y concepto de calidad. XXI Revista de educación, (8), pp. 49-60. http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2021/b15167288.pdf?sequence=1.

Ayala, M. (2014). Manual de Supervisión Educativa. M.E. Santo Domingo, República Dominicana, pp 11 – 12.

García, B. (2015). "La supervisión educativa ¿víctima o excluida de las políticas públicas". UPEL. Año 2016, vol 12, núm 1. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Maracay – Venezuela, pp 118 – 139.

Harris, A. & Jones, M. (2020). COVID 19 – School leadership in disruptive times. School Leadership & Management, 40:4, 243-247.

Lussier, R. N., and Achua, C. F. (2010). Leadership, Fourth Edition, South-Western Cengage Learning: Mason. USA.

Martínez, O (2011). Cuaderno Orientaciones para fortalecer las competencias profesionales de los equipos de supervisión en las Escuelas de Tiempo Completo. Secretaria de Educación Pública.

Puig, R. J. (2021). El Aprendizaje-servicio como estrategia de cooperación y formación socio educativa. En Alteridad: revista de educación, ISSN-e 1390-8642, ISSN 1390-325X, Vol 16, Nº. 1, ejemplar dedicado a: enero-junio 2021, págs. 12-22

SEP (2019). "Marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar dirigidas al aprendizaje y el desarrollo integral de todos los alumnos: Perfil docente, directivo y de supervisión". Documento de trabajo. SEP, Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Octubre, 2019.

Valdés de la Vega, B. (1993). La profesionalidad del trabajador en el contrato laboral. Ed Trotta Madrid 1997,19.

Soler, F. (1993). Fundamentos de supervisión educativa. Editorial Muralla. España.

Infraestructura para el desarrollo sostenible. El caso del sureste mexicano en el gobierno de la Cuarta Transformación (4T)

Angélica Pérez Ordaz[1]

Presentación

El gobierno de la Cuarta Transformación (4T), representado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, comprometido con políticas públicas redistributivas, en torno al desarrollo del territorio o r*esiliencia ecosistemica*, impulsa la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras sostenibles y de calidad, donde se toman en cuenta las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales de sus población, en aras de fomentar una prosperidad económica compartida y favorecer el desarrollo social y la protección ambiental del país.

Junto con las comunidades locales se diseñan medidas para resolver sus problemas y necesidades y donde la viabilidad política se considera un asunto vital para dar respuesta oportuna a dichos requerimientos.

El gobierno de la 4T, busca garantizar perspectivas de sostenibilidad, frente a los cambios medioambientales, económicos, sociales, que afectan el contexto de vida de las comunidades, particularmente las más vulnerables.

Teniendo como principal eje rector, no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera y por el bien de todos, primero los pobres y en esta medida, dar cumplimiento a los compromisos contraídos en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

¿Desarrollo sostenible, para qué?

El desarrollo sostenible como sustento de las acciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tiene su referente en la Declaración del Milenio, donde los países que la integran se comprometieron a

[1] **Angélica Pérez Ordaz.** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), actualmente es Profesora de Carrera en el CCH-Sur UNAM. Cuenta con estudios posdoctorales en Milán, Italia en el ámbito de la educación y en Regímenes Políticos Comparados por la Universidad de Colorado, en Colorado Springs (UCCS), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la Academia Internacional de Ciencias Políticas y Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS). La doctora Pérez Ordaz, ha obtenido importantes premios y distinciones dentro y fuera de la UNAM. Asimismo, ha participado como asistente y/o ponente en múltiples cursos, diplomados, seminarios, coloquios, conferencias, congresos. Es autora y coautora en diversas publicaciones nacionales e internacionales y de artículos de divulgación en revistas académicas. Correo electrónico: sigloxxi16@yahoo.com.

reducir los niveles de pobreza extrema mediante una serie de objetivos, metas e indicadores, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que culminaron en el 2015. De los 8 ODM del 1 al 7 buscaban que los países en vías de desarrollo tomaran medidas en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y la materna, el VIH/sida y la degradación ambiental; mientras que el ODM 8 instaba a los países desarrollados a adoptar medidas para aliviar la deuda, incrementar la asistencia a los países en desarrollo y promover un mercado más justo (ONU-Guatemala, 2021). Si bien, hubo avance en algunos de éstos, no fue suficiente por lo que los países acordaron mayores esfuerzos para impulsar un desarrollo sostenible mediante la Agenda 2030 donde, además de considerar las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales del ser humano, también se tomen en cuenta la preservación, conservación y protección de los recursos naturales tanto de las actuales como de las futuras generaciones.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en el 2015 por los 193 Estados miembros de la ONU, como eje hacia un nuevo paradigma de desarrollo, donde se pretende que las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas, tomen un papel central en las directrices de los gobiernos del mundo. Dicha Agenda, se propone acabar con la pobreza hacia 2030, la promoción de una prosperidad económica compartida, el desarrollo social y la protección ambiental para todos los países con énfasis en el respeto a los derechos humanos. La Agenda 2030 cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas, que reemplazan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y guiarán el trabajo de las Naciones Unidas hasta el año 2030.
Los ODS tienen un carácter integrador e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, donde se toman en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y se respetan sus políticas y prioridades. Cada gobierno fija sus propias metas, políticas y estrategias nacionales de acuerdo a las circunstancias de su país, en congruencia con los ODS y sus metas, donde se plantea como esencial la alianza con el sector privado, la sociedad civil y la academia para alcanzarlos (ONU-Guatemala, 2021*)* donde, entre los principales objetivos se destaca, el desarrollo de infraestructuras sostenibles, resilientes y de calidad en aras de apoyar el desarrollo económico y el bienestar social.

En la actualidad se habla cada vez más de resiliencia en torno a políticas públicas para el desarrollo del territorio o r*esiliencia ecosistemica*, donde junto con las comunidades locales se toman medidas para resolver sus problemas y necesidades, sustentadas en la participación y la transparencia, donde la viabilidad política se considera un asunto vital para dar respuesta oportuna y pertinente a dichos requerimientos. El término resiliencia se relaciona con un cambio de enfoque que busca proyectar visiones proactivas y positivas a fin de reaccionar estratégicamente frente a posibles factores de crisis. En este sentido, se considera esencial garantizar perspectivas de sostenibilidad, frente a los cambios medioambientales, económicos, sociales y de gobernanza, que afectan el contexto de vida de las comunidades, particularmente las más vulnerables.

Para la ONU los mayores desafíos de México se concentran en la reducción de las desigualdades, el crecimiento inclusivo, el trabajo decoroso, la industria, innovación e infraestructura, la vida de ecosistemas terrestres, así como la paz, justicia e instituciones sólidas, que ofrezcan a las personas la oportunidad y el espacio para crecer y desarrollarse. De ahí que el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, haya destacado la necesidad de incorporar estas dimensiones del desarrollo sostenible y contenidos de la Agenda 2030 a los programas que implementan diversas instancias de la administración pública federal, donde la infraestructura económica y social adquiere vital relevancia para el logro de los ODS.

*Sin embargo, el impacto de la crisis socioeconómica generada en el mundo por e*l SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, que ha puesto a las sociedades y sus gobiernos de todo el mundo, difíciles pruebas y complejos escenarios para la toma de decisiones que han afectado la esfera pública en sus diversos ámbitos y dimensiones, pone *en riesgo el cumplimiento de la Agenda 2030 en las diversas áreas del desarrollo sostenible lo que,* sumado a los retos estructurales preexistentes en México, recrudecen y profundizan las brechas del desarrollo. De ahí, que, para el gobierno de la 4T, sea urgente impulsar una recuperación integral para salir de esta crisis, se revierta el impacto negativo de la pandemia y se acelere un progreso que contribuya al bienestar social y al desarrollo regional de nuestro país, teniendo como principales ejes rectores entre otros, no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera y por el bien de todos, primero los pobres (Presidencia de la República, 2019: 10).

El gobierno del Presidente López Obrador, busca impulsar la reactivación económica, el desarrollo del mercado interno, donde el sector público, fomente la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura que están en marcha, para contribuir al bienestar social y al desarrollo local de nuestro país, particularmente de la región sur-sureste que ha estado olvidada por la política económica y social de los gobiernos de los últimos 40 años y que se integra de acuerdo con el INEGI por las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Donde el gobierno toma en cuenta las contribuciones de los distintos grupos sociales que se recogieron en las consultas celebradas a principios de esta administración y donde se dieron a conocer las demandas y necesidades más sentidas de la sociedad mexicana (DOF, 2020).

Función de la infraestructura para el desarrollo sostenible

La infraestructura básica con que cuenta un país constituye una de las variables instrumentales para potenciar la capacidad humana del desarrollo sostenible, ésta incluye las estructuras técnicas, equipos, instalaciones duraderas y servicios con que cuenta un país y son utilizados en la producción económica y en los hogares. Incluye todo despliegue logístico de una economía o de una región. Constituye una parte sustantiva del capital físico con el que cuenta la economía y contribuye significativamente al crecimiento y desarrollo económico y social de cualquier país (Ayala (1999: 435) define el capital físico como la acumulación de recursos que contribuye a través del tiempo a la ampliación de la producción de bienes y servicios; incluye inventarios e inversión fija como: maquinaria y equipo, construcciones, obras públicas, servicios públicos y vivienda). Esta infraestructura se divide en dos ramas: por un lado, se encuentra la infraestructura económica que tiende a impulsar directamente la actividad económica, pero que, al mismo tiempo, apoya el desarrollo social, comprende, entre otras cosas, las actividades realizadas en carreteras y caminos, electricidad, agua, drenaje y alcantarillado, además de comunicaciones; otro lado, se ubica la infraestructura social que incluye los sectores de salud y educación.

La infraestructura es esencial en el marco de un desarrollo sostenible Significa un complemento al desarrollo económico, a la disponibilidad de servicios básicos y un refuerzo de las oportunidades para que la población satisfaga sus necesidades básicas. Su influencia penetra cualquier ámbito de la economía y la sociedad y puede dar al país unidad y equilibrio. En este sentido se constituye como un factor dinámico para mejorar la calidad de vida y el bienestar de la sociedad.

En esta perspectiva la infraestructura responde a tres niveles:

- Estado: integración territorial

- Mercado: integración y apertura de nuevos mercados, disminución de los costes de transacción, promoción del comercio y expansión de la producción y el empleo.
- Sociedad: Incrementa la accesibilidad a los bienes de consumo y a los bienes públicos.

Este tipo de infraestructura contribuye al crecimiento económico porque moviliza los recursos humanos y físicos. Las mejoras en el transporte reducen los costos de transacción, permiten lograr economías de escala y especialización, amplían las oportunidades, expanden el comercio, integran los mercados, fortalecen la competencia, realzan la interacción social y en el mediano y largo plazo, aumentan los ingresos reales y el bienestar de una sociedad.

A partir de la infraestructura se crean las condiciones para que la producción, distribución y consumo de bienes se realice de manera eficiente, tanto interna como externamente. En México, el gobierno, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se ha encargado de llevar a cabo la construcción de la principal infraestructura nacional.

Los principales sectores de infraestructura comprenden: el transporte, compuesto por carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos; el sector de energía, que incluye la generación, transmisión y distribución de electricidad, y la transmisión y distribución de gas natural; el sector de las telecomunicaciones, con sus respectivos servicios de telefonía fija, celular, satelital y de conectividad a internet; el sector de agua potable y saneamiento; las obras de riego con fines agrícolas; y las defensas contra inundaciones. Las obras de infraestructura tienen múltiples impactos en los distintos sectores de la economía y la sociedad: 1) transportan y conectan una gran cantidad de personas, bienes, servicios e información o conocimiento, por lo que constituye una condición imprescindible para el funcionamiento productivo y eficiente de la economía; 2) aumentan la calidad de vida de las personas, al proporcionar mayores y mejores accesos a la salud, la educación, los mercados; 3) aumentan el bienestar al permitir que las personas se integren a la sociedad de distintas maneras, mediante las relaciones e interacciones cotidianas que conforman redes sociales, que hacen posible la construcción del capital social (CEPAL, 2016: 3).

La infraestructura básica con que cuenta México es producto principalmente del papel que el Estado ha desempeñado en la economía y la sociedad. La red de transporte carretero, ferroviario, portuario y marítimo, las telecomunicaciones, la electrificación a través de la generación y distribución, las obras de irrigación, las bodegas y centros de acopio, la telefonía, la red de microondas y satélites son algunas de las obras más destacadas. La infraestructura física con la que cuenta un país, es una de las palancas básicas para su desarrollo. Sin embargo, las políticas públicas en infraestructura económica y social de las décadas pasadas, no respondieron a las necesidades de la sociedad para mejorar su calidad de vida, en las diversas regiones del país. Es insuficiente en extensión, cobertura y condiciones de operación, lo que pone un freno a su desarrollo.

La infraestructura tiene múltiples vínculos con el desarrollo sostenible. Una mejor infraestructura permite crear empleos y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y las comunidades. Puede ahorrar tiempo y esfuerzos humanos en el transporte del agua, las cosechas, la madera y otros productos básicos. La falta de acceso a los servicios básicos e infraestructura es uno de los problemas y prioridades más apremiantes. Si bien las prioridades fluctúan de acuerdo al marco local, las dificultades de acceso a escuelas, clínicas de salud, mercados, agua, caminos y transporte, vivienda, combustibles y saneamiento constituyen un freno al desarrollo.

En México la falta de infraestructura básica —en particular caminos (sobre todo en las zonas rurales), medios de transportes, como otros servicios— es un problema de importancia crítica. En cualquier parte del mundo, las comunidades marginadas hablan de la importancia de servicios clave, como carreteras, transporte, agua, electricidad, atención de la salud y mercados. Es un hecho que el nivel de bienestar en la comunidad se relaciona con la disponibilidad de infraestructura y servicios. Organismos internacionales y nacionales (ONU, Banco Mundial, Consejo Nacional de Población, etcétera), señalan que las comunidades con mayor índice de marginación son las que están más aisladas y alejadas de los caminos y otras instalaciones clave de infraestructura.

En el largo plazo la forma más efectiva de reducir las diferencias regionales es mediante la inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes (sea en mantenimiento o construcción oportunos), mejorando las comunicaciones internas y externas de las regiones desfavorecidas y de su población. En México la concentración de la actividad económica en ciertas regiones y su tendencia hasta antes del gobierno de la 4T, ha afectado negativamente a otras, excluyéndolas del desarrollo. Lo anterior, se acompaña con problemas de pobreza y disminución en el nivel de bienestar de la población, que tienen su origen en la forma desigual en que la actividad económica y social se distribuye en el territorio y se manifiesta en bajos niveles de educación, salud e ingresos (Pérez Ordaz, 2006: 45).

La dotación de una infraestructura social y económica tiene un papel si bien es cierto, complementario, su deficiencia o ausencia incide directamente sobre el desarrollo sostenible, lo que se refleja en las condiciones que permiten a una sociedad el derecho a la salud, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para su bienestar individual y colectivo, tales como educación, vivienda, cultura, recreación, protección del poder adquisitivo de los salarios, apoyos financieros, donde se incluye, la preservación, conservación y protección de los recursos naturales, etcétera. Lo que a su vez se manifiesta en estar bien alimentado, gozar de buena salud, contar con una esperanza de vida adecuada, hasta como el ser feliz, tener dignidad o tener vida comunitaria. Corresponde a los gobiernos definir las acciones que impulsen el bienestar social mediante infraestructura, equipamiento y servicios, bajo un enfoque territorial ecosistémico, tendiente a promover un desarrollo sostenible.

Para apreciar la función de la infraestructura en el desarrollo sostenible, es necesario comprender no solo su quehacer en el crecimiento económico, sino también en el desarrollo de las capacidades de las personas y en su aprovechamiento. Es esencial que la política de infraestructura, vincule los programas regionales en función de prioridades, recursos y capacidades, y en este sentido, establecer estrategias diferenciadas que lleven a promover la competitividad regional en términos de la economía global y el estímulo a la formación de regiones sostenibles que permitan impulsar, con mayor énfasis, la capacidad de transformación con que cuenta el país.

Infraestructura y territorio

Entre las dimensiones del desarrollo se encuentran la dimensión espacial y territorial, donde la infraestructura particularmente de transporte, juega un papel esencial en la configuración del territorio. Permite adaptar el espacio nacional o regional para actividades económicas, políticas y sociales, por lo que su construcción se puede definir en función de determinados propósitos, como crear o unir regiones dentro del espacio nacional o bien, hacia el exterior. En este sentido, la infraestructura de transporte,

facilita la integración económica, política y social interna e impulsa la relación externa del territorio y permite el acceso a los bienes y servicios, la movilidad y mejoras en el bienestar de la población. Su ausencia obstaculiza o impide la integración y el comercio y su estado físico o escasa provisión puede provocar una pérdida de competitividad del país, en esta medida constituye un determinante de la ordenación del territorio y de su desarrollo tanto económico como social.

Espacio y territorio constituyen los elementos vitales donde el hombre se expresa a través de procesos económicos, políticos y sociales. Es aquí donde se configuran sus formas de organización reflejadas en instituciones, organizaciones e instrumentos esenciales para su desarrollo y donde la administración pública adquiere un carácter primario en la consecución de dichos objetivos.

La infraestructura de comunicaciones y transporte representa la organización del espacio y es base de cualquier formación territorial y al mismo tiempo, resultado de los principios que rigen la organización económica, política, social, cultural, en cualquier país. A través ésta, se explican las diferentes localizaciones que se producen en el espacio, de mercados, productos, servicios, industrias. Representan la redes de comunicación, de intercambios y enlaces y de rapidez y facilidad con la que se producen los intercambios económicos, políticos y sociales, lo que muestra, la estrecha relación entre el medio socioeconómico-político y el sistema de transportes y comunicaciones, que se constituye como un vertebrador de la organización espacial y su impacto en un determinado territorio lo que está necesariamente ligado con el proceso de crecimiento económico y de desarrollo regional, atracción de flujos hacia las comunidades por la instalación de rutas de mayor capacidad, instalación de industrias atraídas por las ventajas de comunicación, nuevas especializaciones funcionales, cambios relativos a las funciones urbanas, reorganización de las áreas de influencia en función de las localizaciones primarias, que fortalecen y amplían las expectativas para un desarrollo sostenible. En este sentido, la infraestructura de transporte es un elemento central para comprender las formas de organización espacial y territorial y al mismo tiempo, constituye un factor para el desarrollo económico y social de cada país (Pérez Ordaz, 2006: 43).

La infraestructura (transporte y servicios) tiene un papel prioritario en la configuración y ordenación del territorio, permite la vinculación económica, política y social entre los diversos actores que integran el espacio regional, nacional e internacional, donde dicha ordenación se manifiesta como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, al tiempo que se fijan como objetivos el desarrollo socioeconómico de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio, con planteamientos y políticas globales e integrales, con enfoques interdisciplinarios que analicen y comprendan las múltiples interrelaciones de los sistemas existentes en el territorio. Entre esos sistemas, tiene una especial relevancia el de las infraestructuras y en particular, la carretera que puede contribuir a la corrección o a la aparición de desequilibrios territoriales.

En México históricamente no se ha vinculado la construcción de infraestructura de transporte a las necesidades socioeconómicas de la población, se ha orientado más a satisfacer las exigencias para el fortalecimiento del capitalismo a escala nacional y mundial. En esta vertiente es importante señalar que a cada época le corresponde un sistema de transporte y una organización territorial particulares, que dan cuenta de las formas de interrelación entre los diversos actores en una época determinada. En la actualidad en nuestro país, la distancia sigue siendo un freno al desarrollo económico y social de las regiones, al acceso a mercados, fuentes de empleo, escuelas y hospitales, en esta medida se considera que el desarrollo

socioeconómico de un país depende en gran medida de la eficacia, eficiencia y equidad con que se den los intercambios de bienes y personas (Chías, 1995: 69).

En general la inversión pública en infraestructura ha sido insuficiente, debido a la limitada disponibilidad de recursos financieros que han forzado a los gobiernos a disminuir los gastos en los sectores social y de infraestructura básica, lo que, aunado a reducciones en recursos para mantenimiento, ha incrementado los niveles de marginación y pobreza característicos de algunas regiones y la tasa de deterioro físico de dicha infraestructura.

Lo anterior, es resultado de la ausencia de un enfoque regional en el gobierno y en la administración pública que ha tenido como consecuencia una baja eficiencia de las políticas públicas tendientes al desarrollo regional. No existían acciones concurrentes de la administración pública federal en las regiones del país, como tampoco en los estados. La consecuencia es que no se había logrado que el proceso de desarrollo respondiera a prioridades de las regiones, por lo que se agudizó el desequilibrio territorial. De ahí la importancia de contar con una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo con los impactos que se requiere generar en el plano de las regiones para impulsar su capacidad productiva y un desarrollo más equilibrado (Iracheta, 2002: 67).

Las condiciones de vida resultantes han provocado la emigración hacia zonas urbanas congestionadas del país y Estados Unidos. Con este panorama de elevada concentración y dispersión en diferentes regiones, los retos más grandes en términos de organización espacial y planeación consisten, por un lado, fortalecer a las pequeñas y medianas ciudades con potencial de desarrollo, así como en regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes. Por otro lado, es necesario fortalecer la conectividad entre las diversas regiones del país y responder a las necesidades de localidades remotas mediante la creación de la masa crítica necesaria para asegurar el acceso de la población a los servicios básicos (Pérez Ordaz, 2006: 47).

En esta perspectiva, el gobierno de la 4T, concibe el desarrollo regional como un proceso de cambio social sostenido, que tiene como finalidad el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella. El desarrollo regional presupone la existencia de crecimiento económico sumado al bienestar social, que dé lugar a una mayor calidad de vida, con un Estado fuerte y democrático, pues no se puede dejar el problema de las disparidades regionales a las fuerzas de mercado.

El ámbito de la gestión plantea la apertura de nuevos espacios en torno al ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible, donde el componente calidad de vida, bienestar social y desarrollo humano son el centro de focalización y donde el concepto de habilitación del territorio y sus recursos naturales en el presente y el respeto para las generaciones futuras, son el sustento del nuevo paradigma del desarrollo. El desarrollo regional se concibe como un conjunto inseparable de crecimiento, equidad, sostenibilidad con nuevos paradigmas productivos y nuevas formas de consumo, participación, bienestar social y equilibrio espacial y territorial. Se apoya en una política de ordenamiento territorial, que vincula las políticas de desarrollo con el modelo territorial presente y futuro. Por lo tanto, se establece una relación de doble vía: las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas constituyen directrices o determinantes para las políticas de ordenamiento territorial y éstas últimas establecen, a su vez, el modelo territorial de largo plazo que guiará la formulación de objetivos y estrategias de desarrollo.

De esta forma, se pretende ordenar las actividades que se realizan en el territorio, en cuanto a su localización y a una distribución regional equilibrada de los beneficios y oportunidades asociadas con tales

actividades. La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política y sobre todo, un instrumento al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos y el bienestar social de la comunidad.

En esta medida el papel de la infraestructura de transporte sobre el desarrollo territorial de un país adquiere mayor importancia para impulsar no solamente la economía, sino también en el desarrollo sostenible y el bienestar social, en la medida en que significa un complemento a las políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población dentro de un espacio geográfico y un territorio determinado y en función de objetivos claramente definidos y de un plan de acción previamente establecido. Al mismo tiempo, porque constituye un mecanismo de apoyo, vital en una gobernación eficiente para el desarrollo regional.

Infraestructura sostenible para el desarrollo de la región sur-sureste de México

Infraestructuras sostenibles y de calidad con las que cuente un país, son imprescindibles para impulsar el desarrollo económico y el bienestar social. En el Objetivo 9 *Industria, innovación e infraestructura para el Desarrollo Sostenible* de la Agenda 2030 de la ONU, se establece el compromiso de los **Gobiernos** para impulsar la construcción de infraestructura resiliente, la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible y el fomento de la innovación, donde se tomen en cuenta las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales de sus población, en aras de fomentar una prosperidad económica compartida y favorecer el desarrollo social y la protección ambiental en cada país.

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024, el gobierno de la 4T, identifican los Objetivos y Estrategias Prioritarias, las Acciones puntuales, así como las Metas de Bienestar y Parámetros para dar cumplimiento a la Misión de la SCT, que pretende fundamentalmente, contribuir al bienestar social y al desarrollo regional de nuestro país, donde se definen cuatro objetivos prioritarios, que contienen a su vez 23 estrategias y 180 acciones puntuales que permitirán avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por nuestro país en el marco de la Agenda 2030, para el desarrollo sostenible y de esta manera contribuir a la incorporación de esta agenda en la planeación nacional de desarrollo del país. (DOF, 2020).

En lo que respecta a la región sur-sureste que de acuerdo con el INEGI comprende las entidades de: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán con una población aproximada de 34 millones que representa el 27% de habitantes del país. Cuenta con la mayor biodiversidad, de agua dulce y petróleo del país. No obstante, en 2018 representó la región con el menor grado de desarrollo y bienestar social en México, con un porcentaje de 42% de su población en situación de pobreza y 7.4 de pobreza extrema (INEGI, 2021b).

La Región Sur-Sureste del país, es un territorio cuyo aislamiento físico por falta de infraestructura en comunicaciones y transportes ha visto limitadas sus posibilidades de desarrollo económico y social. Dicho aislamiento ha provocado la falta de comunicación con otros estados y regiones del país, la inviabilidad del proceso industrial y agropecuario y la falta de centros de desarrollo, lo que ha propiciado bajos niveles de desarrollo y bienestar social y como consecuencia, un círculo perverso de pobreza-desigualdad-pobreza, no obstante, sus riquezas naturales. Como lo subraya Cordera (2020:13), en las políticas regionales de las últimas décadas, se destaca su carácter errático, insuficiente y desarticulado, con enfoques que no variaron

en lo sustancial a pesar de los cambios gubernamentales y de las alternancias a partir del 2000 y que profundizaron las brechas entre regiones.

Esta disminución relativa en las condiciones de infraestructura del país en general y en particular en la región sur-sureste, es de carácter multifactorial y obedece a elementos como insuficiencia de inversión pública y falta de incentivos para la atracción de inversión privada.

De 2012-2018 se observó una significativa disminución de la inversión en carreteras, en términos reales con respecto al PIB, tanto pública como privada, especialmente entre 2016 y 2018, siendo inferior al promedio de la OCDE (0.8%), cuya administración dirigida por Enrique Peña Nieto, se caracterizó por altos niveles de corrupción y que, según datos de la OCDE, representó un daño económico para México equivalente a entre el 5% y 10% del PIB. Esto afecta significativamente la competitividad y el bienestar social del país, ya que los recursos no se aplican en áreas de interés público como son los programas para el desarrollo y bienestar de la población y los proyectos de inversión productiva, entre otros. Esta reducción en la inversión constituyó un freno al efecto multiplicador que tiene la construcción y conservación de la infraestructura carretera en los niveles de empleo y seguridad social, afectando negativamente la distribución de bienes y servicios en la región y a lo largo y ancho del país, la accesibilidad de la población a servicios de salud, centros educativos y laborales y, por ende, los niveles de bienestar de la población (DOF, 2020).

Los bajos niveles de infraestructura física provocan altos costos de transporte y hacen poco atractivo el establecimiento de inversiones, principalmente en el sector industrial, por lo que su población económicamente activa se concentra en el sector primario, con bajos salarios y bajos niveles de escolaridad. En la Región Sur-Sureste, persisten enormes desventajas en cuanto a la creación de oportunidades de bienestar y empleo, acentuadas en las zonas que tienen una población indígena mayor. Esta parte del país se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación y menores índices de bienestar social; de ésta proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la república, pese a que cuenta con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país, en ella se localizan cuatro de las entidades con más del 65% de su población en pobreza: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz (Coneval, 2020). Según datos censales, el año 2010 la Región Sur-Sureste aportó un 20 por ciento de los migrantes mexicanos a Estados Unidos y se encuentra en una etapa creciente del proceso migratorio, aunado también a las masivas migraciones centroamericanas que convierten la situación de esta región en un elemento acelerador de la migración internacional con bajos niveles de bienestar social.

La falta de infraestructura y recursos llevan a la población a un acceso limitado de las oportunidades educativas, sociales y económicas. De ahí, que el gobierno de la 4T, se ha propuesto desarrollar la infraestructura en comunicaciones y transportes que permita la generación de economías de escala a través de nuevos mercados para propiciar cadenas productivas y una mayor oferta de fuentes de trabajo.

Los tipos de políticas públicas impulsadas por el gobierno de la 4T se identifican en el marco de las: 1) distributivas; 2) regulativas o reglamentarias; 3) redistributivas y; 4) constitutivas o constituyentes. Las políticas públicas en infraestructura básicamente son de tipo redistributivo, caracterizadas para hacer frente a la desigualdad, la pobreza y mitigar sus impactos en la población, particularmente la más rezagada y vulnerable, sea en infraestructura social como económica que provea servicios básicos a esos sectores, por lo cual, se debe tener total control para evitar problemas de ineficiencia, corrupción o clientelismo. Las políticas redistributivas son un esfuerzo deliberado del gobierno de la 4T por cambiar la asignación

de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales (Pérez Ordaz, 2020: 488)

En el marco de la Agenda de Desarrollo 2030 con sus 17 ODS, como se indica anteriormente, se encuentra el número 9ODS, orientado a la construcción de infraestructura resiliente, la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible y el fomento de la innovación, donde el logro de otros ODS depende en gran medida, de la inversión en infraestructura, el desarrollo económico sostenible y el progreso tecnológico.

En el 9ODS, se pretende: 1) Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas las infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar social, con especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos, donde a los gobiernos corresponde, desarrollar infraestructuras sostenibles y de calidad, que promuevan una industrialización inclusiva y sostenible.

En esta perspectiva, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024 (PSCyT), derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, del Gobierno 4T, a cargo del Presidente Andrés Manuel López Obrador, tiene como objetivos prioritarios: 1) Contribuir al bienestar social mediante la construcción, modernización y conservación de infraestructura carretera accesible, segura, eficiente y sostenible, que conecte a las personas de cualquier condición, con visión de desarrollo regional e intermodal; 2) Contribuir al desarrollo del país mediante el fortalecimiento del transporte con visión de largo plazo, enfoque regional, multimodal y sustentable, para que la población, en particular las regiones de menor crecimiento, cuenten con servicios de transporte seguros, de calidad y cobertura nacional, mediante políticas públicas que detonen un efecto multidimensional que acelere el desarrollo sostenible.

La crisis provocada por el impacto de la pandemia COVID-19, que ha puesto en jaque a los gobiernos y sus sociedades en el mundo y que pone en riesgo la viabilidad del cumplimiento de la Agenda 2030, particularmente para el caso de los países latinoamericanos que han tenido un fuerte impacto, debido a su desarrollo diferenciado, donde la caída del PIB para el caso de México, de acuerdo con datos del INEGI (2021) fue de 8.5% en 2020 con relación a 2019, de ahí que muchas empresas en el país hayan cerrado, así también, la pobreza en el mundo parece aumentar, CONEVAL (2021) estima que en México, se incrementó la pobreza (**u**na persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias), situación que ha desbordado a diversos gobiernos con la consecuente escasez de recursos, lo que pone en difícil situación, la viabilidad y el futuro de la Agenda 2030, de ahí la importancia, para que en su caso, se realice una revisión de sus objetivos y acciones, donde se tomen en cuenta las limitaciones de las agendas de prospectiva a largo plazo, como efectos negativos de dicha pandemia.

No obstante, este panorama de incertidumbre y turbulencia, el Gobierno del a 4T, busca dar cumplimiento a los compromisos contraídos en el marco de la Agenda 2030 de la ONU, por lo que los ha incorporado en la planeación nacional de desarrollo del país y cumple con ellos, lo que apunta al fortalecimiento de un gobierno resiliente con capacidad de adaptarse de manera inteligente, flexible y

proactiva a los desafíos derivados no solo de la pandemia, sino de contextos crecientemente complejos e inciertos en los que está inmerso el mundo.

El gobierno de la 4T se ha propuesto trabajar con base en Políticas Públicas (PP) incluyentes, que permitan la ampliación de puentes sociedad-gobierno, el fortalecimiento de la democracia como un sistema de vida, la construcción de PP horizontales, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas y el aprovechamiento eficiente de los recursos destinados al desarrollo sostenible. Las PP de la 4T, se sustentan en una democracia participativa, orientada a la socialización del poder y a la participación de la sociedad en las grandes decisiones nacionales, orientadas, a la cohesión territorial, económica y social para impulsar el desarrollo y calidad de vida de la población y como respuesta a las condiciones de alta concentración de la riqueza, iniquidad y rezago en diversas regiones del territorio mexicano, lo que se refuerza por la falta o carencia de diversos tipos de infraestructura económica o social.

De ahí, que el gobierno del Presidente López Obrador, busque: impulsar la reactivación económica, el desarrollo del mercado interno, donde el sector público, fomente la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura que están en marcha, para contribuir al bienestar social y al desarrollo regional de nuestro país, teniendo como principios rectores entre otros, como se ha mencionado, no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera y por el bien de todos, primero los pobres, donde se tomaron en cuenta las contribuciones de los distintos grupos sociales en las consultas celebradas a principios de esta administración, con el propósito de conocer las demandas y necesidades más sentidas de la sociedad mexicana (DOF, 2020).

De acuerdo con el BID (2021), la infraestructura será crucial para impulsar la recuperación post-pandemia, beneficiar en particular a los hogares más pobres y favorecer al medioambiente y las necesidades sociales. La infraestructura será un componente crítico de los esfuerzos gubernamentales para impulsar las economías y reducir las desigualdades tras la pandemia COVID-19, de ahí que el gobierno de la 4T, esté interesado en culminar su programa de infraestructura. Dicho programa, contempla principalmente las siguientes obras públicas: 1) Aeropuerto en la base militar de Santa Lucía; 2) Tren Maya; 3) Desarrollo del Istmo de Tehuantepec; 4) Construcción de caminos rurales; 5) Reconstrucción para los afectados de los sismos; 6) Desarrollo urbano en colonias marginadas; 7) Creación de 100 universidades públicas; 8) Rehabilitación de plantas fertilizantes; 9) Proyecto de la zona en el norte del país; 10) Modernización de 6 refinerías; 11) Construcción de la refinería en Dos Bocas, Tabasco;12) Proyecto para producir más energía eléctrica; 13) Tren Toluca-CDMX y; 14) Modernización de los aeropuertos de CDMX y Toluca (Pérez Ordaz, 2020: 492).

Para el caso de la región sur-sureste, destacan en el sector de comunicaciones y transportes, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, el Tren Maya y la construcción de caminos rurales, donde se tiene como propósito impulsar el crecimiento de la economía regional con pleno respeto a la historia, la cultura y las tradiciones del Istmo oaxaqueño y veracruzano. Se plantea que la riqueza natural de cada comunidad y la ubicación estratégica del Istmo, detone el desarrollo comunitario y se articule con el desarrollo regional y nacional.

El presidente López Obrador proyecta que será un ejemplo de crecimiento con justicia y de cómo pueden conciliarse los beneficios de la modernidad con la identidad cultural, el tejido social, el orden comunitario y el respeto al medio ambiente. El Programa para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec,

beneficiará a 76 municipios de Oaxaca y Veracruz, y se llevará a cabo con inversión pública y en caso de que haya participación de inversión privada, será nacional; no habrá inversión extranjera (INPI, 2019).

El proyecto del corredor incluye la rehabilitación y modernización del ferrocarril del Istmo, modernización de carreteras primarias y secundarias, fortalecimiento de la red aeroportuaria, instalación de fibra óptica, modernización de los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz y Salina Cruz, en Oaxaca. También la creación de una zona franca, diez parques industriales y un gasoducto. En total, una inversión de aproximadamente 250 mil millones de pesos. Con ello se plantea, un gran impacto en la región, tanto en inversión, empleo, así como, en la diversificación de la economía regional al detonar algunos encadenamientos productivos e impulsar el potencial eólico, hidroeléctrico y geotérmico de las entidades que, al mismo tiempo, permitirá enlazar a Estados Unidos, Europa y Asia (Real State, 2021).

El proyecto del Tren Maya, tiene el objetivo de impulsar la economía y el turismo en la región. El tren recorrerá la ruta Cancún-Tulum-Calakmul-Palenque, es decir, toda la Riviera Maya. Será aproximadamente un recorrido total de 1,525 kilómetros, el cual transitará por 5 entidades: Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo e interconectará las principales ciudades y sitios turísticos de la Península de Yucatán. La mayor parte de su ruta pasará por derechos de vía ya existentes, como vías férreas, carreteras y tendidos eléctricos, tendrá 16 estaciones, los recursos financieros provendrán de fuentes públicas, privadas y sociales.

El Tren Maya es un proyecto orientado a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible, proteger el medio ambiente de la zona –desalentando actividades como la tala ilegal y el tráfico de especies– y propiciar el ordenamiento territorial de la región. Se integra a la obra y sus beneficios a los pobladores; se gestionan los derechos de vía con los propietarios de los terrenos respectivos y se cuenta con la aprobación de las comunidades y pueblos originarios. Este proyecto permitirá un fortalecimiento de la alianza regional que dará lugar al desarrollo diversas actividades económicas; un reordenamiento territorial; la creación de clústeres logísticos para el fortalecimiento de la producción local y el consumo interno y con ello sustituir importaciones. Los sectores principalmente beneficiados ser el de alimentos, turismo y servicios (Pérez Ordaz, 2020: 493).

Con la Construcción de caminos rurales se busca permitir la comunicación entre cabeceras municipales y comunidades. El gobierno de la 4T argumenta que, por ejemplo, 300 municipios de Oaxaca no tienen caminos, por lo que una obra de este tipo —con uso intensivo de mano de obra— aumentaría las oportunidades de la región, generaría empleos y reactivaría la economía. Este programa, permitirá comunicar 350 cabeceras municipales de Oaxaca y Guerrero con carreteras de concreto; generará empleos, reactivará las economías locales y desalentaría la migración (Presidencia, 2019: 52).

Son los habitantes de las distintas comunidades los encargados de la construcción de los caminos. En esta administración se proyecta atender 5 mil 500 kilómetros a nivel nacional dentro del Programa para la Pavimentación de Caminos a Cabeceras Municipales, donde se hace uso intensivo de mano de obra local, con material disponible en la región. Asimismo, se pretende construir, modernizar y conservar la infraestructura carretera del país, con el propósito de mejorar su competitividad en el ámbito global y disminuir los costos de transporte. La propuesta incluye la red carretera federal y también la construcción, modernización, reconstrucción y conservación de la red de caminos alimentadores; de tal manera que permita la comunicación en cualquier época del año, en especial a las comunidades que presentan los índices más altos de marginación y de población indígena (DOF, 2020).

Existen 15 corredores troncales cuya longitud suma 19,245 km, en los cuales se localizan tramos urgentes de concluir, modernizar o construir nuevos. Tal es el caso de la Carretera Oaxaca-Puerto Escondido en su tramo Barranca Larga-Ventanilla, en el estado de Oaxaca; los libramientos de Ciudad del Carmen, Atasta, Champotón en el estado de Campeche; el libramiento Sur de Puebla y el de Calpulalpan en el estado de Puebla, así como los libramientos de Chilpancingo, Acapulco y Coyuca de Benítez en el estado de Guerrero, entre otros. De acuerdo con el INEGI y CONAPO, se detectaron 426 municipios con alta y muy alta marginación combinado con la población indígena en el estado de Oaxaca. El proyecto incluye la pavimentación de los caminos de acceso a las cabeceras municipales del estado de Oaxaca. Se trabaja la pavimentación utilizando el procedimiento constructivo que combina el empedrado con la franja de rodadura de concreto *(*Proyecto de Nación: 250-253).

El desarrollo de nueva infraestructura y el mantenimiento de la existente en sus diferentes sectores beneficiará sustancialmente la economía regional y mejorará la calidad de vida y el bienestar de quienes sirve y al mismo tiempo, el gobierno de la 4T, cumplirá con los compromisos establecidos en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Reflexión final

El gobierno de la 4T representado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, comprometido con políticas públicas redistributivas, en torno al desarrollo del territorio o r*esiliencia ecosistemica*, impulsa la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras sostenibles y de calidad, donde se toman en cuenta las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales de sus población, en aras de fomentar una prosperidad económica compartida y favorecer el desarrollo social y la protección ambiental del país. En esta medida, cumple con los compromisos establecidos en el marco de la Agenda de Desarrollo 2030, cuyo 9ODS, se orienta a la construcción de infraestructura resiliente, la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible y el fomento de la innovación.

Con estas políticas, particularmente para la región sur-sureste, el gobierno de la 4T construye un andamiaje para contribuir al bienestar social mediante la construcción, modernización y conservación de infraestructura de transportes accesible, segura, eficiente y sostenible, que comunique a las personas de cualquier condición, con visión de desarrollo regional e intermodal y sustentable; que contribuya al desarrollo del país mediante el fortalecimiento del sistema de transporte con visión de largo plazo, para que la población, en particular las regiones de menor crecimiento y cuenten con servicios de transporte seguros y de calidad, mediante políticas públicas que detonen un efecto multidimensional que acelere el desarrollo sostenible.

Indudablemente, la crisis provocada por el impacto de la pandemia COVID-19, pone en riesgo la viabilidad del cumplimiento de la Agenda 2030, particularmente para América Latina, donde gran parte de los países, se han visto desbordados por la escasez de recursos, por lo que se hace prioritario, una revisión de sus objetivos y acciones, donde sean tomadas en cuenta las limitaciones presupuestales de los gobiernos y los efectos negativos de la pandemia.

En definitiva, para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas y su bienestar social, se requiere la implementación de políticas públicas redistributivas que involucren simultáneamente, política social y

política económica, pensar y actuar en términos de política socioeconómica, retomar este concepto a partir de la hipótesis de que la realidad puede ser modificada y que la realidad económica no es un dato de la naturaleza. La separación entre política social y política económica lo demuestra el hecho que en gobiernos anteriores al de la 4T, la política social tendía a contener a la mayoría de la población empobrecida por la política económica, lo que se está cambiando en el actual gobierno, donde se fomentan planes sociales tendientes a erradicar las causas.

Con políticas públicas redistributivas, la disparidad regional se puede compensar con un mayor gasto e inversión en infraestructura básica, particularmente en vías de comunicación terrestre, lo que provocará un mayor dinamismo en las actividades económicas e inducirá a la cobertura de los servicios y necesidades sociales básicas. En este sentido, el mejoramiento de la infraestructura básica –como puertos, carreteras, energía y comunicaciones- reduce costos para la sociedad, permite una mejor integración económica, política y social de los territorios a los beneficios del desarrollo.

Es importante destacar que la dotación de infraestructura es, a la vez, causa y consecuencia del nivel general de desarrollo económico y social. No obstante, para apoyar el desarrollo económico no es suficiente con incrementar la dotación de una determinada infraestructura, sin impulsar otras sean económicas o sociales, de ahí la necesidad de que los gobiernos impulsen un desarrollo integral e intermodal, orientado a la ordenación del territorio a escala regional.

No se debe olvidar que la infraestructura carretera es una condición necesaria e imprescindible para el desarrollo regional pero no es una condición suficiente, es un recurso para poner en marcha procesos de interconexión y territorialización que revaloricen el espacio local y posibiliten la creación de sinergias dirigidas a impulsar el bienestar social. En este sentido, la infraestructura carretera promueve el desarrollo local a través de la acción colectiva, mediante una concertación intergubernamental (federal, estatal y municipal) y social en aras, de impulsar la unidad del territorio y la creación de instrumentos y políticas que permitan mejorar la integración del país, tanto en el nivel nacional y local, así como los procesos de gobernabilidad. De esta manera, la infraestructura de transporte se convierte en una oportunidad para el desarrollo (Dematteis, 2001: 11-19).

Los acuerdos entre los diversos actores, económicos, políticos y sociales para favorecer la creación de una infraestructura de transporte adecuada, es un asunto de primer orden para impulsar los procesos de desarrollo y una eficiente gobernación (OCDE, 2002). No se debe olvidar que solo los gobiernos son capaces de desarrollar y supervisar la implantación de políticas que involucren a toda la sociedad y que son vitales para configurar el futuro de los países y donde infraestructuras resilientes, orientadas a impulsar el bienestar social, se constituyen en herramientas esenciales para la acción y legitimidad del gobierno en la sociedad.

Referencias

Arias, J. (2020). *Impulsar el Sur-Sureste de México*. Consultado el 15 de agosto de 2021 en http://realestatemarket.com.mx/infraestructura-y-construccion/27568-impulsar-el-sur-sureste-de-mexico.

Ayala, J. (1999). *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM/Facultad de Economía.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). *Enormes beneficios por transformación de infraestructura en América Latina y Caribe*. Consultado el 30 de julio de 2020 en https://www.iadb.org/es/noticias/enormes-beneficios-por-transformacion-de-infraestructura-en-america-latina-y-caribe-bid#.

CEPAL (2016). *Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latin*a. Boletín FAL, **E**dición Nº 347 - número 3. Consultado el 27 de julio de 2021 en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40504/S1600760_es.pdfOriginal:Español.

CONEVAL (2020). *Índice de rezago social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad*. Consultado el 4 de septiembre de 2021 en https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx.

Chías, L. (1995). "Consecuencias regionales de la evolución de la red carretera en México". *en Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas. Tomo* II. México, Juan Pablos-UNAM.

Dematteis, G. y Governa, F. (2001). *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*. Italia, Franco Angeli.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024*. 02/07/. Consultado el 26 de julio de 2021 en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596042&fecha=02/07/2020.

Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (FIDESUR) (2020). *La región Sur Sureste y su contexto geográfico*. Consultado el 15 de agosto de 2021 en http://sursureste.org.mx/sites/all/themes/fidesur/archivo/estrategia_regional/ENDRSSERSSE_y_contexto_geogr%C3%A1fico.pdf.

Iracheta A. y Delgadillo, J. (coordinadores). (2002). *Actualidad de la investigación regional en el México Central*. México, CRIM-UNAM-El Colegio Mexiquense-El Colegio de Tlaxcala-Plaza y Valdés.

INEGI (2021). *Producto interno bruto de México durante el cuarto trimestre de 2020*. Comunicado de prensa núm. 157/21. 25 de febrero de 2021. Consultado el 27 de julio de 2021 en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_pconst/pib_pconst2021_02.pdf.

INEGI (2021a) *Estimación Oportuna del Producto Interno Bruto en México durante el Segundo Trimestre de 2021 (Cifras Desestacionalizadas)*. Consultado el 30 de julio de 2021 en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_eo/pib_eo2021_07.pdf?fbclid=IwAR3pdOEUmtW_vYH0enf8Otw_Xi7I9FBZJ58beLgkQ8w8qUDY7BhyKZgynus.

INEGI (2021b). *Indicadores por entidad federativa*. Consultado el 30 de julio de 2021 en https://www.inegi.org.mx/app/estatal/.

Martínez, Cecilia (2021). *La carga viral en la inversión privada en infraestructura*. Consultado el 27 de julio de 2021 en https://elpais.com/economia/2021-06-18/la-carga-viral-en-la-inversion-privada-en-infraestructura.html.

ONU-Guatemala (2021). *Objetivos de Desarrollo*. Consultado el 26 de julio de 2021 en https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/.

ONU (2021). *Reporte de resultados 2020*. Consultado el 22 de agosto de 2021 en

Pérez Ordaz, A. (2006). *Infraestructura carretera y desarrollo humano en México. Un estudio regional.* Tesis Doctoral. Consultado el 22 de agosto de 2021 en 132.248.9.195/pd2007/0613362/Index.html.

Pérez Ordaz, A. (2020). "Visión prospectiva de las políticas públicas en proyectos de infraestructura nacional en la Cuarta Transformación". *RICEG, Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno International Journal of State and Government Sciences*, Vol. 1: Núm. 4, págs. 483-508.

Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo* 2019-2024. México.

Real State (2021). *Impulsar el Sur-Sureste de México*. Consultado el 22 de agosto de 2021 en http://realestatemarket.com.mx/infraestructura-y-construccion/27568-impulsar-el-sur-sureste-de-mexico.

La Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil, cambio incremental o equilibrio puntuado en la Política Mexicana de Gestión de Desastres. Un análisis de las dimensiones y los patrones de cambio de la política

Jorge Antonio Alfaro Martínez[1]

Introducción

El contexto actual de México está circunscrito a sus múltiples y variados problemas, algunos de ellos ya de carácter histórico como la desigualdad y la pobreza, sin embargo, en fechas recientes se han agregado un par de elementos globales que complejizan de manera importante la resolución de su ya de por sí complejos problemas: el cambio climático y la pandemia global por COVID19. Este tipo de problemas, por la naturaleza de sus dimensiones son de carácter público y por lo tanto entran dentro de las capacidades de resolución del Estado y de los gobiernos. La política pública es, en este sentido, la forma de respuesta del Estado y de los gobiernos para resolver, mitigar o gestionar a los problemas públicos.

Para el caso de este trabajo de investigación propuesto para presentar en el prestigiado X Congreso Internacional IAPAS en correspondencia con el eje temático 7: Desarrollo Estratégico y Estudios de Futuro, particularmente en el apartado de la Planeación estratégica de las políticas públicas. Se considera al problema público de la gestión de desastres y particularmente a su política. En este sentido, se plantea que la política mexicana de gestión de desastres (PMGD) ha sufrido una serie de cambios a través del tiempo que la han venido enriqueciendo conforme se ha enfrentado a nuevas realidades. El último de estos grandes cambios de la PMGD se dio con la Nueva Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil aprobada el miércoles 3 de diciembre de 2020. En este trabajo se sostiene y se comprueba a través del modelo tridimensional y longitudinal del cambio política (TLCP), que a través del análisis de tres dimensiones de la política: los instrumentos de política, los objetivos de política y los paradigmas de política -contenidos en los productos legislativos- es posible explicar cómo este último gran cambio de la PMGD se inscribe dentro de los supuestos teóricos de la teoría del cambio de política incremental o si bien corresponde a enfoques teóricos más recientes como el equilibrio puntuado.

[1] **Jorge Antonio Alfaro Martínez.** Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en políticas públicas por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: plejov76@gmail.com.

En la operacionalización de este modelo se identificarán, medirán y clasificarán a los paradigmas de la PMGD de la Protección Civil (PC) y de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD), así como aquellos objetivos e instrumentos de políticas que resultaron creados bajo la influencia de sus paradigmas de política correspondientes dentro del lapso de 1985 a 2021. Es decir, se analiza la totalidad de la producción legislativa promulgada de la PMGD hasta ese momento para determinar si la actual versión de la PMGD corresponde a algún tipo de patrón de cambio establecido por la literatura científica del incrementalismo o el equilibrio puntuado. Este modelo TLCP también permite apreciar la pugna entre los paradigmas de la política por posicionarse como el paradigma predominante dentro de la PMGD en estos días. Lo cual brinda elementos de análisis para entender cómo la PMGD se sitúa frente a los grandes desafíos nacionales y globales como los desastres, el cambio climático o la crisis actual por COVID19.

Como parte de los antecedentes científicos considerados para analizar este trabajo concerniente a la evolución y cambio de la política mexicana de gestión de desastres (PMGD), se parte de la precisión del concepto de la política, así como de las dimensiones de política que se desprenden de ella. Una vez entendida la política pública como "la política", se precisarán sus tres dimensiones analizadas: 1. Los instrumentos de política; 2. Los objetivos de política, y; 3. Los paradigmas de política.

A partir de un marco de análisis teórico del cambio de política compuesto por el enfoque de políticas, los tres órdenes del cambio de política de Hall, el enfoque del ciclo de políticas, el Incrementalismo y el equilibrio puntuado. A partir de la precisión de estos elementos se establecerá el marco de operacionalización empírica de la hipótesis general de este trabajo, la cual postula que la recién aprobada Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil, a pesar de su nombre, no es el inicio de la adopción del paradigma de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres dentro de la PMGD sino que tal adopción se dio desde el año 2012, en ocasión de la promulgación de la Ley General de Protección Civil de ese año.

Como consecuencia de este cambio de paradigma de la PMGD en el año 2012, se establece entonces que la PMGD tiene un patrón de cambio de política del tipo del equilibrio puntuado y que dicha puntuación de política ocurrió en el año 2012 y por lo tanto, la promulgación de la nueva Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres del año 2020 representa, no un inicio sino una continuación, pero principalmente, una consolidación del paradigma de la GIRD, la cual se da particularmente en un escenario de coexistencia y complementación con respecto del también paradigma de la PMGD de la Protección Civil.

A partir de la estructura conceptual y teórica del primer apartado, se presentan algunas perspectivas de los desastres en México y de sus paradigmas de política a nivel global. Las perspectivas consideradas incluyen las correspondientes al Marco de Acción de Hyogo, al Marco de Acción de Sendai y aquellas que se refieren específicamente al cambio climático, la Protección Civil y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. También se presenta algunos elementos de la construcción social del desastre en México que incluyen las Implicaciones de los desastres en la creación de la Política Mexicana de Gestión de Desastres, así como su *status quo* correspondiente.

La comprobación empírica de la hipótesis propuesta se lleva a cabo en el tercer apartado donde se analiza la Producción legislativa de la Política Mexicana de Gestión de Desastres correspondiente a los años de 1985-2021, la cual comprende:

1. Primer producto legislativo: Decreto por el que se aprueban las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil; 2. Segundo producto legislativo: Primera Ley General de Protección Civil; 3. Tercer producto legislativo: Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil; 4. Cuarto producto legislativo: Segunda Ley General de Protección Civil; 5. Quinto producto legislativo: Reglamento de la Ley General de Protección Civil, y 6; Sexto producto legislativo: Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. A partir del análisis individual de cada producto legislativos, se establecerán las tres dimensiones de política de cada uno de ellos. Es decir, se identificarán los instrumentos de política, los objetivos de política y los paradigmas de política de cada uno de los productos legislativos, para posteriormente analizarlos, tanto de forma individual como en su conjunto. A partir del análisis de la totalidad de estos productos legislativos en conjunto, es decir, considerando la totalidad de los instrumentos de política, de los objetivos de política y los paradigmas de política de la PMGD como una sola unidad de análisis, se realizará un análisis comparado del patrón de cambio de la PMGD en un periodo grande el tiempo -35 años-. A partir de esto de obtendrá la comprobación de la hipótesis postulada.

Finalmente se presentarán las conclusiones de este trabajo que tienen que ver con la evolución y cambio de la PMGD, así como algunos de los alcances del modelo de análisis tridimensional y longitudinal del cambio de política (Modelo TLCP).

Antecedentes y aspectos conceptuales, teóricos y metodológicos del cambio de política

El cambio y su dinámica son temas interesantes y complejos que abarcan una gran diversidad de enfoques teóricos. Particularmente, este interés y complejidad se ve reflejada en la cantidad de enfoques y trabajos realizados hasta ahora. Para esta ponencia nos interesa presentar aquellos enfoques teóricos relativos al estudio del cambio de política. Parte de la relevancia del estudio de los cambios de las políticas públicas es que las realidades que enfrentan los países de todo el mundo y sus gobiernos están en constante cambio y estas, a su vez, son complejas también. Razón por la cual se incrementa el interés de diversos actores, locales y globales, en los trabajos sobre el cambio de y en las políticas públicas. Algunos de estos actores son tomadores de decisiones y los actores de un subsistema de políticas públicas determinado. En esta ponencia se analizarán los cambios que ocurren dentro de la política pública y los cambios en los patrones de cambio de la política pública correspondientes al subsistema de política de los desastres en México.

Dada la relevancia que tiene el estudio del cambio de las políticas en México para comprender las respuestas y la adaptabilidad de los estados y los gobiernos a los actuales problemas complejos y principalmente para entender aquella respuesta que tiene que ver con los desastres de origen natural en un entorno actual global de cambio climático.

Para la comprobación empírica de nuestra hipótesis se propone utilizar una unidad de análisis para medir el cambio de política de forma individual, esta unidad de análisis individual -por cada producto legislativo- medirá las dimensiones de cambio de la política. Es decir, se presentará cómo a partir de la identificación y medición de los instrumentos, los objetivos y los paradigmas de la PMGD se puede determinar el cambio de las dimensiones de la PMGD. Por otro lado, se propone utilizar esta información resultante de las dimensiones de cambio de la PMGD para determinar el patrón de cambio de la política a largo plazo por medio de la identificación -o no- de un cambio radical de la política, es decir, a partir de un cambio paradigmático de la PMGD. Con este modelo de análisis metodológico en mente y considerando

la complejidad de los temas tratados. Se consideran pertinentes realizar algunas precisiones con respecto de algunos conceptos para tener claridad.

La política

El primer concepto a tener claro es el concepto de política. Como antecedente directo del concepto de política se encuentran las tres concepciones de políticas planteadas por Lowi: *polity, politics y policies* (1964), las cuales en lengua inglesa son claramente tres palabras diferentes, pero que en lengua española se refieren a una misma palabra: política. Esta circunstancia incrementa la incertidumbre conceptual (Dror 1982; Guerrero 1993:90). Por esta razón es importante saber a cuál de estas tres acepciones se hace referencia en este trabajo. Estos tres conceptos están íntimamente relacionados, aunque se refieren a cosas diferentes (Knill y Tosun, 2012; Villarreal, 2010; Vallés, 2003 en Subirats, 2008; Guerrero, 1993; Lowi, 1964). Por no ser tema para los límites y alcances de este trabajo no se profundizará demasiado en los primeros dos términos; el *polity* y el *politics*, sólo se establece que cuando se habla de *polity*, se habla de las instituciones políticas de un país, de su estructura, de su sistema, de su orden (Lowi, 1964; Knill y Tosun, 2012:4) o bien de sus reglas del juego (Subirats 2008) y cuando se refiere a *politics* se refiere a los procesos de toma de decisiones entre los actores de una sociedad (Lowi, 1964) y a la interacción entre los actores políticos de un país (Vallés, 2003).

Estos conceptos son fundamentales ya que gracias a ellos existe el tercero, el concepto de *policy* en el cual se sustenta este trabajo. Ya que, con el fundamento de las instituciones políticas de un país, de su estructura, de su sistema, de su orden o de sus reglas del juego, es que se dan las relaciones y los procesos de toma de decisiones entre los actores de una sociedad y se genera la interacción entre los actores políticos de un país, ambos factores necesarios para la creación de las *policy* o políticas públicas.

"La política pública es concebida como el curso de acción (o inacción) de un gobierno o legislatura en torno a un asunto dado" (Knill y Tosun, 2012:4; Solorio, 2016:52). En este sentido se considera también "al estudio de las políticas públicas como la rama encargada de entender la producción y efectos de las acciones públicas (Knill y Tosun, 2012: 1; Solorio, 2016: 51). También existen versiones que consideran a las políticas públicas sólo como decisiones gubernamentales o actos legales (Green-Pedersen 2007) con aspectos técnicos de un subsistema de políticas dado. Luego entonces la política es la decisión de actuar o no de los gobiernos o las legislaturas en torno a un subsistema de políticas determinado, lo cual involucra, además de la decisión política, el ejercicio de los recursos públicos. Siendo el estudio de las políticas públicas, un enfoque de análisis pertinente para comprender la producción y efectos de las acciones públicas. Que siempre involucran aspectos políticos, técnicos, normativos y legales.

Estas características de las políticas están contenidas en los productos legislativos (leyes, reglamentos, manuales) que las crean y regulan su actuar: "los gubernamentales-legislativos-técnicos de la política encierran toda una serie de medidas en un determinado sector" (Knill y Tosun 2012:6), "buena parte del bagaje de la política pública se encuentra contenido en los productos legislativos (Green-Pedersen, 2007). Es a través de los productos legislativos también donde se localizan las dimensiones de cambio de la política que posibilitan la identificación y medición de los patrones de cambio de la política. Los productos legislativos permiten dar respuesta a la pregunta: ¿cómo ha evolucionado una política determinada.

El cambio de políticas

Por otro lado, si se habla de evolución se habla inherentemente de un cambio y si se habla de una evolución de la PMGD se estaría hablando consecuentemente del cambio de la PMGD. A este respecto, las investigaciones del cambio de política se consideran un área central de la política pública (Capano, 2009; Howlett and Cashore, 2007; 2009; Hall, 1993; Benson y Russel, 2015; Jones y Baugmartner, 2005; Lindblom, 1965; Cairney, 2012; True, *et al*, 2007) "comprender…cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas públicas (*policy sciences*)" (Cruz-Rubio, 2012:2; Stewart, 2006).

Para efectos de este trabajo, se considera que el cambio de la política se puede definir como "cualquier salida desde el *status quo"* (Knill y Tosun 2012: 260). Considerando esta definición, este trabajo se enfoca en analizar cualquier salida desde el status quo que creo la PMGD. Es decir, que este trabajo analiza cualquier cambio realizado por el *status quo*, que conforman los tomadores de política y los actores de política que convergen en la hechura de la política correspondiente al subsistema de políticas de gestión de desastres y que, para este caso, ha resultado en 6 unidades de observación identificadas en los años 1985, 2000, 2006, 2012, 2014 y 2020.

Enfoques teóricos del cambio de políticas

Actualmente la discusión en torno al cambio de política se concentra en diversas perspectivas de análisis del cambio de política, como los enfoques de transferencia y difusión de políticas que se enfocan en analizar el contenido y el proceso de transferencia de las políticas, respectivamente, como variables dependientes. O bien el enfoque de convergencia de políticas que analiza los cambios entre la similitud de las políticas a lo largo del tiempo (Levi-Faur, 2002; Elkins y Simmons, 2005; Jordana y Levi-Faur, 2005; Gilardi, 2008; Knill y Tosun, 2012: 250-278). O bien el enfoque de corrientes múltiples que analiza el cambio de política, pero a partir de tres corrientes: 1. La corriente de los problemas (*Problem Stream*); 2. La corriente de la política (*Policy Stream*) y; 3. La corriente de políticas (*Politics Stream*). Donde, dependiendo de la configuración de las tres corrientes, se daría lugar la ventana de oportunidad que posibilitaría un cambio de política (Viñas, Page y Pike, 2018:119; Zahariadis, 2007).

También, se encuentra el enfoque de las coaliciones promotoras que explica a los cambios de la política como aquel resultado de la pugna generada por los eventos sucedidos dentro de los subsistemas de política y aquellos que les son externos (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Sin embargo, al no tener una correspondencia con los objetivos y alcances de este trabajo, estos enfoques teóricos sólo se consideran como una referencia contextual del análisis del cambio de política, que además refleja un poco la riqueza y la relevancia del tema.

Dimensiones del cambio de políticas

En cuanto a los enfoques de análisis que sí se consideran en este trabajo para la operacionalización y comprobación de su hipótesis, se presentan los ámbitos de análisis de las dimensiones de cambio de la política, que incluyen a los instrumentos de la política, los objetivos de la política y los paradigmas de la

política (Hall, 1993:279). Para Hall las políticas también son el resultado de un paradigma predominante de la política (Hall, 1993:279; Anderson, 1978:23). Este paradigma de la política, a su vez, es el que determina como los problemas son percibidos y consecuentemente determina como es que los problemas públicos -los desastres- deberían de ser abordados. De tal manera que la primera dimensión de las políticas públicas son los paradigmas de política.

De acuerdo con Hall las políticas son creadas bajo la influencia de un paradigma de política determinado bajo cuyos conceptos y supuestos se diseñan una serie de instrumentos de política, encaminados a atender los objetivos de política que llevarán al cumplimiento de los conceptos y supuestos de su paradigma de política correspondiente. De acuerdo con Hall (1993:279) la importancia del paradigma de política es fundamental porque cuando este paradigma falla, no sólo se advierte un proceso de crisis del status quo que lo instrumentó (tomadores de decisiones y actores del subsistema de políticas determinado), sino que esto perfila un cambio de este paradigma fallido por uno suficiente para dar respuesta satisfactoria a la crisis provocada por el paradigma anterior. Por esta razón los cambios de este tipo se consideran como cambios radicales de la política (Hall, 1993:279), los cuales también se identifican como puntuaciones de política.

Esto es relevante porque a partir de la identificación de estos cambios de paradigma se pueden distinguir entonces entre los patrones de cambios incrementales de la política y aquellos patrones de cambios correspondientes al equilibrio puntuado. Las otras dos dimensiones de cambio de la política, son los objetivos y los instrumentos de la política, los cuales revisten importancia específica debido a que permiten identificar los tipos de cambio de política de tipo incremental y pueden explicar con mayor detalle las características del *estatus quo* de la política, la imagen de política y, consecuentemente, también del paradigma de la política.

Se podría decir que se tratan elementos que puede proporcionar un indicador de la actividad de estos tres conceptos centrales del cambio de política (Lascoumes y Le Gales, 2007:12; Bennett, 1997). Los instrumentos de la política son además importantes porque sirven como referencia del cambio de política incremental (Hall 1993) y se pueden definir como "los medios establecidos o dispositivos de los que disponen los gobiernos para implementar (instrumentar) políticas" (Howlett y Ramesh, 2003:1995). En el caso de México se pueden identificar los instrumentos de política como los "programas públicos o instituciones públicas", los cuales se tratan de la materialización -instrumentación- del diseño previo de las políticas contenidos en los productos legislativos.

Ciclo de políticas

Adicionalmente, se resalta la importancia de las fases del ciclo de políticas, de diseño y de selección de alternativas, con respecto de los instrumentos de políticas. Bennett (1997) argumenta que, por sí mismas, las fases del ciclo de políticas denotan una alta teorización de las relaciones entre gobernados y gobierno, debido a que cada instrumento de política es el resultado directo de las teorías de control social –los paradigmas de política- y de sus formas de instrumentación de acuerdo a su subsistema de política. Bajo este enfoque, los instrumentos de política también son útiles para comprender los cambios de los paradigmas de política, pero sobre todo para comprender los cambios de la política no paradigmáticos o de tipo incremental (ver Lascoumes y Le Gales 2007:12; Alfaro, 2021). Lo cual resulta oportuno para los fines de este trabajo, al ser los mismos conceptos y dimensiones de análisis con los cuales se trabajará.

A partir del enfoque del ciclo de políticas también es posible identificar las relaciones entre sus fases y el cambio de política. De esta forma la primera fase del ciclo de la política es la fase donde se define y re-define el problema púbico, con respecto del paradigma de la política (ver Tamayo, 1997; Knill y Tosun 2012:9) y por lo tanto la fase donde también se define y re-define el cambio de política. Bajo este enfoque el cambio de las políticas se explica a partir del reinicio del ciclo de políticas que, a su vez, crea un patrón identificable de cambio de políticas en el tiempo que depende de las veces que se ha reiniciado el ciclo. El ciclo de cambio de las políticas inicia con el surgimiento y reconocimiento de los problemas públicos, pero, sobre todo, inicia con el resurgimiento de los problemas (ver Subirats 2008; Knill y Tosun 2012:9), lo que sucede particularmente en la fase de configuración de la agenda -*agenda setting*- (Arellano y Blanco 2013; Knill y Tosun 2012:9).

Esta fase del ciclo de política, es particularmente relevante para este trabajo porque a partir de esta fase es posible la identificación del paradigma vencedor de la política. Ya que a partir de esta fase se realiza la definición del problema y, por lo tanto, también realiza la definición de la respuesta a ese problema bajo el paradigma de la política prevaleciente. Este paradigma ganador, como se ha expuesto, es visible en el diseño de nuevos objetivos e instrumentos de política. Para este trabajo las fases del ciclo de política son: 1. Definición o redefinición de los problemas; 2. Configuración de la Agenda de gobierno; 3. Diseño y selección de alternativas – de los objetivos y de los instrumentos de política-; 4. Instrumentación; 5. Evaluación.

Patrones de cambio de las políticas

Esta ponencia se concentra en describir y explicar cómo evoluciona/cambia la PMGD, pero también busca explicar las características de su cambio de política individual y en conjunto, así como sus patrones de cambio en el tiempo. Particularmente, se buscan identificar los patrones de cambio de la política del equilibrio y el cambio radical (Cruz-Rubio, 2012:2; Mcbeth, Shahanan, Arnell y Hathaway, 2007), en uno de los diferentes subsistemas de política (Knill y Tosun 2012: 251; Lindblom, 1965; 1968; Hayes, 2001; Zahariadis, 2007; Cairney, 2012; True, *et al*, 2007; Benson y Russel, 2015; Jones y Baugmartner, 2005). Dentro de la literatura de cambio de la política existen dos enfoques que analizan los patrones del cambio de las políticas en el tiempo que se consideraron pertinentes para este trabajo debido a su susceptibilidad a ser operacionalizados: a) El enfoque incrementalista; b) El enfoque del equilibrio puntuado (Hirschman y Lindblom, 1962; Braybrooke y Lindblom, 1963; Lindblom 1965; 1968; Hayes, 2001; Jones y Baumgartner, 2005; Baumgartner, *et al*, 2006; Cairney, 2012, y; Knill y Tosun 2012).

El enfoque incrementalista surge a finales de la década de los cincuenta en Estados unidos a partir de la publicación de la obra “La ciencia para salir del paso” de Lindblom (1959). Este enfoque explica los cambios de la política como el resultado de un "ajuste mutuo partidista" (Knill y Tosun 2012:7), el cual se trata del resultado político de la interacción de los actores de un subsistema de políticas dado. Bajo este enfoque los tomadores de decisiones buscan – racionalmente/*rational choice*- los aspectos más técnicos en la hechura de políticas y a su vez evitan los aspectos o situaciones más conflictivos para la hechura de políticas (Rajagopalan y Rasheed, 1995:291).

Debido a esto, los tomadores de decisiones tienden a considerar en la hechura de políticas aspectos más pragmáticos y menos ideológicos. Esta situación les permite a los tomadores de decisiones reducir el riesgo

de efectos no deseados o no considerados en la fase de diseño, asociados regularmente con los cambios de política de tipo más radical. Según Lindblom el único resultado posible de esta dinámica es un cambio gradual de políticas y, como consecuencia, el único patrón de cambio posible para una política es un patrón de cambio de tipo incremental (Knill y Tosun 2012:7).

En contraparte, el enfoque teórico del equilibrio puntuado estudia a la política como un todo y es relevante en esta investigación porque permite identificar a los patrones estables y dinámicos (Cairney, 2012:175) del cambio de políticas dentro de largos periodos de tiempo (True, *et al*, 2007:155). La idea básica de este enfoque es que algunos de estos patrones de cambio de política incrementales se ven afectados por cambios abruptos conocidos como puntuaciones (True, *et al*, 2007:156). El término de "puntuaciones" viene de la literatura científica del presupuesto público, donde se identificaba y analizaba a las puntuaciones presupuestarias que provenían de un evento particular que incidía con una presión suficiente para causar estos cambios abruptos y precipitados (ver Davis, Dempster y Wildavsky, 1974; Hall 1993).

El equilibrio puntuado propone que los cambios de política se explican a partir del resultado de la dinámica particular entre el grupo que conforman a los tomadores de decisiones de la política, por los funcionarios públicos, por los actores que le son afines, así como por los grupos de interés de un subsistema de políticas dado. Este grupo da forma al monopolio de la política. Los monopolios de la política que crean la política, lo hacen bajo una visión particular: su visión particular. Esta visión particular se trata de la imagen dominante de política (Cairney, 2012:177, 179; True, *et al*, 2007:157-188).

En este trabajo se considera que la imagen dominante de política además está influenciada por uno o varios paradigmas de la política. Con esta idea, por ejemplo, las crisis ocasionadas por los desastres de origen natural- que se integran en la agenda de gobierno en México (un evento particular que incide con una presión suficiente para causar estos cambios abruptos y precipitados), se explicarían como puntuaciones de política a partir del resultado de los niveles de la atención pública con respecto de la crisis, pero también de la atención mediática y de la atención gubernamental sobre el problema público de los desastres.

Como se puede percibir, las puntuaciones de política son el resultado de un pico dentro de las variaciones de los niveles de atención de la opinión pública, de los medios de comunicación y del gobierno, con respecto del problema público de los desastres, en este caso. Esta variación de la atención también explica por qué los detonantes sobre los eventos de crisis entran o salen de las agendas de gobiernos (Cairney, 2012: 182,188). Cabe decir que este nivel de atención también depende, entre otras cosas, del *mood* de la sociedad, de los prejuicios preexistentes de la audiencia, así como de la relevancia y urgencia de los problemas públicos, pero también de la capacidad de los actores del subsistema de políticas para llamar colocar "su" problema en lugar de otros y colocarse dentro del monopolio de la política.

Como se puede apreciar, el enfoque de análisis del equilibrio puntuado es pertinente para este trabajo de investigación porque tiene la capacidad de explicar el fenómeno de las crisis de los desastres como detonantes de puntuaciones de política y como parte del desencadenamiento de eventos relacionados con los desastres ambientales (Boin *et al.* 2010). Situación ideal para el análisis de largo plazo del cambio de una política de gestión de los desastres en México. Aunque la medición de las puntuaciones y de los patrones incrementales también está sujeta a múltiples marcos de interpretación que dependen, además,

de un tiempo y un país determinado (Jones y Baumgartner, 2005:31; Baumgartner y Jones, 1993:130; Cairney, 2012:187; Seager, 2008; Maxwell, 1999).

La idea fundamental de este trabajo en términos teóricos descansa sobre la idea de que las puntuaciones de política, por representar cambios radicales de la política, también corresponden con los supuestos teóricos de Hall que relacionan estos cambios radicales de política con los cambios de paradigma de la política. Razón por la cual este trabajo se propone identificar el cambio de paradigma de la PMGD, para, por lo tanto, identificar la puntuación de política y por ende poder identificar un patrón de cambio de largo plazo del tipo del equilibrio puntuado y no un patrón de cambio puramente incremental. En contraparte, si el resultado de nuestro método de medición del cambio de política no es capaz de identificar esta puntuación en la PMGD, se estaría en la posibilidad de afirmar que su patrón de cambio de largo plazo corresponde a un patrón de tipo incremental.

En la medida que se identifique esta puntuación de política, se estará en la posibilidad de responder a la hipótesis que guía este trabajo, la cual sostiene que a través del modelo tridimensional y longitudinal del cambio política (TLCP), es decir, a través del análisis de las tres dimensiones de la política de los instrumentos de política, los objetivos de política y los paradigmas de política, contenidos en los productos legislativos que conforman la PMGD, es posible medir, analizar y explicar cómo este último gran cambio de la PMGD -la promulgación de la Nueva Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil aprobada el miércoles 3 de diciembre de 2020-, se inscribe dentro de los supuestos teóricos de la teoría del cambio de política incremental o si bien corresponde a enfoques teóricos más recientes como el equilibrio puntuado. Donde, en caso de poder identificar y medir una puntuación de política dentro de la producción legislativa que conforma la PMGD, será posible determinar el papel de la mencionada ley -producto legislativo- dentro de ese patrón de cambio.

No se omite, sin embargo, algunas críticas a este enfoque teórico, principalmente aquellas que tienen que ver con la operacionalización de este enfoque, ya que depende fuertemente de la interpretación del investigador (Knill y Tosun 2012: 260) a falta de un modelo sistematizado de análisis. En el siguiente apartado se presenta una aproximación contextual e histórica del cambio y evolución del problema público de los desastres y de su política de gestión en México.

Consideraciones generales, contexto y panorama de la política mexicana de gestión de desastres

Durante las últimas décadas las preocupaciones globales con respecto al tema de los desastres se han venido incrementando de manera importante, principalmente aquellos tipos de desastres de origen natural, principalmente en lo que tiene que ver con su relación con el fenómeno también global del cambio climático. En este apartado se presentan algunas consideraciones generales, el contexto y panorama del impacto de los desastres de origen natural que se construyen socialmente en México y en su política.

De esta forma, se expondrán los paradigmas de política de la PMGD. Debido al carácter global de los paradigmas de la PMGD, se consideran elementos que corresponden a la Organización de las Naciones Unidas, (ONU), el Acuerdo de París, Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, (ODS) y el Acuerdo Marco de Hyogo. Con el objetivo de considerar el origen y sustento de los paradigmas de la PMGD, para identificar las puntuaciones de política en la forma de un cambio de paradigma de política.

Marco de Acción de Hyogo

En enero de 2005 los 168 estados miembros de la ONU, entre ellos México, signaron el Marco de Acción de Hyogo (MAH) en Kobe, Japón, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (WCDR), (COPUOS, 2014). El MAH se trata de la estrategia global contra los desastres para el periodo de 2005-2015. El MAH se trata del antecedente y base del actual y vigente Marco de Acción de Sendai (MAS) y fue impulsado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). Su objetivo principal consistía en:

> ...aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países (EIRD, 2007).

A través del MAH se organizaron el Decenio Internacional para la Reducción del Riesgo de los Desastres Naturales (DIRN) de 1990 a 1999 y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR). El MAH se rige bajo cinco ejes: 1. Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad -Garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) -paradigma anterior de política- sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación-; 2. Conocer el riesgo y tomar medidas -Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas-; 3. Desarrollar una mayor comprensión y concientización -Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel-; 4. Reducir el riesgo -Reducir los factores fundamentales del riesgo-; 5. Estar preparado y listo para actuar -Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel (EIRD, 2007). Bajo este marco los estados miembros se comprometen a: 1. Desarrollar mecanismos nacionales de coordinación; 2. Conducir evaluaciones de referencia sobre la situación de la reducción del riesgo de desastres; 3. Publicar y actualizar resúmenes de los programas nacionales; 4. Revisar el progreso nacional alcanzado en la consecución de los objetivos y las prioridades del Marco de Hyogo; 5. Ocuparse de la aplicación de instrumentos jurídicos internacionales relevantes; 6. Integrar la Reducción del Riesgo de Desastres a las estrategias sobre cambio climático (EIRD, 2007).

Marco de Acción de Sendai

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MAS) es creado en marzo de 2015 durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y se encarga de dar continuidad a los trabajos del MAH para gestionar los desastres a nivel mundial para el periodo 2015-2030.

> ...con el objetivo de reducir sustancialmente el riesgo de desastres y las pérdidas en vidas, medios de subsistencia, salud y en los bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países. El marco incluye cuatro prioridades de acción y siete objetivos mundiales (COPUOS, 2014).

Las cuatro prioridades del MAS son: 1. Entender el Riesgo de Desastres; 2. Fortalecer la Gobernanza del Riesgo de Desastres para gestionar dicho riesgo; 3. Invertir en la Reducción del Riesgo de Desastres para la resiliencia; 4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para

"reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. (UNISDR/GE, 2015). Los siete objetivos son: 1) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por los desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100,000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del periodo 2005-2015; 2) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100,000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del periodo 2005-2015; 3) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030; 4) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030; 5) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020; 6) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030; 7) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030 (UNISDR/GE, 2015).

Como se puede apreciar, las resoluciones de estas cumbres internacionales y de los organismos globales con los cuales México tiene suscritos acuerdos, están destinadas para la gestión efectiva de los desastres a través del manejo; el diseño, la instrumentación, la evaluación y el cambio de políticas en México, pero con una perspectiva global, lo que explica, por un lado, la forma de ingreso del paradigma de la política de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD) en la PMGD.

Protección Civil

El origen del paradigma de la Protección Civil también proviene de un ámbito global ya que fue creado después de los desastres generados por la Segunda Guerra Mundial durante la década de los 30 y 40 de mediados del siglo XX. La Protección civil se estableció en el Protocolo 1 adicional al Tratado de Ginebra, el 12 de agosto de 1949, como: …el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias…destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia (PC Zacatecas, 2018-2021), cuyo objetivo consistía en la "Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales" (PC Zacatecas, 2018-2021). El paradigma de la Protección Civil se entiende como:

> …acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los Riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los fenómenos Perturbadores prevé la coordinación y conservación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la continuidad de operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes, la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente (LGIRPCCDMX, 2019, Art. XLIX).

Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Por el otro lado, el paradigma de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres se define como:

> …proceso de planeación, participación, evaluación y toma de decisiones, que basado en el conocimiento de los riesgos y su proceso de construcción, deriva en un modelo de intervención de los órdenes de gobierno y de la sociedad, para implementar políticas, estrategias y acciones, cuyo fin último es la previsión, reducción y control permanente del riesgo de desastre, combatir sus causas de fondo, siendo parte de los procesos de planificación y del desarrollo sostenible. Logrando territorios más seguros, más humanos y resilientes. Involucra las etapas de identificación de riesgos, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción (LGIRPCCDMX, 2019, Art. XXIX).

Perspectiva del impacto de los desastres de origen natural en México en su definición y redefinición como problema público

Un desastre es una situación de emergencia disparada por una situación de crisis que rebasa las capacidades de gestión de la población y de las autoridades de sus gobiernos.

> Un desastre es un evento calamitoso, repentino o previsible, que trastorna seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad y causa unas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que desbordan la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación a través de sus propios recursos. Aunque frecuentemente están causados por la naturaleza, los desastres pueden deberse a la actividad humana. (VULNERABILIDAD + PELIGRO) /CAPACIDAD = DESASTRE. Un desastre ocurre cuando un peligro tiene efectos en las personas vulnerables. Un peligro, combinado con vulnerabilidad e incapacidad para reducir sus consecuencias negativas potenciales, da lugar a un desastre (IFRC, 2020).

Los desastres de origen natural en México representan más del 98% de las declaratorias de desastre que se han generado hasta el momento en México. De estas declaratorias algunos casos se destacan por su frecuencia, por su impacto económico, o bien, por el número de muertos, heridos o desplazados que provocaron. Los estados del país que se encuentran altamente expuestos a los fenómenos naturales que detonan y potencian los desastres en México son: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Sinaloa, Morelos, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Es decir, 24 de 32, un 75% de los estados del país se encuentran en un nivel de riesgo alto del impacto severo de los desastres. Los factores estructurales que incrementan las vulnerabilidades de la población frente a los desastres en México tienen que ver, entre otras cosas, con su marginación de los servicios públicos y de las políticas.

De acuerdo con información obtenida de las declaratorias desastre (un ejemplo de instrumentos de política de la PMGD), en los años recientes, el año 2010 fue el año más catastrófico para México en términos de pérdidas económicas, con un costo de $7,253 millones de dólares. La inundación de Tabasco, ocurrida ese mismo año-2010-, se perfila como el desastre más caro en la historia, generando pérdidas por $2,918.6 millones de dólares.

Debido a que México históricamente ha sido un país representativo del impacto de los desastres, sus gobiernos han tenido que enfrentarse a ellos en diferentes etapas de su historia. Como resultado de esto existen dos antecedentes legislativos en México directamente relacionados con el subsistema de políticas de los desastres: Por un lado, la Ley de Planeación de 1983 y por el otro, el Plan DN-III-E de las fuerzas armadas. Sin embargo, el desastre de mayor envergadura y con mayor alcance e impacto en la época moderna de México fue el sismo del 19 de septiembre de 1985. Desastre que, a su vez, también significó el nacimiento de la PMGD y, por lo tanto, también significó el primer gran cambio de la PMGD.

Actualmente, las condiciones del deterioro del equilibrio medioambiental no sólo en México, sino en todo el mundo se han ido incrementando y aún se encuentra lejos de resolverse, razón por la cual la perspectiva de que los desastres se vuelvan más frecuentes y más destructivos se ha incrementado, sin visos claros de una resolución en el corto, mediano o largo plazo.

Análisis de las dimensiones y los patrones de cambio de la PMGD

La hipótesis de esta ponencia establece que la recién aprobada Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil no es el inicio de la adopción del paradigma de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres dentro de la PMGD, sino que el inicio de la adopción -cambio- del paradigma de la PMGD, puntuación, se dio desde el año 2012 en ocasión de la promulgación de la Ley General de Protección Civil de ese año y como consecuencia se establece, entonces, que la PMGD tiene un tipo de patrón de cambio de política correspondiente a los supuestos teóricos del equilibrio puntuado.

La comprobación empírica de esta hipótesis se realizará a partir de un análisis comparado temporal y documental de contenido de la totalidad de los productos legislativos correspondientes a la PMGD. Se realiza un análisis comparado de diferentes versiones de la PMGD desde su creación en 1985 hasta el año 2021. La operacionalización se da a partir de métodos cuantitativos que utilizan un software -Voyant Tools (Sinclair y Rockwell, 2016)- que analizan el corpus de la producción legislativa, por cada uno de los productos legislativos, así como en su conjunto. Del mismo modo se analizan cualitativamente los mismos productos legislativos a través tipologías y matrices. A partir de este método mixto de análisis se miden los cambios en las dimensiones de la PMGD de forma individual por cada producto legislativo, así como los patrones de cambio de la PMGD en un lapso de 35 años.

Este método también mide la velocidad del cambio de política, así como la actividad del subsistema de políticas de la gestión de desastres. Los productos legislativos analizados corresponden a la totalidad de la producción legislativa de la PMGD:1. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN CIVIL QUE LAS MISMAS CONTIENEN (6 de mayo de 1986); 2. LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL (12 de mayo de 2000); 3. ACUERDO POR EL QUE SE EMITE EL MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL. (23 de octubre de 2006); 4. LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL. (06 de junio de 2012); 5. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL (13 de mayo de 2014); 6. LEY GENERAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES Y PROTECCIÓN CIVIL (3 de diciembre de 2020). De cada uno de estos productos legislativos se

identifican y miden los instrumentos de la PMGD, los objetivos de la PMGD y los paradigmas de la PMGD.

Una vez identificadas y medidas las tres dimensiones de cambio cada uno de los seis productos legislativos que conforman la PMGD, se toman como referencia estas partes de cambio para observar su comportamiento o sus patrones de cambio en el tiempo -35 años-, particularmente se observa el patrón de comportamiento de los paradigmas de la PMGD -el paradigma de la PC y el paradigma de la GIRD-, con el fin de determinar si el patrón resultante corresponde con los supuestos teóricos de los cambios incrementales o bien, como se plantea en este trabajo, corresponde con los supuestos teóricos del equilibrio puntuado.

La contrastación se realiza entre los paradigmas de política de los seis productos legislativos: 1. El primer paradigma de la PMGD (1986), correspondiente a las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen, corresponde al paradigma de la PC, con énfasis en la reconstrucción y en la contención de los desastres; 2. El segundo paradigma de la política (2000), correspondiente con la primera Ley General del Protección Civil es el de la PC, con énfasis en la contención y en la prevención de los desastres; 3. El tercer paradigma de la política (2006), correspondiente al Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil sigue siendo el paradigma de la PC, con un énfasis reactivo y con tendencia hacia la prevención; 4. El cuarto paradigma de la política (2012) correspondiente a la Segunda Ley General de Protección Civil ya se considera como un nuevo tipo de paradigma evidentemente distinto al paradigma único y hegemónico de la PC dentro de la PMGD: se trata del paradigma de la GIRD. Con este nuevo paradigma se configura un escenario de paradigma mixto o híbrido que combina con el paradigma de la PC el diseño de los instrumentos y objetivos de la PMGD; 5. El quinto paradigma de la política (2014) correspondiente al Reglamento de la Ley General de Protección Civil, también muestra el nuevo paradigma híbrido entre la PC y la GIRD; 6. El sexto paradigma de la política (2020) correspondiente a la nueva Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil, se muestra más claramente la coexistencia entre la PC y la GIRD -empezando por su nombre- lo que confirma que forma parte de una continuidad del binomio paradigmático de la PC-GIRD creado en el cuarto producto legislativo de la PMGD del año 2012.

Por medio del método TLCP utilizado, también fue posible medir la velocidad promedio del cambio de los productos legislativos de la PMGD correspondiente a 5.6 años. Adicionalmente se identifica y mide la velocidad promedio de los cambios incrementales de la PMGD hasta antes del cambio de paradigma de 2012 resultando en 6.7 años. Finalmente, se identifica y mide la velocidad promedio del cambio de paradigma de la PMGD -la puntuación de política que identifica y corresponde al enfoque teórico del equilibrio puntuado- es de 26 años.

Conclusiones

Los resultados obtenidos por medio de este método tridimensional y longitudinal del cambio de política, sugieren que los cambios establecidos en la Segunda Ley de Protección Civil promulgada en el año 2012 representan la evidencia con la cual se sustenta la hipótesis planteada, referente a que la recién aprobada Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil, a pesar de su nombre, no es el inicio de la adopción del paradigma de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres dentro de la PMGD

sino que tal adopción se dio desde el año 2012, en ocasión de la promulgación de la Ley General de Protección Civil de ese año. Como consecuencia de este cambio de paradigma de la PMGD en el año 2012, es posible concluir que la PMGD tiene un patrón de cambio de política del tipo del equilibrio puntuado y que dicha puntuación de política ocurrió en el año 2012.

Una de las implicaciones directa de esta comprobación es que permite identificar y dimensionar la evolución de la PMGD en un marco amplio, donde la promulgación de la nueva Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres del año 2020 representa la continuación y consolidación del paradigma de la GIRD de forma paralela e incluso complementaria con el paradigma de la PMGD de la PC. Lo que nos da pistas de los dos grandes motores que impulsan el debate dentro del subsistema de políticas de los desastres en México.

Como parte de las conclusiones de este trabajo se resalta la identificación de los paradigmas de política de la GIRD, cuyos orígenes permiten concluir que la PMGD se encuentra cercana a los paradigmas internacionales relacionados con problemas globales como el cambio climático y su impacto en los desastres globales. En el mismo sentido, se confirma el papel fundamental y casi indisoluble con el paradigma, también global, de la PC.

Sin embargo, el punto focal de este trabajo se da a través de la identificación de un cambio de paradigma de la PMGD, en cuanto a la identificación, no sólo de las dimensiones de cambio de la política propuestas por Hall, sino también los tipos de patrones de cambio de la PMGD en toda su existencia postulados por Lindblom, así como por Baumgartner y Jones. La mayor parte de la evidencia de la puntuación de política encontrada en la PMGD se concentra básicamente en la Segunda Ley de Protección Civil de 2012, en los artículos: 1, 2 (numeral 27), 3, 4 (apartado V), 5, 7, 10, 12, 15, 18,19 (fracción 22 y fracción 29), 26 (fracción 2 y 10 e incisos II y X), 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39; del Capítulo VII, el artículo 45; los Capítulos IX, X y XI; del Capítulo XII, los artículos 59, 60, 61, 63 y 65; el Capítulo XIII; del Capítulo XIV, los artículos 74 y 77; el Capítulo XVI; del Capítulo XVII, los artículos 84, 86, 87 y 90. Finalmente, se percibe una evolución en la concepción y definición del problema público de los desastres, que también puede apreciarse a través del cambio de paradigma de política, en virtud de que, como se ha presentado, cada nuevo paradigma dentro de la PMGD interpreta y define al problema de los desastres desde una perspectiva particular de concepción y atención. En el ámbito legislativo la PMGD también transita de un origen como un programa público a una política pública.

Por último, el análisis de los objetivos y de los instrumentos de políticas, merecen un análisis particular, por ejemplo, para identificar y comprender el proceso de la calibración de los instrumentos de políticas de tipo financiero o aquellos de tipo informativo que la nueva Ley General de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Protección Civil incorpora en su contenido, los cuales sustituyeron a los desaparecidos en esta misma administración, Fondo Nacional de Desastres (FONDEN) y Fondo Nacional de Prevención de Desastres (FOPREDEN) y que, con motivo del impacto de los desastres actuales siempre vigentes en México y potenciados por el cambio climático y la pandemia por COVID19, han modificado sustancialmente la gestión de los desastres en México. Lo cual abre la posibilidad de una nueva e interesante veta de investigación para desarrollar a futuro.

Bibliografía

Abeldaño Zúñiga RA, González Villoria AM. Desastres en México de 1990 a 2016: patrones de ocurrencia, población afectada y daños económicos. Rev Panam Salud Publica. 2018;42:e55. https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.55+B1:B9

Abott, Andrew (2016), Processual Sociology, University of Chicago Press, Chicago, London, 307 pp.

Adam, Silke y Hanspeter Kriesi (2007) "The Network Approach", en Sabatier, Paul A. (editor) Theories of the Policy Process, Westview Press, EUA, pp. 129 – 154.

Aguilar, Luis F. (2005) "Estudio Introductorio", en Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. / Fondo de Cultura Económica, México, pp. 13-34.

Aguilar, Luis F. (2006) "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Políticas Públicas, número 1, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. / Siglo XXI Editores, México, pp. 11 – 33.

Aguilar, Luis (2007). "Marco para el análisis de las políticas públicas", México. Conferencia dictada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, Flacso México, enero.

Aguilar, Luis F. (2010) "Introducción", en Política Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores, México, pp. 17 – 60.

Aguilar, Luis F. (2010) "Introducción", en Política Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores, México, pp. 17 – 60.

Aguilar, Luis F. (2010), Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, Fundación Friedrich Naumann, México, 70 pp.

Alfaro, Jorge (2017), Consideraciones de política para la reducción del impacto de los desastres por procesos de remoción en masa. Estudio de caso: localidad Cerro del Carbón, Papantla, Veracruz, México., México, UNAM, pp.301.

Alfaro, Jorge (2021), La política de gestión de desastres en México. Un análisis del cambio de política, México, UNAM, pp. 173.

Álvarez Yépiz, Juan y Martínez Yrízar, "Huracanes, sequías y heladas: eventos climáticos extremos en México (unam.mx)",en OIKOS=, Año 11, No. 25 (enero 2021), Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México.

Arellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013), Políticas Públicas y Democracia, México, Instituto Federal Electoral, 2013, pp. 29-34, pp. 64.

Araral, Eduardo Jr. *et al*, Editores (2013), Routledge Handbook of Public Policy, Routledge, USA, pp. 553.

Bevir, Mark (2012), Governance, Oxford University Press, Oxford, 132 pp.

Börzel, Tanja (2005). 'Mind the Gap! European Integration between Level and Scope', Journal of European Public Policy, 12:2, 217–36.

Blaxter, Loraine, Hughes, Christina y Tight, Malcolm (1996), Cómo se hace una investigación, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, pp.175.

Burnham, Peter; *et al*, Research Methods in politics, New York, Palgrave Macmillan, 2008, second edition, pp. 171-186, 370 pp

Cejudo, Guillermo (2010) "Discurso y Políticas Públicas. Enfoque Constructivista", en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (compiladores) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública, CIDE, México, pp. 93 – 125.

Cerrillo, Agustín (2005), "La Gobernanza Hoy: Introducción", en La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid, pp. 11 – 35.

Chaqués Bonafont, Laura, Redes de Políticas Públicas, Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo Veintiuno de España Editores, España, 2004, 173 pp.

Cobb, R.W. y C.D. Elder (1983) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building (Baltimore: Johns Hopkins Press).

Consejo Nacional de Población (2020). México. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015.

Della Porta, Donatella y Keating, Michael (2008), Approaches and Metodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective, Cambridge University Press, New York, 383 pp.

Dery, D. (1984) Problem Definition in Policy Analysis (Lawrence: University Press of Kansas).

Dery, D. (2000) "Agenda Setting and Problem Definition", Policy Studies, 21 (1): 34-47.

Dunleavy, Patrick (2003) Authoring a PHD, Palgrave Macmillan, New York, pp. 76-156.

Enrique Cabrero Mendoza, Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria, [en línea], pp. 16., México, CIDE, Dirección URL: file: ///C:/Users/lg/Downloads/DOCT2064044.PDF, [consulta: 16 de febrero de 2015].

Estrada Díaz, Gabriela, "Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México, Mise en pratique d'une politique de prévention de2 catastrophes: les outils de la gestion de risques au Mexique, The operation of disasters policy: the instruments of risk management in Mexico", pp. 611-632.

Evans, Mark, Análisis de Redes de Políticas Públicas: una perspectiva británica, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1998, pp. 229-266.

Fischer, F. (1993) "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise", Policy Sciences, 26(3): 165-87.

Flyvbjerg, Bent (2011). Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again. Cambridge: Cambridge University Press.

García Acosta, Virginia, "Los desastres en perspectiva histórica", Arqueología Mexicana núm. 149, pp. 32-35.

Gschwend, Thomas and Schimmelfenning, Frank (2007) "Introduction: Designing Research in Political Science –A Dialogue between Theory and Data", en Research Design in Political Science. How to practice What They Preach, Palgrave Macmillan, London, pp. 1-18, 243 pp.

Hajer, Maarten A. (1993) "Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain" in The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press / Durham and London, pp. 43-76.

Heclo, Hugh; Aguilar F., Luis (Edición y Estudio introductorio). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993, pp. 257-284.

Henstra, Dan y Mc Bean Gordon (2005) "Canadian Disaster Management Policy: Moving toward a Paradigm Shift?" in Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, vol. 31, No. 3, University of Toronto Press on behalf of Canadian Public Policy, Canada, pp. 303-318.

Hood, Christopher y Helen Z. Margetts (2007) The Tools of Government in the Digital Age, Palgrave Macmillan, Reino Unido, capítulos 1 (págs. 1-20), 8 (167-183) y 9 (184-203).

Howlett, Michael (2005) "What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementartion Styles", en Pearl Eliadis et al (editors) Designing Government. From Instruments to Governance, McGill-Queen´s Press, Canadá, pp. 31 – 50.

Howlett, Michael (2011). Designing public policies: principles and instruments. Oxon: Routledge.

Hupe, Peter Y Michael Hill (2010) "The Three Actions Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model", en Guy Peters y Jon Pierre, The Handbook of Public Policy, Sage Editores, Reino Unido, pp. 13-30.

Kellstedt, Paul M. y Whitten, Guy D., The fundamentals of Political Science Research, Cambridge University Press, New York, 2009, 146 pp.

Kingdom, John W. (1995) Agendas, Alternatives, and Public Policies, Addison Wesley Publishers, 2a. edición, EUA, capítulos 1 (pp. 1-20), 8 (pp. 165-195) y 9 (pp. 196-208).

Klijn, E. (1998) "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (editores) Managing Complex Networks, Sage, Londres.

Kuhn, Thomas, S. (1971) La estructura de las revoluciones científicas, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 318.

Landry, Réjean y Frédéric Varone (2005) "Choice of Policy Instruments: Confronting the Deductive and Interactive Approaches", en Pearl Eliadis *et al* (editors) Designing Government. From Instruments to Governance, McGill-Queen´s Press, Canadá, pp. 106 – 131.

Ley de Gestión Integral de Riesgos Y Protección Civil de la Ciudad de México [LGIRPCCDMX]. Artículos XLIX, XXIX. 5 de junio de 2019, (México).

Lindblom, C.E. y D.K. Cohen (1979) Usable Knowledge (New Haven: Yale University Press).

Luis F. Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno; Colección Antologías de Política Pública; Tercera antología, [en línea], pp. 90., México, Miguel Ángel Porrúa, Dirección URL: http: //www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PÚBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2015].

Majone, Giandoménico; Aguilar F., Luis (Estudio introductorio). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, Colegio Nacional de Ciencias Políticas; Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 13-34.

Manual de Organización del Sistema Nacional de Protección Civil.

Mette Kjaer, Anne (2010) Governance, Polity Press, Reino Unido, capítulos 1 pp.1 - 18 y 8 pp. 188 – 205.

Naciones Unidas, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, "Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, en SPANISH-HF-BROCHURE.cdr (unisdr.org), Ginebra, Suiza, fecha de consulta 1 de marzo 2019.

OCDE, Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México, OECD Publishing, 2013, 245 pp.

Pallemaerts, Marc, ED. (2008). Manual of European Environmental Policy: The EU & Britain Leeds: Maney Publishing.

Petak, William J. (1985) "Emergency Management: A Challenge for Public Administration" in Public Administration Review, Vol. 45, Wiley on behalf of the American Society for Public Administration, United States of America, pp. 3-7.

Peter, John (2012) "Stages", en Analyzing Public Policy, Routledge, Reino Unido, capítulo 2, pp. 17-28.

Peters, B. Guy (2003) El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, Barcelona, Gedisa, pp. 254.

Porras Martínez, José Ignacio, Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una introducción a su metodología de investigación, Publicado en Revista de Estudios Sociológicos México DF: Colegio de México. vol. XIX, n. 57, Septiembre-Diciembre 2001, 33 pp.

Protección Civil Zacatecas (2018-2021). México. Historia. https://proteccioncivil.capitaldezacatecas.gob.mx/nosotros/historia/

Quintana, Alberto (2008) "Planteamiento del problema de investigación: Errores de la lectura superficial de libros de texto de metodología", en Revista de Investigación en Psicología - vol. 11, nº 1, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú, pp. 239-253.

Repetto, Robert (2006), Punctuated Equilibrium and de Dynamics of U.S. Environmental Policy, United States of America, Yale University Press / New Heaven and London, 2006, 305 pp.

Revista Opera, núm. 12, 2012, pp. 241-245

Rittel, Horst Y Webber, Melvin (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". Policy Sciences, vol. 4, pp. 155-169.

Rodríguez Velázquez, Daniel (2016), Gestión social de desastres, cambio climático y políticas públicas en el siglo XXI. Contradicciones y perspectivas desde México, Indonesia, Estados Unidos y Cuba, México, Escuela Nacional de Trabajo Social, 1ra edición, 326 pp.

Rodríguez Velázquez, Daniel; Lucatello, Simone; Garza Salinas, Mario, Políticas públicas y desastres, México, Instituto Mora; Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, A.C., 2008, 1ra edición, 169 pp.

Roth, André-Noël (2006) "Estado y cambio de una política pública: una aplicación del modelo de Advocacy Coalitions" en Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación, Ediciones Aurora, Colombia, capítulo VI, pp. 167 – 210.

Sabatier, Paul A. y Chhristopher M. Weible (2007) "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", en Sabatier, Paul A. (editor) Theories of the Policy Process, Westview Press, EUA, pp. 189 – 220.

Sabatier, Paul A. (2007) "The Need for Better Theories", en Theories of the Policy Process, Westview Press, EUA, 2007, pp. 3-17.

Sabatier, Paul A. (2007) Theories of the Policy Process, Westview Press, United States of America, pp. 3-17.

Salamon, Lester M. (2002) The Tools of Government. A Guide to the New Governance, Oxford University Press, New York, pp.1-47.

Schattschneider, E.E. (1960) The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America (New York: Holt, Rinehart & Wilson).

Shipan, Charles R. y Volden, Craig, "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners", en Public Administration Review, Moyniham, Donald p. (editor), 72(6): pp. 788-796.

Stokes, Frances y William D. Berry (2007) "Innovations and Diffusion Models in Policy Research", en Sabatier, Paul A. (editor) Theories of the Policy Process, Westview Press, EUA, 2007, pp. 223 - 260.

The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2020). ¿Qué es un desastre? https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/

Thomas R. Dye, Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972, pp. xii, 305.

True, James *et al* (2007) "Punctuated Equilibrium Framework", en Sabatier, Paul A. (editor) Theories of the Policy Process, Westview Press, EUA, 2007, pp. 155 – 188.

United Nations, Office for Outter Space Affairs, "La ONU y la Gestión del Riesgo de Desastres, en La ONU y la Gestión del Riesgo de Desastres | UN-SPIDER Knowledge Portal (un-spider.org), fecha de consulta 15 febrero 2019.

Vargas, Jorge E. (2002) "Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales", en serie medio ambiente y desarrollo, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, Santiago de Chile, pp. 84.

Ward, N., A. Donaldson and P. Lowe (2004) 'Policy framing and Learning the Lessons from the UK's Foot and Mouth Disease Crisis', Environment and Planning C, 22(2): 291-306.

Weber, Max, ¿Qué es la burocracia?, México, Coyoacán, 2001, 112 pp.

Wood, B.D. and A. DOAB (2003) "The politics of Problem Definition: Applying and Testing Threshold Models", American Journal of Political Science, 47(4): 640-53.

World Economic Forum (2018), "The Global Risks Report 2018, 13th Edition", World Economic Forum, Switzerland, 2018, 72 pp.

World Economic Forum (2020). The Global Risks Report 2019. https://www.weforum.org/reports/

La pandemia, catalizador de estrategias didácticas en educación básica

Gregorio Ricardo Rodríguez Álvarez[1]

Presentación

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad analizar la aptitud docente y las técnicas empleadas en la incorporación de las TIC, en la Escuela Primaria Jardín de Guerrero en la transición de los años escolares 2020-2021 y 2021-2022. Se empleó un estudio comparativo, el cual brinda información necesaria para determinar el efecto del trabajo en contingencia sanitaria en la educación básica y su cambio de paradigma.

Como objetivos, la investigación se enfocó en determinar y analizar las aptitudes, metodologías y retos presentes en la Intervención Pedagógica a lo largo de la incorporación de las TIC en la educación durante la pandemia provocada por la COVID-19, con el fin de contrastar los cambios en la enseñanza de los estudiantes de primaria alta en la Escuela Primaria Jardín de Guerrero en la transición de los años escolares 2020-2021 y 2021-2022

Si, como lo ha dicho Bates (2011), el conocimiento se crea más allá del nivel individual y deberíamos contactarnos en este mundo en constante flujo de información y extraer su significado, a continuación, se describe el desarrollo del proyecto de investigación llamado *Las Tic: Herramientas Didácticas en la mejora de competencias comunicativas en estudiantes de la Escuela Primaria Jardín de Guerrero*.

El objetivo general de la ponencia es exponer mi experiencia con docentes de escuelas primarias durante la pandemia y la manera en que se han acelerado los procesos de implementación de recursos digitales en la construcción de nuevos entornos de aprendizaje.

Abreviaturas

TIC: Tecnología de Información y Comunicación
TAC: Tecnología para el Aprendizaje y el Conocimiento
TEP: Tecnologías para el Empoderamiento y la Participación

[1] **Gregorio Ricardo Rodríguez Álvarez.** Postdoctorante en Gobernanza y Políticas Públicas para la Educación. AEFCM. OEI. UAH.

Las TIC proponen la utilización de tecnología en la educación utilizando internet, celulares, computadoras, tabletas y todo recurso que pueda ser empleado en estos dispositivos eléctricos, por ejemplo, navegadores (Google) y redes sociales (Facebook y WhatsApp). En segundo lugar, las TAC pretenden utilizar los navegadores, redes sociales y programas educativos virtuales, entre otros, como espacios de aprendizaje, los cuales generan conocimientos a través de la interacción con profesores y estudiantes. Por último, las TEP pretenden fomentar en los estudiantes una correcta utilización de las redes sociales/navegadores como espacios de participación ciudadana, educativa, entre otros. (Soler, 2016, p. 7)

Problemática

El profesor no cuenta con la motivación, el conocimiento suficiente, ni los alcances materiales y económicos para tomar decisiones sobre las herramientas y las estrategias tecnológicas y digitales que le permitan mejorar su práctica docente y aumentar la calidad del aprendizaje de sus alumnos.

La pandemia representa un momento promotor de decisiones institucionales y personales para acceder a nuevas formas de acompañamiento didáctico e incorporación de las TIC al quehacer docente.

Marco conceptual

Mediación y Remediación

Primeramente, observemos la propuesta de Mediación y Remediación en el proceso de digitalización y virtualización de los ambientes de construcción de aprendizajes de De Pablos Pons (2018). La intención de ello es poder identificar la posición docente frente a la inminente movilización al cambio.

Marshall Mcluhan (2009), afirma que "contenido" de cualquier medio es a su vez otro medio distinto. De ahí que la representación de un medio en otro, se la llama remediación. Es una característica definitoria de los nuevos medios digitales.

Para Bolter y Engberg (2016), remediación es aislar elementos de medios tradicionales y reconfigurarlos de maneras nuevas. Suponen un proceso de adaptación y no de ruptura con carácter colectivo y cooperativo. Mientras que los medios tradicionales buscaban la universalización, los medios digitales buscan la individualización.

La remediación para De Pablos Pons (2018) es una condición necesaria para interactuar con los nuevos medios.

Comenta De Pablos Pons (2018) que esta modernidad líquida implica un cambio de discurso donde la remediación va de la mano con la inmediatez y la híper-mediación, para mejorar los procesos de comunicación, la creación de materiales formativos o la implementación de modelos de gestión.

Para de Pablos Pons (2018), la hibridación de los medios es la relación entre los diferentes componentes conformantes, las técnicas de software que lo hacen posible, la manera de transmitir la experiencia al usuario, mediante una suma independiente de componentes, o a través de una propuesta integrada.

Comenta De Pablos Pons (2018) que se pasa de hablar de presencialidad y no-presencialidad a interacción alumno-docente en un sentido más amplio.

La investigación, según De Pablos Pons (2018) tiende a ser más distributiva y colaborativa, tanto en la digitalización de acervos, como en la socialización de los resultados, en alto grado asequible a la sociedad.

La comprensión de la remediación, según De Pablos Pons (2018), es la clave para entender los medios digitales actuales. Se debe entender como un proceso dialéctico entre los medios anteriores y actuales.

La Hibridación, según de Pablos Pons (2018), es una modalidad específica de remediación, que permite abordar con mayor facilidad los procesos de interacción, más que las tecnologías convencionales. Y es este proceso de mediación renovado (remediación/hibridación), lo que aporta los soportes para una transformación de la cultura docente.

Una vez identificados los procesos de mediación, remediación e hibridación, es importante identificar las diferentes reflexiones acerca del papel de las TIC en la tecnificación de los procesos de aprendizajes.

Incorporación de las TIC

Platean Cruz, et al. (2019), que el docente cumple un rol fundamental en el conocimiento y uso de las TIC, debido a la importancia que pueden tener empleadas adecuadamente en el aula de clase.

Afirman Cruz, et al (2019), que los docentes hoy en día no comprenden con eficacia la utilidad que puede significar el uso de las TIC en el desarrollo de formación de los estudiantes, reflejando en la calidad educativa.

Para Marqués (2013), las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se desarrollan a partir de los avances científicos producidos en el ámbito de la informática y de las telecomunicaciones, de ahí la importancia de la tecnología que accede al proceso de producción, interacción, tratamiento y comunicación de la información.

De acuerdo con Bautista (2007), el empleo de las TIC en el salón de clase es importante, debido a que ayuda a elevar el desarrollo cognitivo de los estudiantes de una manera dinámica y didáctica, adquieren importancia en la formación docente y no solo en la formación inicial, sino durante toda la vida profesional.

Según Ossa (2002), lo importante no es la técnica únicamente, sino lo que los actores puedan hacer de estas dimensiones tecnológicas educativas un ambiente o entorno agradable y práctico.

García y Lacleta (2007), afirman que, con la incorporación de las TIC en todos los aspectos de la vida, se demanda en las aulas de clases nuevos modelos de enseñanza y aprendizaje. Para ellos, el modelo de

educación centrado en la enseñanza, donde el protagonista es cada docente, da paso a un sistema basado en el aprendizaje, donde cada estudiante es responsable de sus propios porches cognitivos y su docente debe buscar la metodología y los medios más adecuados que le ayuden en dicho proceso.

Para Gallardo y Buleje (2010), los principales factores que influyen en el uso de las TIC por parte del cuerpo docente son: el acceso a recursos, calidad de software y equipos, facilidad o simplicidad de usos, incentivo para cambiar las prácticas pedagógicas usando tecnología, el apoyo y la solidaridad de las instituciones para usar estas herramientas en el currículo, las políticas nacionales y locales son un compromiso con la superación profesional y la capacitación formal en el uso de la TIC.

Para Cruz, et al. (2019), las TIC están teniendo un papel importante en la educación, representando un replanteamiento metodológico, pedagógico, curricular y con un nivel organizativo en el campo educativo para el mejoramiento de la calidad educativa; también, son un instrumento elemental para la paridad cultural, reflexiva y promotora de una comunicación intercultural.

Cruz, et al. (2019), afirman que es fundamental la creación de comunidades virtuales e interculturales de docentes, familias y estudiantes, donde aprenden juntos, haciendo y produciendo materiales o dossiers educativos virtuales, a través del intercambio y la coordinación pedagógica de cada docente.

Afirman Cruz, et al. (2019) que la integración de las TIC en la educación se ha convertido en centro de atención en el ámbito educativo, desapareciendo poco a poco la indefinición conceptual de Tecnología Educativa.

En el mismo sentido, Cruz, et al. (2019) consideran que las TIC, al igual que otras herramientas, son presentadas ante estudiantes como una nueva alternativa que les facilitara el proceso enseñanza-aprendizaje, mediante la vasta gama de información.

Es importante considerar la afirmación de Cruz, et al. (2019) acerca de la metodología de la investigación del os estudiantes está basada en las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), y de las Tecnologías de Aprendizaje y el Conocimiento (TAC) que le permiten desenvolverse en este mundo globalizado y desarrollo en cada estudiante una visión innovadora e integral. Para Cruz, et al, (2019), el estudiantado, en el transcurso de su vida académica, va dejando de ser un receptor de información y se va convirtiendo en un partícipe de su formación, desarrollando un pensamiento crítico y generando nuevos conocimientos.

La catálisis por COVID

El cambio de milenio, el desarrollo potenciado de las redes sociales y la democratización de la tecnología, han obligado a la evolución de las metodologías educativas. Sin embargo, eventos de carácter global han representado catalizadores de la evolución tecnológica en la educación. Por ello, hagamos una revisión sucinta de la transición al uso de tecnologías digitales por COVID-19

De acuerdo con Paredes-Chacín, et al (2020), los docentes se han visto afectados en su estabilidad laboral y en la exigencia de la aplicación de estrategias tecnológicas, para las que no estaban preparados.

Son Paredes-Chacín, et al (2020) quienes afirman que desde el punto de vista funcional y financiero, se ha requerido, no solo el cambio de estrategias, sino el ajuste de los calendarios académicos , para garantizar la formación intensiva de docentes y equipos de apoyo, que respalden las prácticas formativas mediante las Tecnologías digitales ¡, y generar condiciones funcionales y operativas para minimizar los efectos de la pandemia, así como dar continuidad de forma estratégica a la gestión educativa, proyectada hacia el desarrollo social, científico y económico, de alta complejidad y competitividad.

Afirman Paredes-Chacín, et al (2020), que según datos de la UNESCO (2020b), se estima posible cierre de instituciones educativas debido a la pandemia, que está afectando a la mitad de los estudiantes del mundo: 890 millones en 114 países, razón por la cual, el alcance y utilidad de las tecnologías digitales, han marcado tendencia entre las principales decisiones adoptadas en la Educación Superior: 1) realidad virtual; 2) aprendizajes basadlos en video juegos; 3)*E-learning*; 4) *B-learning*; 5) inteligencia artificial; 6) educación *on line*; 7) educación medida por tecnología móvil; 8) los recursos considerados como soporte. La viabilidad de estas: Impresoras digitales, aulas virtuales, pizarras digitales interactivas; cuyo fin es el modelamiento dinámico y transformador de la gestión en la educación superior.

Afirman Paredes-Chacín, et al (2020) que durante el primer semestre de 2020 la revolución digital fue conservadora, pero a partir del COVID 19, la nueva visión dinamizadora de las prácticas educativas, los docentes, investigadores de apoyo, los estudiantes, equipos de apoyo, se enfrentan a: a) Resistencia al cambio de un aula presencial, por encuentros mediados por las tecnologías digitales; b) dinamización de estrategias pedagógicas/didácticas, para responder a las prácticas y los procesos de interacción sincrónicos y asincrónicos programados (aula invertida); y c) incremento de la frecuencia de uso de las tecnologías digitales.

Pero es sobresaliente el caso de Hong Kong que previo a la pandemia por COVID 19, de acuerdo con Crawford, et al (2020), ya habían implementado procesos online para el aprendizaje, durante las protestas contra la ley de extradición, lo cual confirma el papel que juegan los movimientos sociales, o los eventos globalizados, tal como el caso del COVID 19 en la aceleración de procesos de implementación metodológica digital.

Paredes-Chacín, et al (2020), afirman que las opciones más recurrentes para mitigar los efectos de la COVID 19 son:

a) Planificación de programas académicos y cursos de formación continua en línea, tanto para estudiantes, como para el fortalecimiento de habilidades en docentes.
b) Estrategias de promoción y difusión sobre portafolio de opciones y la asertividad de resultados.
c) Adopción de nuevos enfoques formativos basados en metodologías activas, considerando para su desarrollo el uso de recursos electrónicos, mensajería en línea y redes académicas.

Las consideraciones más comunes, de acuerdo con Paredes-Chacín, et al. (2020) fueron las barreras de conectividad y de disponibilidad de recursos tecnológicos por parte de los estudiantes en muchos casos por marcadas desigualdades sociales.

No obstante, es el mismo Paredes-Chacín, et al (2020), quienes proponen que la transición de una educación presencial hacia sesiones tutoriales mediadas por la Tecnología Digital, amerita ser considerada más como una medida que favorece la inclusión y la continuidad de los procesos formativos, y no como brechas que debilitan el sistema educativo.

De igual manera, Paredes-Chacín, et al, adjudican a las transformaciones promovidas por los cambios tecnológicos, la digitalización y la innovación un gran valor a las competencias avanzadas.

En el estudio de Paredes-Chacín, et al. (2020) se concluye que las inversiones en plataformas tecnológicas y en la formación de docentes y estudiantes, se concibe como una asertiva toma de decisiones. También se hace evidente las capacidad de resiliencia de los entornos de la Educación Superior para renovar y adaptar tecnologías renovadas de las cuales tanto estudiantes, como docentes, investigadores, equipos de apoyo de la educación superior, logren apropiarse para impulsar una formación con características distintivas, apartar de prácticas así como de metodologías activas, que proyectan la apropiación del conocimiento, el aprendizaje; y desde la investigación, continuar fortaleciendo la generación de nuevo conocimiento y espacios para la innovación, el emprendimiento y los retos declarados en sus principios misionales.

Son estos tres ejes los que pueden representar en conjunto el marco conceptual: La mediación y la remediación; la presencia de las TIC en el proceso de modernización educativa y; los efectos del COVID en el establecimiento de nuevas metodologías en educación de vanguardia.

Competencias

Las competencias a desarrollar son:

I. Conocimiento e identificación de plataformas que permitan una práctica docente que promueva el aprendizaje de calidad.
II. Habilidades digitales para el uso de plataformas y aplicaciones de última generación.
III. Actitud positiva hacia el contacto y posible uso de las TIC en la práctica docente.
IV. Identificación de valores inherentes al uso de plataformas y recursos tecnológicos digitales.

Se plantea Díaz Barriga (2006), si las razones de la propuesta de aprendizaje por competencias es una reacción a las tendencias políticas, o verdaderamente una apuesta para la innovación en la educación.

Hay una necesidad de la sociedad de movilizarnos como sociedad de los modelos centrados en la información, a los modelos centrados en desempeños. Y esa fenomenología, nos condena a regresar a modelos de producción en serie, en donde la productividad y el alto desempeño, nos haga olvidar que estamos educando a seres humanos.

La sociedad mediatizada obliga a las instituciones educativas a replicar los modelos comunicación e información que se alejan del humanismo, y se aproximan a la pragmática y a la persecución de resultados.

Una propuesta educación socio formativa llevada al modelo de competencias, acerca los gestores del proceso educativo a un compromiso más contextualizado y dentro de ambientes de aprendizaje, donde la transversalidad compromete al trabajo conjunto y a la construcción de aprendizaje significativo. De ahí la importancia de la presencia digital del profesor en la formación integral del alumno.

Sin embargo, el docente debe adaptarse al cambio digital, en el cual no pierde su rol como educador, ya que las tecnologías son simplemente herramientas didácticas para lograr un aprendizaje más profundo,

dinámico y significativo. Además, este proceso debe ser continuo para desarrollar habilidades y técnicas eficientes mediante la práctica de estas en la nueva dinámica educativa. (Cejudo-Llorente, 2008, pp. 126-127)

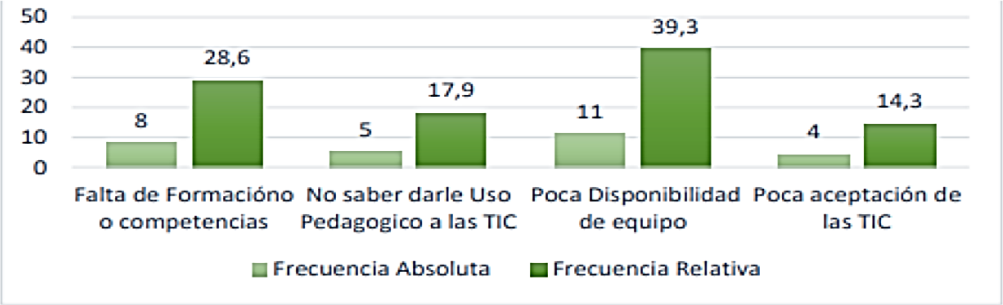
Cobo (2009), describe los beneficios de las TIC en la sociedad:

> "Las TIC generan ventajas múltiples tales como un público instruido, nuevos empleos, innovación, oportunidades comerciales y el avance de las ciencias. Desde el punto de vista de la educación, las TIC elevan la calidad del proceso educativo, derribando las barreras del espacio y del tiempo, permitiendo la interacción y colaboración entre las personas para la construcción colectiva del conocimiento, y de fuentes de información de calidad (aprendizaje colectivo), como por ejemplo Wikipedia, y el desarrollo de los individuos gracias a que les permiten el acceso a dichas fuentes". (p 306)

Además. Podemos observar el gráfico de un estudio realizado por Vallejos-Briceño (2017), señala las dificultades/retos a los que los docentes se enfrentan ante la incorporación de las TIC en la educación y, más aún, ante un escenario que generó un cambio abrupto en la educación actual. (p. 98).

Figura 1.

Dificultades para la incorporación de las TIC en la Pedagogía



El estudio se generó a partir de una entrevista a 28 docentes sobre las TIC. La mayoría de ellos coincidió en que el primer problema para incorporarlas es la poca disponibilidad de equipo; el segundo es la falta de formación para utilizarlas en la educación, y el último es el reto de incorporarlas en las aulas y la resistencia a la innovación.

Características de la educación digital

Los medios audiovisuales trajeron la instantaneidad y la simultaneidad, es decir la comunicación en tiempo casi real entre el emisor y el receptor, entre el acontecimiento y la noticia. Área (2017).

De acuerdo con Área (2017), los materiales digitales deben:

a. Permitir el acceso a una gran cantidad de información.
b. La información se presenta de forma multimedia.

c. El formato de organización y manipulación de la información es hipertextual.
d. Existe interacción humano-máquina, lo que permite la publicación fácil y la difusión de ideas y trabajos.
e. Permiten la comunicación interpersonal tanto en tiempo real como diferido configurando redes sociales.

Estas tecnologías digitales están provocando la aparición de un nuevo tipo de analfabetismo caracterizado por la incapacidad para manipular, usar y entender las formas de representación de la información de naturaleza digital (navegación hipertextual, multimedia, programas informáticos, comunicación mediante recursos telemáticos, etc.) Estos nuevos analfabetos "tecnológicos" o "digitales" son los colectivos de ciudadanos, principalmente adultos, pero también jóvenes, que previamente han sido formados en las habilidades de acceso a la cultura escrita, pero que en la actualidad se han quedado al margen del proceso impuesto por el avance tecnológico y de la propia sociedad de la información.

El mismo Área (2017), comenta que la sociedad de la información y el conocimiento debe ser considerada como una sociedad de personas y no de tecnologías.

Razones para el cambio en la era digital

De acuerdo con Pérez (2017), las razones para el cambio a una era digital son:
La información es la materia prima de las relaciones económicas.

a. La manera de pensar, moverse, comunicarse y aprender, e interactuar mutó por la invasión de los dispositivos tecnológicos.
b. Las utilidades que brinda la tecnología.
c. Una nueva funcionalidad.
    i. Alfabetización mediática.
    ii. Competencias digitales.
    iii. TIC asociadas a la informática y al procesamiento de datos.

En contexto con la situación actual, la disponibilidad de equipo se puede asociar a la falta de dispositivos en la población estudiantil y en el docente, lo cual genera una brecha digital y socioeconómica. Sin embargo, no hay que olvidar que, al mismo tiempo, se constata una brecha digital que es una manifestación de la brecha social, donde se refleja una situación de diferencia de acceso, de desigualdad de oportunidades de participación que es entendida como la distancia entre aquellas personas y comunidades que acceden y utilizan eficazmente las tecnologías y los que no, constatándose por ello barreras y limitaciones debidas tanto por el equipamiento, como por los diferentes usos de los contenidos, en razón de la edad, sexo, desigualdades socio-culturales y entorno familiar. (Pagán-Ballesta y Cerezo-Márquez, 2011, p. 134)

Alfabetización mediática

La alfabetización se define como un conjunto integrado de conocimientos, habilidades, destrezas, competencias y actividades necesarias para ser ciudadanos efectivos y eficientes en la sociedad del s. XXI y propiciará la emergencia de competencias digitales.

El impacto de las TIC en la educación depende del tipo de uso que le dé el docente, de acuerdo con el enfoque pedagógico (paradigma) adoptado por el docente. Las TIC han aportado nuevos instrumentos de aprendizaje, cambios epistémicos: nuevos métodos de memorización, de lectura, de expresión de las emociones, de diversión. Todo ello exige desarrollar nuevas habilidades y destrezas en la enseñanza que nos lleva al desarrollo de Competencias Digitales.

Podemos observar que, en estas aproximaciones a la definición de competencias y habilidades digitales, no sólo hay un enfoque al ámbito de conocimientos técnico informativos, sino que se refieren fuertemente a las actitudes, valores y concientización social de la importancia de los procesos de transformación educativa y sus dimensiones.

Además, se refieren a las herramientas que se requieren en cada caso y en cada contexto. Adicionalmente a ello, y de acuerdo con el Proceso Docente Educativo, se refieren al modo efectivo, eficiente, apropiado, crítico, creativo, autónomo, flexible, ético y reflexivo, no solamente para el trabajo, sino para el ocio, la participación, la socialización, el consumo y el empoderamiento.

De acuerdo con Pérez (2017), el profesor no solamente tiene que considerar la dimensión Instrumental y operativa, donde se vuelve experto en el uso de los medios. Además, debe considerar una dimensión actitudinal.

Intervención pedagógica

La intervención pedagógica propuesta en este proyecto, pretende mostrar a los docentes de la escuela Primaria Jardín de Guerrero, los recursos que hoy pueden hacerle más eficiente el quehacer académico. Recursos que le ayuden a potenciar sus habilidades comunicativas. Elementos diferenciadores, promotores de escenarios evolucionados en donde el flujo de información, la vitrina de evidencias y los enlaces con otras comunidades de aprendizaje, coloquen al alumno en posibilidad de incorporarse al mundo con un mejor perfil de adaptabilidad.

Además, tiene la intención darle al docente la información y formación suficiente para diferenciar e identificar el lugar que ocupa el mundo digital y los recursos tecnológicos y de la información en el proceso de aprendizaje. La evolución de las TIC no implica que de manera arrolladora sustituya todos los recursos pedagógicos y didácticos que componen la tecnología educativa.

Trabajar con alumnos nativos digitales, es una condición que debemos aprovechar en la educación formal al tratar de incorporar herramientas digitales que permitan generar interés y asegurar la apropiación del alumno de las competencias de aprendizaje.

La creación de una plataforma de información y difusión permitirá conocer un mayor número de necesidades docentes y ofrece propuestas de solución en tiempo real o virtual en la medida en la que los usuarios lo permitan.

Esta es la Estrategia de Intervención Pedagógica, diseñada para apertura del Ciclo Escolar 2021-2022. Está diseñada para ser aplicada previo a la apertura del ciclo escolar, confirmado para comenzar de manera

híbrida a partir del 30 de agosto de 2021. Por ello las actividades formativas están establecidas a partir del 2 de agosto, de tal manera que las sesiones serán sincrónicas con seguimiento asíncrono.

Taller de Desarrollo de Habilidades Tecnológico-digitales para la mejora de la práctica docente

Orientado a:

Profesoras y directivos de la Escuela Primaria Jardín de Guerrero

Propósito General:

Desarrollar habilidades digitales que permitan un mejor acompañamiento del alumno e incrementen la calidad del aprendizaje.

Aprendizajes Esperados:

Identificar herramientas digitales accesibles y amigables para la práctica docente.
Conocer los alcances y límites de las herramientas tecnológico-digitales asignadas para la práctica docente.
Aplicar las herramientas tecnológico-digitales asignadas en la práctica docente.
Determinar la idoneidad de las herramientas tecnológico-digitales en la práctica docente.

Duración del taller:

47 horas totales
15 horas Actividades en modalidad sincrónica
5 horas. Virtuales-presenciales
10 horas virtuales-digitales en coaching
32 horas Actividades en modalidad asíncrona

Elaboración de evidencias a través de la metodología de Aprendizaje Basado en proyectos (ABP)

Acompañamiento de coaching virtual, a libre demanda

Estrategias didácticas:

El taller se llevará de manera virtual presencial, utilizando la técnica de Coaching, donde se utilizarán presentaciones de ***Keynote*** en un foro de ***Zoom***.

El seguimiento y el coaching se realizarán a través de ***Classroom*** y de ***Flipgrid***

Planificación

Módulo	Propósito	Competencias	Duración	Evidencias de evaluación	Recursos
Uso del **Zoom**	Cómo lograr sesiones presenciales-digitales de manera eficiente y segura.	• Identificar la herramienta *Zoom* • Valorar su alcance y cobertura • Personalizar usuarios • Conocer las alternativas de creación de sesión • Manipular los botones de ajuste • Planificar sesiones • Practicar la apertura y cierre de sesión • Ligar a calendario de actividades • Planificar las actividades desde *classroom.* • Identificar la función de compartir pantalla.	1 hora presencial-virtual. 2 horas de práctica-coaching	• Publicación en tablero y planificación de actividades • Toda la experiencia del profesor será seguida en forma de coaching y sus evidencias frente a grupo, así como sus reflexiones serán depositadas en las herramientas digitales pertinentes. En un lapso de 8 horas prácticas.	• Acceso a computadora personal, laptop, tableta, Ipad, iPhone o teléfono inteligente. • Conexión a wifi o datos
Uso del **Classroom**	Cómo abrir un espacio de acompañamiento donde pueda subir de manera sencilla y eficiente tareas, materiales y hacer seguimiento de ellos.	• Verificar al usuario de *gmail* • Identificar la herramienta *Classroom* • Apropiarse y personalizar el perfil de usuario • Apertura del tablero • Publicación de noticias • Publicación de tareas • Evaluación de tareas • Creación de *forms* en *classroom* • Creación zoom en classroom • Evaluación de *forms* en *classroom* • Uso de classroom en comentarios privados y públicos • Creación de sesiones de coaching para acompañamiento en foros públicos y privados dentro de *classroom*	1hora presencial-virtual. 2 horas de práctica-coaching	• Carpeta de evidencias subidas a Classroom • Toda la experiencia del profesor será seguida en forma de coaching y sus evidencias frente a grupo, así como sus reflexiones serán depositadas en las herramientas digitales pertinentes. En un lapso de 8 horas prácticas.	• Acceso a computadora personal, laptop, tableta, Ipad, iPhone o teléfono inteligente. • Conexión a wifi o datos.
Uso de **Flipgrid**	Como crear videos breves para generar evidencias practicas o nano tutoriales	• Identificar la aplicación • Personalizar la aplicación • Identificar ingreso por usuario google • Ajuste de micrófono y cámara en interfase (gadget) • Pruebas de video y sonido	1hora presencial-virtual. 2 horas de práctica-coaching	• Creación de Videos tutoriales, explicativos y de evidencia • Toda la experiencia del profesor será seguida en forma de coaching y sus	• Acceso a computadora personal, laptop, tableta, Ipad, iPhone o

Módulo	Propósito	Competencias	Duración	Evidencias de evaluación	Recursos
		• Reconocer la importancia del guión • Diseñar evidencias menores a tres minutos • Verificar alcance de seguridad y privacidad de invitados • Creación de espacios temáticos y reflexivos • Práctica interactivamente en tiempo real.		evidencias frente a grupo, así como sus reflexiones serán depositadas en las herramientas digitales pertinentes. En un lapso de 8 horas prácticas.	teléfono inteligente. • Conexión a wifi o datos
Uso de **Forms**	Cómo utilizar evaluaciones formales a través de ***Forms.***	• 1.Identificación de la aplicación desde la suite de google (panal) • Creación de ítems • Reconocimiento de posibilidades de ítems • Creación de ***forms*** desde ***classroom*** • Adjuntar. Invitados • Compartir instrumentos. • Identificar evaluaciones • Análisis de resultados a través de hoja de cálculo • Retroalimentación de resultados en foro público o privado.	1hora presencial-virtual. 2 horas de práctica-coaching	• Cuestionario Digital en Forms • Toda la experiencia del profesor será seguida en forma de coaching y sus evidencias frente a grupo, así como sus reflexiones serán depositadas en las herramientas digitales pertinentes. En un lapso de 8 horas prácticas.	• Acceso a computadora personal, laptop, tableta, Ipad, iPhone o teléfono inteligente. • Conexión a wifi o datos.
Uso **de Movie Maker/I movie**	Cómo utilizar una aplicación que me facilite la elaboración de exposiciones audiovisuales breves y claras.	• Identificar la herramienta *movie maker o I Movie* • Valorar su alcance y cobertura • Personalizar usuarios • Manipular los botones de ajuste • Planificar sesiones • Practicar la selección de imáegnes • Crear videos cortos con voz en off • Editar voz y editar imagen • Exportar proyectos a video • Edición mínima del video	1hora presencial-virtual. 2 horas de práctica-coaching	• Elaboración de cápsulas en video subidas a classroom. • Reflexiones y autoevaluación en Flipgrid • Toda la experiencia del profesor será seguida en forma de coaching y sus evidencias frente a grupo, así como sus reflexiones serán depositadas en las herramientas digitales pertinentes. En un lapso de 8 horas prácticas.	• Acceso a computadora personal, laptop, tableta, Ipad, iPhone o teléfono inteligente. • Conexión a wifi o datos

Cronograma

En vista de que el ciclo escolar comenzará el 30 de agosto de 2021, el Taller se impartirá en las semanas previas de la siguiente manera:

Módulo	Duración	Fechas	Modalidad
Nanotaller: Uso de Zoom	1 hora sincrónica 2 horas asíncronas	2 de agosto 2021 2 al 8 de agosto 2021	Síncrona (sesión de Zoom) y asíncrona (sesión de classroom). Asistencia en coaching virtual (sesión de classroom).
Nanotaller: Uso de Classroom	1 hora sincrónica 2 horas asíncronas	9 de agosto 2021 10 al 8 de agosto 2021	Síncrona sesión de Zoom) y asíncrona (sesión de classroom). Asistencia en coaching virtual (sesión de classroom).
Nanotaller: Uso de Flipgrid	1 hora sincrónica 2 horas asíncronas	16 de agosto 2021 17 al 22 de agosto 2021	Síncrona (sesión de Zoom) y asíncrona (sesión de classroom). Asistencia en coaching virtual (sesión de classroom).
Nano taller: Uso de forms	1 hora sincrónica 2 horas asícronas	23 de agosto 2021 24 al 26 de agosto 2021	Síncrona (sesión de Zoom) y asíncrona (sesión de classroom). Asistencia en coaching virtual (sesión de classroom).
Nano taller: Uso de Moviemaker/I Movie	1 hora sincrónica 2 horas asíncronas	27 de agosto 2021 28 a 30 de agosto 2021	Síncrona (sesión de Zoom) y asíncrona (sesión de classroom). Asistencia en coaching virtual (sesión de classroom).
Práctica y Acopio de evidencias	32 horas asíncronas prácticas.	30 de agosto al 3 de septiembre (8 horas prácticas) 6 al 10 de septiembre (8 horas prácticas) 13 al 17 de septiembre (8 horas prácticas) 20 al 24 de septiembre (8 horas prácticas)	Asistencia remota-coaching virtual a través de classroom.

Es probable que haya cambios imprevistos debido al cambio de semáforo epidemiológico, sin embargo, la modalidad de trabajo permite que de acuerdo con el calendario se puedan negociar los horarios del nano taller. De ahí la modalidad breve en la que se pueden exponer y modelar en modalidad sincrónica, los elementos mínimos temáticos y abrir el espacio del trabajo asíncrono.

La intención de la Estrategia de Intervención Pedagógica, es proporcionar información mínima indispensable, capaz de generar evidencia que ayude a replantear el acompañamiento de formación continua de los profesores participantes.

Conclusiones

Después de la información presentada, considero que prevalecen varios retos para la práctica docente:

El profesor no cuenta con la motivación, el conocimiento suficiente, ni los alcances materiales y económicos para tomar decisiones sobre las herramientas y las estrategias tecnológicas y digitales que le permitan mejorar su práctica docente y aumentar la calidad del aprendizaje de sus alumnos.

Es el trabajo individual, el proceso que debe ayudar de manera intrínseca a que el profesor cambie de posición en el desarrollo institucional, al establecer metas alcanzables y posibles que lo hagan competitivo en el entorno de la vanguardia tecnológica y pedagógica.

El trabajo colectivo, es una condición esencial para poder desarrollar proyectos institucionales que evidencien que el proceso de aprendizaje se mueve en el plano real, y no solo en el político.

La actualización y la formación continua, ya sea por presiones externas o convicción interna, es el camino más cierto para movilizar al profesor al cambio.

La implementación consciente, reflexiva y sistemática de los procesos derivados desde la socio-formación. En este sentido, Jaik (2011), plantea que se debe establecer una estrategia al alcance del docente y del centro educativo.

Por otro lado, el reto ineludible del proceso de evaluación. Resulta sobresaliente la necesidad del acopio de evidencias, de elementos que permiten llevar una métrica cierta y cíclica de cada parte del proceso.

De esta manera se plantean las siguientes preguntas:

1. ¿En qué medida la formación y la actualización docente un elemento diferenciador en la intervención pedagógica en tiempos de contingencia sanitaria?
2. ¿Cuál es el efecto del desarrollo de las habilidades digitales docentes en el quehacer pedagógico en ambientes de aprendizaje virtual?
3. ¿Cuáles son las habilidades digitales docentes con las que cuenta el maestro y cuáles son prioritarias para desarrollar una actividad docente más eficiente?
4. ¿Cuál es el impacto de las TIC como herramientas didácticas, en el desarrollo de competencias comunicativas en los estudiantes?
5. ¿Qué importancia tiene el desarrollo de nuevas actitudes del docente frente al proceso de alfabetización mediática?

6. ¿El docente reconoce los procesos de mediación-remediación?
7. ¿El acompañamiento remoto es un espacio para asumir retos docentes que renueven las prácticas didácticas?
8. ¿Son los alumnos poseedores de habilidades digitales que promueven formas de aprendizaje innovador?
9. ¿Existen los recursos ideales para la implementación de las TIC en el quehacer docente?
10. ¿De qué manera la pandemia es un catalizador de estrategias didácticas en educación básica?

Referencias

Área, M. (2017). *Alfabetizaciones y Tecnologías de la Información y la Comunicación*. Editorial Síntesis. España.

Bates, A. (2005).Technology, Open Learning and Distance Education. New York. Routledge. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books/about/Technology_E_learning_and_Distance_Educa.html?hl=es&id=w8xIPSTfZBUC&redir_esc=y.

Bautista, J. (2007). Importancia de las TIC en el proceso de Enseñanza aprendizaje. [Mensaje en un blog]. Recuperado de http://comunidadesvirtuales.obolog.com/importancia-tic-proceso-ensenanza-aprendizaje-40185.

Bolter, J., y Engberg, M. (2016). Entornos aumentados y nuevos medios digitales. En varios (2016): *El próximo paso. La vida exponencial.* Edición BBVA, Madrid, 140-158

Cejudo-Llorente, M. C. (2008). Aspectos fundamentales de la formación del profesorado en TIC. Pixel-Bit. Revista de medios y educación, (31), 121,125-127. https://www.redalyc.org/pdf/368/36803109.pdf.

Cardona, A., Serrano, Fandiño, Y. y Galindo, J. (2014) Formación docente: creencias, actitudes y competencias para el uso de TIC*. *Lenguaje Print version.* Vol (42) Num (1) Recuperado de:http:// www.sciel o.org.co/ scielo.php ? script=sci_ arttext&pid =S0120-3 47920140 00100008 &lng=en& nrm=iso&tl ng=es.

Crawford, J., Butler-Henderson, K., Rodolph, J., Malkawi, B., Glowatz, M., Burton, R., Magni, P., & Lam, S. (2020). Covid-19: 20 countries higher education intra-period digital pedagogy responses. Journal of Applied Learning & Teaching, 3(1), 1–20. https://doi.org/10.37074/jalt.2020.3.1.7.

Cruz Pérez, M. A., Pozo Vinueza, M. A., Andino Jaramillo, A. F., & Arias Parra, A. D. (2019). Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como forma investigativa interdisciplinaria con un enfoque intercultural para el proceso de formación estudiantil. E-Ciencias de La Información, 9(1). https://doi.org/10.15517/eci.v1i1.33052.

De Pablos, J. (2018). Digital technologies and their impact on Higher Education. The new mediations. Ried-Revista Iberoamericana De Educacion a Distancia, 21(2), 83–95. https://doi.org/10.5944/ried.21.2.20733.

Diaz Barriga, A. (2006). El enfoque de competencia en la educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio? Perfiles Educativos., vol XXVII. Núm 111. Enero-Marzo 2006. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/132/13211102.pdf.

Gallardo, L. M. y Buleje, J. C. (2010). Importancia de las TIC en la Educación Básica Regular. Invest. Educ. 14(25), 209-224.

García, P. y Lacleta, M. (2007). MOODLE: difusión y funcionalidades. Recuperado de http://unizar.es/eees/innovacion06/COMUNIC_PUBLI/BLOQUE_III/CAP_III_10.pdf

Jaik, A. & Barraza, A. (2011). Competencias y Educación. Miradas Múltiples de una relación. Instituto Universitario Ángel Español A.C. Red Durango de investigadores Educativos A.C. México. Recuperado de: https://www.cife.edu.mx/Biblioteca/public/Libros/7/libro-competencias-y-educacion.pdf.

Levis, D. (2008) Formación docente en TIC: ¿El huevo o la gallina? *Razón y Palabra*, *núm.* (63). Recuperado de: https:// www.redalyc.org/pdf/1995/1995 20798003.pdf

Marqués, P. (2013). Impacto de las TIC en Educación: Funciones y limitaciones. Rev. 3C TIC, 1(3). Recuperado de https://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2013/01/impacto-de-las-tic.pdf.

McLuhan, M. (2009). *La comprensión de los medios como las extensiones del hombre*, Barcelona: Paidós Ibérica.

Mominó, J. y Sigalés, C. (2016) El Impacto de las TIC en la educación. Más allá de las promesas. Barcelona: Editorial UOC.

Ossa, G. (2002). Tendencias Educativas para el siglo XXI; Educación virtual, online y @learning; Elementos para la discusión. Rev. Edutec-e, (15). Recuperado de http://mc142.uib.es:8080/rid=1GPMM80Z5-H8W34C26J/lectura_cardona.pdf.

Pagán-Ballesta, J. y Cerezo-Márquez, C. (2011). Familia y escuela ante la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación. Educación, XX1, (14) 2, p 134. http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/article/view/248/204

Panitz, T. (2001). *Collaborative versus cooperative learning-a comparison of the two concepts which will help us understand the underlying nature of interactive learning.* Recuperado de: http://home.capecode.net/-tpanitz/.

Panza, M. Pérez, E. y Morano, P. (1998). Fundamentación de la Didáctica, Tomo I, 8va edición. Gernika. México.

Paredes-Chacín, A. J., Inciarte González, A., & Walles-Peñaloza, D. (2020). Educación superior e investigación en Latinoamérica: Transición al uso de tecnologías digitales por Covid-19. Revista de Ciencias Sociales (Ve), XXVI (3), 98–117.

Pedreira, A .(2014) O uso das tecnologías na trabalho pedagogico. *Revista Iberoamérica de educación. Vo*l. (64.) *Núm.* (2) Recuperado de: https:// rieoei.org/ RIE/ article/ view/359.

Pérez E, A. (2017) *Alfabetización mediática, TIC y Competencias Digitales. Editorial UOC; Barcelona*

Puentedura, R. (2014) SAMR in the classroom. Recuperado de: www.hippasus.com/rrpweblog/archives/2014/08/27/SAMRInTheClassroom.pdf.

Soler, F. M. (2016). De las TIC a las TEP pasando por las TAC. [Grado de Maestría en Educación, Universitat Jaume I]. Repositorio Institucional UN. http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/162737/TFG_2015_Soler%20Fern%C3%A1ndezM.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Vallejos-Briceño, S. (2017). Propuesta didáctica para motivar el uso de las TIC dentro del proceso de enseñanza aprendizaje de los docentes de las Especialidades Técnicas del CTP de Cartagena Sección Nocturna. Circuito 03, Dirección Regional Santa Cruz. [Título de Maestría, Instituto Tecnológico de Costa Rica] Repositorio institucional UN. https://bit.ly/38LDx3j.

¿El gobierno de la "Cuarta transformación" supone un cambio de régimen político? Diagnóstico y prospectiva

Héctor Zamitiz Gamboa[1]

Introducción

¿Realmente López Obrador con la llegada a la presidencias de la República emprendió un cambio de régimen político? ¿En qué consisten los cambios establecidos por el titular del Ejecutivo para conseguir los objetivos de transformar al país? ¿Cómo se caracterizan los cambios que el gobierno de AMLO llevó a cabo en sus primeros tres años de gobierno? A la mitad del sexenio, ¿cómo se podría considerar el grado de transformación? ¿Cómo se vislumbra el futuro en los próximos tres años?

Al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador el contenido de la "Cuarta transformación" era para muchos un enigma, pero tenía una premisa política indudable, la concentración del poder político, en el partido, en la persona del presidente y en el Ejecutivo Federal, pues de eso dependía la gobernabilidad del nuevo régimen, frente a los problemas que enfrentaría, aunque el centralismo que se avecinaba "es un intento mucho más radical de control directo, mediante una pequeña red que responda personalmente al titular del Ejecutivo. La Cuarta transformación, suponía, también una reorganización del gobierno, nuevas medidas de política económica, un ajuste drástico en el gasto gubernamental, la creación de nuevos programas sociales". Asimismo, también se vislumbró que dicho cambio no sería fácil y llevaría tiempo, pues se enfrentaría a restricciones económicas, políticas y legales y a las resistencias de los afectados. (Escalante,2018)

Es importante destacar que AMLO llegó con un liderazgo social y político fuera de duda, tenía las condiciones para ser exitoso en su gestión, aunque, víctima de su triunfo, podía terminar por restaurar el presidencialismo hegemónico. Quería pasar a la historia y podía hacer de esa ventaja legislativa la avenida para que su gobierno fuera de corte social, controlar a quienes ejercían el poder y se corrompían. Era la oportunidad de la izquierda, la misma oportunidad que en años recientes tuvo y desperdició la derecha. (Carrasco,2018,18)

En las elecciones de julio de 2018 muchos habían votado por la izquierda, no como una mera reacción circunstancial. Fue una clara decisión de buscar un gobierno con orientación social. Era un mérito del líder, pero también de la sociedad. "Lo que toca al siguiente gobierno es que México logre, por fin la

[1] **Héctor Zamitiz Gamboa.** Doctor en Ciencia Política. Profesor adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: hzamitiz@prodigy.net.mx.

construcción de un estado democrático en la que el ejemplo personal no basta. De no avanzar en eso, el desencanto será generalizado." (Zedryk,2018,6)

Los grandes retos del gobierno no eran solamente los que mencionó de AMLO como propuestas de campaña. Son los problemas histórico-estructurales del país: la necesidad de fortalecer el Estado de derecho, la democracia, desmontar el corporativismo y el clientelismo y observar el respeto a los derechos humanos, lo cual supone buscar la pacificación del país. En este sentido, el nuevo gobierno tenía como desafío recobrar la confianza en las instituciones perdida en los últimos años. El caso de Ayotzinapa era un reto para el nuevo gobierno, puesto que la herida sigue abierta. (Zedryk,2018,6)

En las primeras semanas del cambio de gobierno las presiones aumentaron sobre el presidente electo, pues algunos de los grupos que lo apoyaron en campaña exigían que cumpliera sus promesas, y los que no votaron por él aumentaron sus críticas por su plan de gobierno. Su gobierno se enfrentaba a la situación inevitable de qué era lo urgente, lo importante y lo necesario. (Baranda,2018, 7)

Destacan entre las presiones las diferencias por el Nuevo Aeropuerto, en el que el gobierno electo optó por convocar a una consulta que fue a todas luces criticada, pero que demuestra que el tema se extendió, del debate de la campaña al periodo de transición gubernamental. La disyuntiva era: ¿quién deberá pagar un mega proyecto impulsado por el gobierno saliente con los empresarios? *Descentralización y Austeridad.* Estas propuestas manifestaron varias resistencias pues reducir salarios, recortar plazas, minimizar prestaciones y desconcentrar el gobierno, son planes que han provocado críticas al gobierno electo. *Educación*, la CNTE exige a AMLO cumplir una de sus principales promesas: derogar la reforma educativa y ha comenzado a boicotear los foros de consulta del gobierno electo. *Seguridad, a*lgunos analistas consideraron que haber dejado los foros en manos del próximo secretario de Seguridad Pública, y no en gobernación, fue un error de la consulta a las víctimas de la violencia (Zedryk,2018,9)

A estos retos, se sumaron dos primeras olas de migrantes centroamericanos que han decidieron llegar a toda costa a los Estados Unidos, cuestión que se convirtió súbitamente, en un asunto más que integrar a la agenda gubernamental.

Un breve marco conceptual

El término de régimen político surgió durante el tránsito institucional que se produjo en Europa con el paso del denominado *Ancien Régime* a las nuevas sociedades burguesas. Posteriormente se siguió utilizando desde distintas perspectivas para generar diferentes clasificaciones de éste, atendiendo a la forma de gobierno o de Estado en que se materializa dicho régimen político.

El concepto convive junto a otros términos parecidos que, como es el caso de sistema político, vienen a designar la misma realidad si bien con distintas connotaciones ideológicas, dinámicas y teóricas. "Se entiende por régimen político el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones". (Molina, 2011).

Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diferentes individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de

determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.

Naturalmente la estructura del régimen, es decir el modo de organización y de selección de la clase dirigente, condiciona el modo de formación de la voluntad política. En consecuencia, el empleo de ciertas instituciones, es decir el empleo de determinados medios para la formación de las decisiones políticas condiciona los fines que pueden ser perseguidos: la elección de un régimen implica ya en términos generales la elección de determinados valores. El nexo entre estructura del régimen y valores se entiende, sin embargo, en el sentido de que la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser (y de hecho lo son) sensiblemente contrastes entre sí, si bien orientadas por los mismos principios generales. Como lo demuestra el ejemplo de Gran Bretaña, la izquierda y la derecha, alternándose regularmente en el poder, imprimen al gobierno cada vez una dirección política diversa compatible no obstante con el mantenimiento del régimen (Bobbio, 1982).

Una eficiente tipología de los regímenes políticos debe asumir como fundamental el criterio combinado de la funcionalidad social del régimen político ligado al Estado representativo moderno y de la variedad de formas que éste puede asumir en relación con las características específicas de la nación. En este marco se puede hablar de regímenes políticos de representación parlamentaria (democracias parlamentarias) y de regímenes políticos de representación condicionada (estados socialistas de dirección monopartidista, estados de monopartidismo nacionalista en el Tercer Mundo) y de regímenes políticos de representación bloqueada, suspendida o suprimida (estados fascistas, estados monopartidistas de sufragio suspendido, estados con dirección militar, etcétera).

El problema más interesante -apunta Umberto Cerroni-, no es el de la clasificación de los regímenes políticos, sino el de la dinámica histórico social que los orienta. En efecto, por una parte, resulta de gran interés la estructura representativa común del Estado moderno, por la otra, la posible estabilización de la democracia representativa sólo en determinadas condiciones histórico-sociales.

La clasificación de los regímenes políticos resulta incongruente si no se refiere a la especifica organización social moderna de estructura representativa y si incluso esta referencia se desarrolla en forma de mera reducción funcional al establecimiento del sistema económico. Una clasificación histórica y compleja, por otra parte, no se puede obtener con la utilización de los criterios antiguos y ni siquiera con las esquematizaciones polémicas logradas por la lucha política corriente (democracia-totalitarismo, regímenes burgueses y regímenes socialistas, etc.) Ni es prueba la dificultad de clasificación y de comprensión que presenta la fenomenología política de los nuevos estados del Tercer Mundo cuando está contenida en los esquemas interpretativos simplificados por los grandes conflictos políticos.

Una concepción del sistema político que olvide el fin principal de producir el ordenamiento jurídico en función de la reproducción social, se arriesga a configurarlo como un sistema privado de especificidad y de asimilarlo a un puro sistema técnico de funcionamiento mecánico (naturalista) o convencional. En tal caso pierde cualquier característica diferenciadora por cualquier sistema natural movido por la fuerza o por cualquier juego regido por las reglas artificiales. Por esto los estudios sobre el sistema político tienden frecuentemente a orientarse por la teoría de los sistemas naturales y por la teoría de los juegos estratégicos (Cerroni, 1992, 141).

¿Cómo se explica el cambio de régimen político en México?

Durante las últimas décadas se ha hablado de un régimen político o de un sistema político con muchos adjetivos, pues como vimos anteriormente, para algunos autores el régimen político es sinónimo de sistema político. Aunque en opinión de Octavio Rodríguez Araujo, no son exactamente la misma cosa, pero pueden considerarse equivalentes según la orientación del investigador; aunque no había dudas de que se trataba de un solo régimen político con variables impuestas por el poder institucional en manos del presidente en turno. Por ejemplo, estos eran los años del priismo que parecía invencible. "Pero luego el PRI y los gobiernos asociados en simbiosis con el primero comenzaron a evidenciar algunas fisuras que permitieron suponer que el régimen político que caracterizaron por décadas estaba periclitando. Digamos que la legitimidad de ese viejo régimen era cada vez menor, como se pudo demostrar, por ejemplo, con el descenso de la votación a su favor (a pesar de que las elecciones en el país no eran del todo confiables y quizá tampoco ahora). Una de esas afirmaciones, que luego la realidad me obligó a cambiar, fue que había dos regímenes políticos sobrepuestos. Estábamos en 1997". (Rodríguez Araujo)

Sin embargo, como consecuencia del procesos electoral de 2006, este autor llegó a otra conclusión: que uno de los regímenes políticos sobrepuestos había perdido en favor del otro, del que poco a poco se fue imponiendo en la lógica de las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos mexicanos sobre todo a partir del sexenio salinista y que, es este caso, no importaba mucho si gobernaba el PRI (reformado ideológicamente en los años ochenta) o el PAN (también reformado ideológicamente, pero en los años setenta).

El nuevo régimen, defendido primero por la tecnocracia priista y posteriormente por los panistas (también liberales pero ajenos al laicismo), estuvo en riesgo de fracasar si triunfaba la corriente representada por López Obrador y que inauguran Cuauhtémoc Cárdenas y sus compañeros cuando se vieron obligados a romper con el PRI en 1978. Al margen de si en 2006 ganó Felipe Calderón o López Obrador, lo que sí ha podido comprobarse es que quien detentaba el poder presidencial más los poderes facticos asociados, hicieron todo lo que pudieron para impedir que México se les escapara de las manos y que "su" régimen político perdiera continuidad. "Mi opinión fue y es que el nuevo régimen sustituyó al anterior y que, por lo mismo, ya no se podría hablar de los regímenes sobrepuestos, si acaso tal afirmación tuvo validez en su momento. Empero, esta vez no quise arriesgar una nueva perspectiva. Bajo le presunción de que el país vive en nuevo régimen político dominado por el pensamiento pragmático-neoliberal (que también llamo tecnocrático-neoliberal). (Rodríguez Araujo, 2019, 9)

Hay autores que después de las elecciones del 1º de julio de 2018 Desde luego quiero descartaron la posibilidad que manejó la oposición a Morena que apunta a la restauración del modelo nacionalista revolucionario o el echeverrismo. Simplemente lo consideraron imposible, debido a que el nuevo nacionalismo se movería en un ambiente internacional, dictado por el capitalismo del conocimiento, neoliberal; con restos muy pobres y débiles del corporativismo priista que organizó la sociedad de aquella época, y con la existencia de una democracia electoral, que ha dado lugar a una pluralidad de fuerzas políticas que, aún con la magnitud del triunfo de Morena, son un límite al nuevo presidencialismo; finalmente, por la ausencia de una ideología como la que acompañó al nacionalismo revolucionario hasta los años setenta y que ahora no existe, ni siquiera en sus rasgos más mínimos. "Las dudas que algunos autores han planteado acerca de si Morena es un movimiento que aglutina alrededor del líder una vasta

heterogeneidad de actores diversos ideológicamente o un partido de izquierda, a la mexicana, me parece que son un indicador de esa definición ideológica". (Durand Ponte, 2018, 9).

El argumento de Viri Ríos es que López Obrador no ganó solamente por aspectos circunstanciales como haber tendido una estrategia de comunicación efectiva o el hartazgo del electorado ante la corrupción de Enrique Peña Nieto, como sostienen múltiples analistas. Por el contrario, su triunfo se incubó en razones sistémicas: un electorado cansado de un modelo económico e institucional que no daba suficientes resultados para la mayoría. Y, sobre todo, en la capacidad de López Obrador para traducir y diagnosticar que esa falta de resultados se debía, en gran medida, a la existencia de una elite económica y política que en este contexto llamaré "*elite tropical*" es decir grupos en el poder que han capturado beneficios económicos que han capturado beneficios económicos superiores al resto de la población a partir del aprovechamiento de un marco institucional formal que los favorece.

Los partidos opositores no lograron comprender este diagnóstico, ni las razones por las cuales tuvo tracción política lo clasificaron como un argumento demagógico, simplista y autoritario, cometiendo el error de equiparar la crítica a las élites con un burdo anti-pluralismo y un peligro para la democracia. Algunos incluso creyeron que la narrativa era solo una estrategia de persuasión, un discurso sin fundamento abanderado por votantes "ignorantes, manipulados o resentidos", en pocas palabras, quienes se opusieron retóricamente a López Obrador lo hicieron desde la renuncia a entender y traducir los agravios que le daban fuerza (Ríos, 2021, p.78).

El arranque de la cuarta transición

En la elección presidencial del 1 de julio de 2018, la coalición encabezada por López Obrador se alzó con la victoria al recibir treinta millones ciento trece mil cuatrocientos ochenta y tres votos, equivalentes al 53.19% de la votación total. Su competidor más cercano, el panista Ricardo Anaya logró 12 millones seiscientos diez mil ciento veinte votos, de esta manera quedó abierto el camino para emprender la marcha dentro de las instituciones hacia una nueva transformación del régimen político mexicano, la cuarta desde la perspectiva del *lopezobradorismo*. La meta era una transformación que mantuviera los elementos positivos de las anteriores y añadiera otros igualmente sustantivos a la cadena de la historia política mexicana.

Desde la perspectiva anterior, el primer cambio de régimen había concebido la independencia; el segundo la separación de la iglesia del Estado y haber puesto fin al proyecto de un México imperial y de soberanía limitada por su dependencia de Francia; el tercero habría abierto el camino a la representación política de los intereses de las clases populares, pero dentro de un marco corporativo y autoritario que acabó por crear una nueva oligarquía. El cuarto ahora ofrece vigorizar lo positivo de los anteriores, superar sus fallas y hacerlo por la vía pacífica democrática.

Este cuarto cambio de régimen debería distinguirse por enfrentar la corrupción y dirigir la voluntad, energía y recursos del gobierno a atender de manera prioritaria a las clases que se encuentran en la base de la pirámide social mexicana. A lo largo de los años en que se condujo como opositor del proyecto neoliberal emergido de la gran crisis económica de los 80, López Obrador fue madurando el proyecto político y la estrategia que le dio la victoria en el 2018. Lo hizo superando descalabros a nivel local (Tabasco) y nacional (las elecciones presidenciales de 2006 y 2012) y recorriendo una y otra vez el país.

En este proceso fue construyendo una coalición de izquierda muy heterogénea, pero, por lo mismo, adaptable a una época post Guerra Fría donde el capitalismo se encontraba sometido a una crítica interna constante y ofrecía variantes que iban desde la neoliberal hasta la china, pasando por muchos modelos intermedios.

La "Cuarta Transformación" no ha ofrecido cambiar el modo de producción del régimen, si no algo menos radical, aunque no por ello menos importante: eliminar los aspectos socialmente más dañinos del régimen neoliberal vía una lucha contra la corrupción endémica, así como dar al sector público la centralidad que había perdido para llevar a cabo políticas en beneficio de los grupos más dañados por las deformidades de la estructura social mediante acciones redistributivas y de expansión de los servicios públicos. Desde el arranque, tamaña empresa enfrentó resistencia fuertes, pero a diferencia de las anteriores, la apuesta es llevarla al cabo ejerciendo el poder a fondo, sin volver a recurrir a esa última instancia de la política: la violencia (Meyer, 2021, p.53).

Para entender la "Cuarta Transformación"

Entender la llamada "Cuarta Transformación" no es tarea sencilla, como tampoco lo es descifrar el tipo de juego político -si acaso un nuevo régimen- que se inauguró en México a raíz de las elecciones de julio de 2018. Aunque uno de los objetivos centrales parece ser resquebrajar el orden oligárquico que caracterizó la transición y nuestra democracia con sus múltiples contradicciones, hasta el momento -señalan algunos autores-no se ha logrado esclarecer el tipo de orden que López Obrador está buscando configurar, mucho menos el que de facto se está edificando. Estamos en ese sentido, ante un juego en construcción, un rompecabezas que se va armando sobre la marcha, con muchas dificultades, vacilaciones e incertidumbres. No es sencillo entender lo que estamos viviendo, en parte porque, hasta ahora, la autoproclamada 4t ha carecido de un relato sobre sí misma, armado con razones y no sólo con discursos, emociones y actos de poder. Hasta el momento, el único vocero e interprete autorizado es la misma persona que lleva las riendas de la operación cotidiana del aparato gubernamental.

Por otra parte, tanto el obradorismo como el movimiento regeneración nacional cuentan, hasta ahora, con una producción intelectual para darle sustenta. Además, el análisis que nos ofrece la mayor cantidad de los intelectuales públicos suele tomar como punto de partida la descalificación o la extrema caricaturización del gobierno de AMLO, antes que un genuino interés por entender y explicar lo que no necesariamente se comprende.

Por lo tanto, es importante contribuir a hacer entendible el programa político que se ha planteado impulsar este gobierno en sus propios términos y nos desde las visiones de lo que ese programa debería ser según sus críticos y simpatizantes. En suma, lo que pretendemos es encontrarle sentido a un cumulo de acontecimientos aparentemente inconexos y que escapan a la racionalidad dominante producto del ritmo acelerado que ha adoptado la política en México, en gran medida por el ímpetu que le ha impuesto un líder que muestra una muy baja aversión al riesgo en un país en donde esa no suele ser la cualidad que caracteriza a su clase política.

Integralia, C. (2021). *Décimo reporte legislativo: LXIV Legislatura 2018-2021* (Núm. 10)

Reformas constitucionales y legales más relevantes. LXIV Legislatura (2018-2021) por tema	
Política y Gobierno	
Remuneraciones de los servidores públicos	Reestructura de la Administración Pública Federal
Consulta popular y revocación de mandato	Eliminación de fideicomisos
Fuero e inmunidad	Ley de Austeridad Republicana
Ceder a la Secretaría de Marina el control de los puertos	Eliminación de partida secreta
Seguridad y Justicia	
Extinción de dominio	Ampliación de prisión preventiva oficiosa
Ley de Amnistía	Ley Orgánica de la Fiscalia General de la República
Guardia Nacional	Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza
Ley Nacional del Registro de Detenciones	Reformas al Poder Judicial
Extensión de mandato al presidente de la SCJN	Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil
Publicidad de sentencias	
Energía	
Reforma a la Ley de la Industria Eléctrica	Reforma a la Ley de Hidrocarburos
Economía y Asuntos Fiscales	
Banco del Bienestar	Eliminar la condonación de impuestos
Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana	Erradicación de empresas fantasma
Tope a las comisiones de las Afores	Reformas a la Ley del Infonavit
T-MEC	Ley de Infraestructura de la Calidad
Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial	
Laboral	
Reforma laboral	Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
Teletrabajo	Subcontratación
Salud y Política Social	
Rango constitucional a los apoyos sociales	Creación del INSABI
En materia de comunidades afromexicanas	En materia de violencia política y paridad de género
Contrarreforma educativa	Acceso a servicios de salud a personas sin seguridad social
Compra de medicamentos en el extranjero	Etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas

Fuente; https://integralia.com.mx/web/index.php/2021/08/30/decimo-reporte-legislativo-lxiv-legislatura-2018-2021/.

La 4t y los cambios de régimen previos

Para Lorenzo Meyer la llamada "cuarta transformación" del régimen político de México es un claro ejemplo de un interrogatorio al pasado desde el presente, desde un proyecto de nación de izquierda que busca modificar instituciones y practicas muy arraigadas.

Desde mucho antes de llegar a la presidencia, el discurso de López Obrador insistía en que buscaba esa investidura para llevar a cabo una cuarta transición mexicana de un *ancien régimen* a otro nuevo, que respondiera mejor a las demandas de aquellos encuadrados en la parte inferior de la pirámide social, es decir de los más pobres. A diferencia de las transiciones del pasado, esta vez se insistió el tránsito de un arreglo político, económico, social y cultural crecientemente injusto, corrupto y disfuncional, a otro más a tono con los intereses, necesidades y demandas de los ciudadanos menos favorecidos, fuese por la vía democrática y pacífica.

Para comprender lo que implica intentar modificar un régimen político, Meyer afirma que conviene tomar como punto de partida su caracterización. Si el Estado es la comunidad reconocida por el sistema internacional como independiente, provista de autogobierno y capaza de ejercer su soberanía sobre un territorio formalmente reconocido, entonces "el régimen político es la compleja red de instituciones, públicas y privadas, a través de la que tiene lugar la multitud de transacciones cotidianas en ese Estado y que distribuye los recursos, las obligaciones y recompensas de sus miembros. El gobierno es el nodo de poder constituido por las instituciones que influyen o toman las decisiones obligatorias para la sociedad y que están respaldadas por la fuerza legitima. En pocas palabras, el gobierno es el gran órgano regulador de la vida en el interior del Estado y el que da contenido a la soberanía en el exterior. Es desde ahí -desde el gobierno y con un fuerte respaldo electoral- que en México en 2018 se puso en marcha un proceso político que busca un cambio hacia la izquierda en la naturaleza de su régimen. Ésta es la esencia de la "Cuarta transformación" la última de una cadena histórica" (Meyer, 2021, p.38).

El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje

Blanca Heredia afirma que el proyecto de López Obrador consiste en domesticar a nuestros ricos, no en acabar con ellos. "Acotar su poder para reducir la pobreza y la desigualdad y, con ello, destrabar el desarrollo de México. Domesticar a los señores del dinero, sin embargo, no es en absoluto fácil. Los oligarcas mexicanos no tienen ya, a cargo del gobierno a una elite política servil y complaciente, pero no están ni cojos ni mancos. Conservan su enorme riqueza y el poder que ésta les da para limitar los avances del proyecto de cambio de López Obrador, e incluso, quizá para darle al traste".

La interpretación que propongo es que el régimen que quiere cambiar es el arreglo oligárquico que durante década ha gobernado -en los hechos- al país, y que busca hacerlo de manera pacífica, ósea: sin violencia y sin poner en jaque ni la estabilidad ni la gobernabilidad del país. (Heredia, 2021, 57)

Los conflictos y las diferencias entre los que piensan que un gobierno toma buenas y malas decisiones son el pan nuestro de cada día en todos los países del mundo. Mucho menos frecuentes son los desacuerdos -extendidos e intensos- con respecto a qué cosa es un determinado gobierno y qué busca. Desde julio de 2018, en México estamos instalados en segundo lugar.

A la confusión y desacuerdo reinantes han contribuido diversos elementos. Uno, muy importante, ha sido la ambigüedad del propio López Obrador con respecto al contenido de su noción de cambio de régimen. Parte de esta ambigüedad tiene su origen en que el presidente suele darles a muchos términos que emplea (*corrupción, justicia o desarrollo*, por ejemplo), significados y referentes empíricos poco precisos o distintos a los convencionales. Otra parte de su ambigüedad pudiera ser, también, deliberada y estratégica. Para

darle a cada partidario lo que este quiera, para desconcentrar a sus detractores, así como para ir ajustando sus decisiones a las inevitablemente cambiantes condiciones y circunstancias a las que se va enfrentando.

A la falta de claridad imperante en torno a qué tipo de cosa es y qué pretende el gobierno de López Obrador, ha abonado mucho, también, el fuerte rechazo ideológico y emocional que le despierta a buena parte de la elite intelectual el personaje, así como el apego inamovible de esas elites intelectuales y de muchos estudiosos de lo social a sus certezas conceptuales y analíticas, a pesar de las dificultades recurrentes de éstas para dar cuenta de las muy notables singularidades del fenómeno *lopezobradorista*. El rechazo de estos grupos frente a López Obrador y su desinterés en tratar de ajustar sus lentes analíticos es el resultado de la fuerte distancia con respecto a López Obrador y el movimiento social que este encabeza tanto en valores como intereses de los más influyentes analistas y comentaristas políticos. También es el producto, sin embargo, de la pesada huella en el terreno del análisis social de maneras de nombrar, interpretar y explicar, fuertemente enraizadas en el lenguaje de la economía neoclásica, así como en muchas de las ficciones de la realidad social que animan y sustentan el proyecto neoliberal.

Importa destacar este punto, pues el lenguaje y los relatos que constituyen el armazón del proyecto neoliberal resultan, con frecuencia, insuficientes para analizar fructíferamente -más allá de si uno está favor o en contra- qué es y de qué se trata el *lopezobradorismo*. Interesa hacerlo porque ese armazón se ha vuelto parte del intenso diferendo en el que estamos inmersos desde 2018 dado que provee el asiento intelectual y retorico a partir del cual despliegan su influencia nuestras elites intelectuales más influyentes, y por qué al mismo tiempo ha fido blanco de ataque frontal por parte de López Obrador por considerarlo uno de los pilares claves del régimen que se propone debilitar.

No veo el liberalismo como una fase particular del capitalismo que surgió de manera espontánea. Lo entiendo como el proyecto intelectual y político inicialmente de un grupo pequeño que terminó convirtiéndose en el modelo de organización social dominante en buena parte del planeta y, en lo ideológico e intelectual, en el sentido como un imperante. En cuanto me decanto por aquellas interpretaciones que lo ven como un proyecto cuyo objetivo eje ha sido permitirles a las elites económicas reorganizar el aparato burocrático del estado, la economía y la sociedad completa para restarles poder a los trabajadores organizados y a los ciudadanos de a pie a fin de facilitar la ampliación masiva de las ganancias de esas elites.

Con respecto a su armazón intelectual e ideológica lo que ofrece el neoliberalismo es una visión de lo social en cuyo centro se ubica la libertad individual –en especial la económica-, en la que se enfatizan como valores clave la eficiencia y el mérito, y en donde el papel central que se le asigna al Estado -es decir, a la coerción organizada y legitima- es el de garantizar lo derecho de propiedad y la libre operación de las fuerzas del mercado.

Por régimen oligárquico me refiero a ese arreglo legal y extralegal -subrayo legal- centrado en la defensa y reproducción de un orden social caracterizado por la concentración extrema de la riqueza material en un pequeño grupo de personas. Se trata de un arreglo dominado -conviene enfatizar- no por cualquier minoría, si no por la pequeña elite que conserva la riqueza de un país y que la usa para influir decisivamente en la configuración de reglas e instituciones políticas, económicas y sociales orientadas a defender e incrementar su riqueza (Heredia, 2021, p.60). El presidente López Obrador ha señalado muchísimas veces que no solo quiere lograr un cambio de régimen sino que quiere hacerlo de manera pacífica (Heredia, 2021, 67).

Los riesgos de la ingobernabilidad

Para Gustavo Gordillo el régimen de López Obrador hereda un déficit de gobernabilidad definido como producto de la brecha entre demanda ciudadana y respuestas gubernamentales en áreas estrechamente vinculadas: 1) mantenimiento del orden y de la ley, 2) capacidad del gobierno para una gestión eficaz de la economía, 3) capacidad del gobierno para promover el bienestar social y 4) control del orden político y estabilidad emocional. La gobernabilidad entendida como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz" (Gordillo, 2020).

Derivado de ese déficit de gobernabilidad el gobierno actual enfrenta una cancha marcada por cuatro ámbitos que restringen sus iniciativas políticas. El primero son los aparatos del Estado, incluyendo los partidos políticos y los órganos autónomos, fragmentados y capturados en distintas franjas por poderes facticos. El segundo es un amplio espacio integrado por ONG, intelectuales públicos, expertos y centros de análisis e investigación. El tercero son los mercados, es decir el capital financiero y los distintos segmentos del gran capital nacional y transnacional. En cuarto lugar, los factores externos, que, en nuestro caso quiere decir Estados Unidos de América.

Gordillo argumenta que López Obrador pretende resolver ese dilema de la gobernabilidad, a través de una transformación del Estado endeble y desarticulado que heredó. Para ello, busca paralizar y, en su caso, anular a sus principales contrincantes al tiempo que intenta movilizar a la coalición electoral que lo llevó al triunfo usando algunos instrumentos -simbólicos y reales- de la nueva forma de gobernar. Ambos procesos (anular a los contrincantes y movilizar a los simpatizantes), complejos de por sí, generan en el funcionamiento del régimen un punto ciego relacionado con las dinámicas de actores locales que no puede encasillarse ni en las categorías sociales tradicionales, ni en la oposición élites-pueblo definida por López Obrador como la contradicción social central a resolver.

La ingobernabilidad en el nuevo gobierno tiene varias fuentes probables. La primera es el exceso de demandas o de promesas que comprometan las capacidades financieras del gobierno (construcción de una o dos refinerías, proyectos de traslado de secretarias del ejecutivo a otros estados, a lo que se sumarán nuevas demandas de la población movilizada por las políticas públicas y por sus propias necesidades). La segunda fuente puede ser provocada por ineficiencias en la administración pública, por la capacidad o incapacidad de la burocracia de procesar racionalmente las funciones gubernativas del gobierno.

Hay una fuente de ingobernabilidad que radica en la disminución de la capacidad de decisión, de gobernación. Esta fuente está presente en los estados de la República en donde los gobernadores tendrán a los coordinadores de la federación con altos poderes políticos y el control de recursos financieros. Los coordinadores pueden convertirse en un contrapeso que puede ser paralizante, más aún en aquellos estados con el congreso estatal dominado por Morena. La falta de coordinación entre autoridades federales y estatales, y de posible conflicto, puede afectar el conjunto de la administración pública.

Estas posibles fuentes de ingobernabilidad pueden ser neutralizadas por el nuevo gobierno mediante la creación de estímulos a la burocracia (de nivel medio y de bajo), alza de salarios y prestaciones, la racionalización de los procesos administrativos, la desregulación de procesos engorrosos que dificultan el

flujo administrativo y favorecen la corrupción etcétera. Pero, sobre todo, el nuevo gobierno parece apostar a una concentración mayor del poder político y administrativo en el presidente para poder imponerse al resto de las autoridades.

La concentración del poder dará a López Obrador una autoridad sobre todos los actores políticos, desde burócratas hasta asociaciones de empresarios y otros grupos de poder, difícil de desobedecer o contrariar. El reparto del poder deja a López Obrador y a Morena con el control del poder ejecutivo federal y del Congreso federal. Sólo tiene como contrapeso al poder judicial, en especial a la Suprema Corte de Justicia. No obstante, con el tiempo, ese contrapeso irá disminuyendo que ya varios de los miembros de la Suprema Corte serán renovados a propuesta del nuevo presidente y aprobados por el Senado, por lo cual se puede prever que su actuación le será más favorable.

Las medidas propuestas por la lucha contra la corrupción y la austeridad encierran riesgos evidentes de ingobernabilidad por debilidades administrativas. Pero esas medidas pueden ser agravadas por la reorganización territorial, por los conflictos con los gobernadores afectados, o por medio de la creciente concentración del poder y de la capacidad, consecuente, de imponer las medidas y reformas propuestas. Lo anterior significa la construcción de un Estado fuerte, capaz de imponerse sobre las elites rentistas e impedir la colonización de las instituciones del Estado por grupos de interés. Esa fortaleza del Estado bien puede llevarnos a un sistema político democrático o a uno más autoritario.

El alcance de la consulta popular para enjuiciar a los expresidentes

Después de las elecciones intermedias celebradas el 6 de junio del presente año, en la agenda política presidencial se encontraba una consulta popular sobre el posible enjuiciamiento a los expresidentes de la República, con el fin de "preguntar al pueblo" sobre un asunto inédito y de trascendencia nacional.

Para algunos académicos la consulta popular era la prioridad política inmediata del presidente Andrés Manuel López Obrador previa a la revocación del mandato, pues de este ejercicio de participación, no sólo dependía la continuidad de su gobierno, sino también la fortaleza con la que su partido llegaría a la sucesión presidencial en 2024 (Arista, 2022)

Sin embargo, la consulta popular solicitada por el jefe del Ejecutivo para llevar a juicio a los expresidentes de la República fue revisada constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y organizada por el INE, (órgano electoral que gestionó de diversas formas recursos económicos específicos que no le fueron otorgados) en la que 93 millones de ciudadanos podrán participar para opinar sobre una pregunta cuya redacción modificó.

Para su realización el Congreso federal adecuó las leyes en la materia y la oposición al gobierno de López Obrador participó, en incidió en los cambios y adiciones a la ley, en particular separar la consulta popular de la fecha de las elecciones federales para la renovación de la Cámara de Diputados, lo cual evitaría costos adicionales pero la oposición consideró que influía en la preferencia de los votantes, así al disociarla de la jornada electoral general, inició su debilitamiento como instrumento de legitimación, de una decisión gubernamental del régimen político basado en la participación política de la ciudadanía.

Es necesario considerar que, desde que López Obrador hizo explícita su propuesta de enjuiciar a los expresidentes de la República hasta la fecha de su realización, pasaron aproximadamente tres años, el contexto cambió y la iniciativa pasó por una serie de intermediaciones que limitaron sus alcances. En este sentido se puede afirmar que la Ley reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobada con los contrapesos existentes en el Congreso General.

La consulta popular del 1°de agosto de 2021, se registrará como la primera consulta nacional con sustento legal del México moderno, la cual como iniciativa presidencial, perdió fuerza de convocatoria cuando en octubre de 2020 experimentó un segundo debilitamiento pues fue aprobada por una cerrada votación entre los magistrados (seis sufragios a favor contra cinco) para darle carácter constitucional a la propuesta y luego, por ocho votos contra tres, para reformular la pregunta que expresamente planteaba legitimar una acción de justicia contra cinco expresidentes citados con nombre y apellido. (Hernández,2021)

Volvió a perder fuerza cuando el INE solicitó suficiencia presupuestal y al no conseguirla la campaña de promoción fue casi imperceptible por la población y por la organización en la votación, pues presentó, entre otros problemas, que la ciudadanía ubicara con facilidad el lugar de la mesa receptora de su voto.

El INE solo instaló 57 mil casillas de las 104 mil que había anunciado, mucho menos que las 162, 570 que instaló en las elecciones del 6 de junio. El poco tiempo destinado para la difusión y la limitación de no promocionar la consulta por los medios de comunicación, fue una dura prueba para que sus promotores desplegaran una importante movilización, además de no poder hacerlo de manera libre y sin intimidaciones. (Regeneración, 2021)

El propio López Obrador y con las limitaciones que le imponía la ley electoral, invitó a votar durante los 15 días establecidos para su difusión, pero también contribuyó a que perdiera empuje su propuesta, pues manifestó su decisión de no participar en la consulta

El Instituto Nacional Electoral difundió los resultados definitivos de la consulta popular sobre el desempeño de los políticos del pasado: se registraron 6 millones 663 mil 208 opiniones, lo que significó una participación ciudadana de 7.11 por ciento. (Urrutia y Xantomilia,2020)

Hay analistas políticos que afirman la consulta popular desarrollada este domingo fue fallida, pues al no lograr el número de participación mínima para ser vinculatoria, fracasó. “Un ejercicio como éste se desarrolla con el propósito de que la ciudadanía se manifieste respecto de una propuesta que se plantea sobre algún tema de interés público. En este caso ni hubo claridad en la proposición que se puso a consulta ni tampoco el respaldo suficiente para obligar a la autoridad a tomar la decisión respectiva. No se trata de demeritar un ejercicio inédito, sino de buscar la contundencia que permita ubicarlo en su justa dimensión”. (Rosiles,2021)

Pero, aunque fue un ejercicio fallido en participación, para Viridiana Ríos, fue un triunfo rotundo en algo más importante: revelar que el votante mexicano está dispuesto a darle la espalda a los deseos del partido de López Obrador o a cualquier plataforma política que no ofrezca ideas concretas, claras y asequibles para cambiar la realidad de México. La consulta, con una pregunta vaga y con implicaciones aún más imprecisas, no ofrecía ninguna de esas tres cosas.

"El entusiasmo que genera Morena no está ligado a López Obrador sino a los valores, aspiraciones y creencias que él representa: la legítima esperanza de muchos mexicanos de que él puede reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de los más pobres. La consulta no representaba una propuesta tangible en ese sentido. Tampoco plantea una solución a los eternos problemas del país con la corrupción y la falta de transparencia". (Ríos,2021)

Prospectiva

A partir de los resultados electorales del 6 de junio de 2021 en la composición del Congreso de la Unión se especuló en el sentido de que el gobierno de López Obrador quería seguir aprobando nuevas leyes y cambios constitucionales tendría que negociar con más fuerza con la oposición.

En ese sentido es pertinente hacer la pregunta: ¿Cómo será la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la segunda mitad del sexenio de la "Cuarta Transformación? Para responder dicha pregunta se propone la siguiente conjetura: si en la LXIV Legislatura se impuso la agenda legislativa del Ejecutivo y su partido, tomando como base las tendencias observadas, se puede afirmar que en la LXV Legislatura se mantendrá esta tendencia con una variante: dependiendo de la cohesión y fuerza del bloque opositor se dificultarán los acuerdos ahí en donde dicho bloque no esté de acuerdo con las iniciativas.

En numerosas reformas de primera importancia, los partidos de oposición no mostraron mayor resistencia, ni argumentaron para la opinión pública sus puntos de vista. En algunos casos legisladores de oposición se sumaron a la coalición de Morena para sacar adelante reformas controvertidas. En este sentido la oposición careció de unidad y liderazgo. Para algunos analistas la certeza de ganar las votaciones al margen de tener razón técnica o política inhibió la deliberación de las iniciativas a seno de las comisiones. La discusión a fondo de los dictámenes fue poca y las reservas pasaron a discutirse en pleno sin que fueran insumos para modificar las iniciativas. En el caso de las reformas constitucionales, la deliberación fue mayor en el Senado debido a que Morena no contaba con la mayoría calificada (Integralia, 2021,3)

Paralelamente, en la agenda legislativa está latente algo más que proyectos e iniciativas. Sin esa "megabancada" (Morena +PT+PVEM+ los votos de otros partidos) se antoja imposible que los más importantes proyectos constitucionales anunciados por López Obrador tengan futuro.

Es por esto que algunos analistas críticos del régimen señalan que a la oposición le corresponderá impedir que se forme esa *megabancada*, cuyo propósito sería controlar dos tercios del Congreso. "La oposición pasará la prueba de la ignominia. O mantiene la pluralidad o sucumbe a la corrupción política orquestada desde el Palacio. Si la oposición no impide esa *megabancada*, el resultado será la instauración de un remedo de la antigua hegemonía priista, la consolidación de la militarización de la seguridad civil y el fortalecimiento de las capacidades estatales equivocadas, no de las que se podría pensar que un gobierno progresista reforzaría. En cambio, si se impide el avance de la concentración antidemocrática del poder, el deterioro de la 4t se acelerará y las posibilidades de alternancia para la oposición en 2024 aumentarán". (Valdés,2021)

Andrés Manuel López Obrador aseguró a tres años de su gobierno que " lo más importante es que ya están sentadas las bases para la transformación de México", pero nosotros consideramos que requiere obtener el triunfo en 2024 para profundizar dicha transformación.

Morena debe obtener triunfos en las elecciones para gobernador (a) de 2022 y 2023; pero lo más importante es procurar una designación legítima y creíble de quien será el candidato de su partido para contender por la presidencia de la República, manteniendo la cohesión y la unidad del mismo, con el fin de evitar una posible fractura.

Referencias bibliográficas

Arista, Lidia. (2022) "La consulta sobre expresidentes, una trampolín para AMLO en la revocación del 2022", https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/06/21/la-consulta-sobre-expresidentes-un-trampolin-para-amlo-para-la-revocacion-de-2022?utm_source=push_notification.

Bobbio, Norberto. (1982). "Régimen político" en *Diccionario de política* (pp. 1409–1414). Siglo XXI Editores.

Carrasco Araizaga, Jorge,(2018) "México ante la gran oportunidad o la gran desilusión", Revista *Proceso* 2175, 8 de julio .

Cerroni, U. (1992). Instituciones. En *Política. Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías* (pp. 123–154). Siglo XXI Editores.

"Denuncian intimidación promotores de la Consulta Popular", https://regeneracion.mx/denuncian-intimidacion-promotores-de-la-consulta-popular/23 julio, 2021.

Escalante Gonzalbo Fernando, (2018)," El nuevo centralismo",Periódico Milenio,17 de Octubre

Hernández López Julio, "Astillero", *La Jornada*, 2 de agosto de 2021, p. 8.

Heredia, B. (2021). El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje. En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 55–75). Grijalbo.

Integralia. (2021). *Décimo reporte legislativo. LXIV Legislatura. 2018-2021.*

Gordillo, G. (2021). La gobernabilidad realmente existente. En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 95–11). Grijalbo.

Meyer, L. (2021). La 4t y los cambios de régimen previos. En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 37–53). Grijalbo.

Molina, I. (2011). *Conceptos fundamentales de Ciencia política* (p. 135). Alianza Editorial.

Ríos, Viri (2021) "El verdadero éxito de la consulta popular", https://www.nytimes.com/es/2021/08/02/espanol/opinion/consulta-popular-amlo.html 2 de agosto.

Ríos, V. (2021). "La élite tropical". En *4t claves para descifrar el rompecabezas* (pp. 77–94). Grijalbo.

Rodríguez Araujo, O. (2019, mayo 16). *¿Nuevo régimen o una variante del actual?* Octavio Rodríguez Araujo I Facebook. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2529040963795340&id=123530617679732&comment_tracking=%7B%22tn%22%3A%22O%22%7D.

Rosenberg, U., Tenorio, F., Guilbert, B., Corte, M., Ramos, E., Monterrubio, J., Mares, T., & Maciel, M. A. (2019). Gobierno y Universidad deben trabajar en conjunto. *Gaceta Políticas*, *272*, 15–21.

Rosiles Salas, Javier "Consulta popular: un primer intento fallido", https://politica.expansion.mx/voces/2021/08/02/la-consulta-popular-un-primer-intento-fallido?utm_source=push_notification lun 02 agosto 2021.

Urrutia Alonso y Jessica Xantomila, (2021)“ En la consulta popular participaron 6.6 millones, 7.11% del padrón: INE”, *La Jornada*, martes 3 de agosto de 2021, p. 3.

Valdés Ugalde, Francisco (2021) “LXV Legislatura: Pluralidad o megabancada”, El Universal, 5 de septiembre de 2021.

Zedryk, Raziel “*Ayotzinapa Vive*…”, Revista R del periódico *Reforma*, 23 de septiembre de 2018, p. 6.

La edición de la memoria digital del X Congreso Gobierno, gestión y profesionalización en el Ámbito Local ante los grandes retos de Nuestro Tiempo. Promoviendo un desarrollo integral y descentralizado desde lo local, organizado por la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. IAPAS, se concluyó el día 20 de Octubre del año 2021.