



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE
ASUNTOS POLÍTICOS,
MUNICIPALES Y DE LA
INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO**

Brasilia, Brasil

19 y 20 de agosto de 2015



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

**Brasilia, Brasil
19 y 20 de agosto de 2015**

Serie América Latina No. 144

ÍNDICE

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Brasilia, Brasil, 19 y 20 de agosto de 2015

1. Programa de la Reunión.	3
2. Acta de la XXIII Reunión.	5
3. Resumen Ejecutivo.	15
4. Perspectivas de la Migración Internacional 2014. OCDE.	19
5. El Uso de las TIC en la Educación.	37
6. El Uso de las Redes Sociales para el Desarrollo de Competencias en Educación Básica.	59
7. Propuestas Transversales. Coordinación Intermunicipal: Una Solución Transversal. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.	71
8. Nota Informativa. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.	85

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLITICOS, MUNICIPALES Y DE
LA INTEGRACIÓN DEL
PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

Brasilia, Brasil, 19 y 20 de agosto de 2015

**AGENDA PRELIMINAR
SALON: PLENARIO 6**

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
18 DE AGOSTO		
	Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel	Dirección de protocolo
19 DE AGOSTO		
08:30	Traslado de los legisladores al Senado	Dirección de protocolo
09:30	<p>Inauguración de las Reuniones en el Plenario del Senado Federal Palabras de: Sen. Renan Calheiros, Presidente del Senado (5 min) Dip. Eduardo Cunha, Presidente de la Cámara de Diputados (5 min) Sen. Flexa Ribeiro, Presidente del Grupo Brasileiro del Parlamento Latinoamericano (5 min) Dip. Roy Daza, Secretario de Comisiones Alterno del Parlamento Latinoamericano (5 min) Sen. Blanca Alcalá, Presidenta del Parlamento Latinoamericano (5 min)</p> <p>Palabras del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil. Embajador Mauro Vieira (El ministro abrirá las reuniones de las comisiones con una palestra de 30 minutos)</p>	
10:45	<p>Comienzo de los trabajos Designación de un Secretario relator</p> <p>Tema I: Migración</p>	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
11:15	Potencial de las redes sociales en la comunicación global y en la educación. <ul style="list-style-type: none"> • Redes Sociales y Comunicación Social conjuntamente con la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación en el Plenario 19 	
11:45	Receso para café	
12:00	Continuación del tema I	
13:00	<i>Almuerzo</i>	
15:00	Tema II Desarrollo de los proyectos regionales intermunicipales.	
16:00	<i>Receso para café</i>	
16:15	Continuación del tema II	
18:00	Fin de la jornada	
19:00	Coctel de bienvenida	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
	20 DE AGOSTO	
09:00	Visita a los monumentos del Arquitecto Oscar Niemeyer	
13:00	Almuerzo	
15:00	Continuación de los trabajos Debate y conclusiones	
18:00	Lectura y aprobación del Acta Fin de la jornada	



ACTA XXIII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN

República de Panamá, 14 de Mayo 2015

En la ciudad Panamá, República de Panamá en la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano, el día 14 de mayo del año 2015, se realiza la reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración con la participación los siguientes legisladores.

Legislador:	País
1. Dip. Agustín Portela	ARGENTINA
2. Dip. Araceli Ferreira	ARGENTINA
3. Sen. Melvin Atanasio Tromp	ARUBA
4. Sen. Juan Edberto Thijsen	ARUBA
5. Dip. Benita Díaz Pérez	BOLIVIA
6. Sen. Antonio Carlos Valadares	BRASIL
7. Dip. Hildo Rocha	BRASIL
8. Dip. William Alvarado Abogantes	COSTA RICA
9. Sen. Cooper Charles	CURACAO
10. Sen. Elmer R. Wilsoe	CURACAO
11. Dip. Marcos Espinosa	CHILE
12. Dip. Heriberto Manuel Galindo	MEXICO
13. Sen. Delvim Fabiola Bárcenas Nieves	MEXICO
14. Sen. Gerardo Xavier Hernández Tapia	MEXICO
15. Dip. Leona M. Martín-Romeo	SAN MARTEEN
16. Dip. William Victor Martín	SAN MARTEEN
17. Dip. Carlos Varela	URUGUAY
18. Dip. Jaime Trobo	URUGUAY
19. Dip. Tabaré Viera	URUGUAY
20. Dip. Roy Alberto Daza	VENEZUELA
21. Dip. Delsa Solórzano	VENEZUELA

El presidente de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración, Heriberto Galindo cita a los Señores y Señoras Parlamentarias que cada uno se presente con su nombre, país y partido político al que pertenece.

Solicita que se encargue un parlamentario de la relatoría de la Comisión quedando a cargo del representante de México: Diputado Gerardo Xavier Hernández Tapia.

TEMAS A TRATAR:

TEMA 1: Asuntos Municipales

Legislación en Materia de atribuciones del Municipio en los países miembros del PARLATINO.

Legislación por País

TEMA

Asuntos de la Integración Latinoamericana. Reunión Conjunta con la Red Latinoamericana de Comunicación Parlamentaria. Parlatino Web TV

En uso de la palabra el presidente de la Comisión Heriberto Galindo da la bienvenida a todos los miembros de la Comisión solicitándoles a los integrantes su valiosa participación y de inmediato da inicio a la reunión:

1. Interviene el Diputado Agustín Portela de Argentina, quien señala aspectos relevantes del régimen argentino hacia los municipios, al ser Argentina un país grande, es muy importante hacer la distribución justa de los ingresos para que los municipios puedan desarrollarse en forma independiente y encontrar el mecanismo político que impulse la educación, la salud y el turismo. Nuestro país se divide en provincias Este sistema de distribución lo hacen las provincias hacia los municipios. Existe la co-participación de fondos federales para cada municipio para establecer el presupuesto de cada uno, el ciudadano común mide el trabajo de cada gobernante por lo que es muy importante que el parámetro ideológico nunca debe ser motivo de falta de presupuesto.

2. En uso de la palabra el presidente Heriberto Galindo agradece la participación y destaca que es justamente este foro el que se encarga de fortalecer al municipio en México también tenemos la figura del municipio pero la mayor parte de ellos son municipios pobres por lo que llevamos mucho tiempo tratando de fortalecer. Hace poco aprobamos una ley minera que obliga a dar aportaciones al municipio y al Estado con la finalidad de fortalecerlos.

3. El senador Alejandro Encinas de México señala que al ser esta Comisión una de las más importantes lamenta que no se tenga un documento base para iniciar y a su vez señala que es muy lamentable que el municipio no haya logrado consolidarse por lo que se permite hacer entrega de un documento que es el ABC del municipio en México, documento síntesis de los procesos de descentralización de los Estados, señalando también, que dentro de nuestro país tenemos municipios que se rigen por usos y costumbres siendo estos alrededor de 800, agrega que actualmente en México se debate la posibilidad de que exista un solo mando de seguridad pública en virtud del debilitamiento que han tenido los municipios en el manejo de la seguridad. En su intervención el Presidente de la Comisión, Heriberto Galindo, agradece al Senador Alejandro Encinas reconociéndole sus aportaciones documentales señalando que serán recopiladas y entregadas en la próxima reunión y señala que derivado de la importancia de

algunos municipios conurbados con ciudades importantes, sean creadas las zonas metropolitanas en las cuales se plantea desarrollos de tipo regional.

4. El Asambleísta Octavio Villacreses Peña de Ecuador, señala que su país tiene 15 millones de habitantes y que fue Concejal de la ciudad más poblada que es Guayaquil, que existen 4 niveles de gobierno y tienen 221 municipios. Asimismo, tienen las denominadas juntas parroquiales por lo que es muy importante tener gobiernos autónomos descentralizados. Los municipios cuentan con presupuestos en base a una fórmula con varios componentes considerando, entre otras cosas, el número de población y los servicios básicos no satisfechos, por lo que los Alcaldes ya no tienen que peregrinar en busca de recursos, además de los propios. El Asambleísta informó que era importante destacar que en su país existe la reelección, por poner un ejemplo el Alcalde de Guayaquil tendrá en 2019 casi 20 años gobernando. El Asambleísta informó que actualmente se trabaja en la Ley del Suelo que apunta a crear parámetros mínimos de habitabilidad considerando los servicios básicos para los ecuatorianos, redistribuyendo de plusvalías a los municipios.

Al intervenir el Presidente Heriberto Galindo comenta que en lo referente a la reelección para México es muy importante porque después de debates de muchos años ahora ya tenemos reelección para Presidentes Municipales, Diputados Locales, Diputados Federales y Senadores por lo que hay reelección Municipal y Legislativa, también insistió en la creación de los Centros de Formación Ciudadana para formar a ciudadanos civiles que trabajen con honradez, responsabilidad y con conocimientos para una buena gobernanza en beneficio de los ciudadanos.

5. El Asambleísta Octavio Villacreses de Ecuador agrega a su intervención que en su país existe un organismo técnico que es una Superintendencia vigila que las normas en su país se cumplan.

6. Hace uso de la palabra Diputado William Alvarado de Costa Rica señalando, que al ser Concejal en 3 ocasiones cree en la importancia del tema local porque es lo más cercano a la gente, por lo que propone la realización de un documento que señale las atribuciones de los Gobiernos Municipales y hacer una relación comparativa con los otros países, agrega que solamente el 1.5% del presupuesto nacional es para los municipios.

Por lo que actualmente es importante señalar que se trabaja en la discusión de transferencias del Estado a Municipios, es muy difícil que la Asamblea vea la posibilidad de transferirlos por lo que se está creando la Ley de Transferencias.

El Presidente Heriberto Galindo señala que para Costa Rica es muy importante este avance porque es de reconocerse en todos los países la lucha diaria para hacerle llegar recursos de los municipios y existe una guerra interna para ver quien recibe los recursos si los Estados o los Municipios, hay que respaldar a los

Municipios y a los Estados siendo esto parte de la médula espinal en la tesis de la distribución de recursos.

7. En uso de la palabra el Diputado Roy Daza de Venezuela: manifiesta que le parece muy útil que una discusión precisamente por el tema de la reelección, ha originado un debate más global y eso es positivo, ya que abre la posibilidad que la Comisión se prepare para una nueva discusión, en general con una temática más consolidada.

A partir de la elección del presidente Chávez en 1998, el segundo decreto del presidente fue la convocatoria a una asamblea nacional constituyente, en ese momento sucede un hecho muy particular, un movimiento social que no tenía precedentes en la historia de Venezuela, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional Electoral sostuvieron en una posición contraria a la convocatoria de una Constituyente esto fue resuelto por una ley que existía de 1989, que era una Ley Municipal. La Corte Suprema de Justicia busco una fórmula para resolverla para no entrar en un proceso que evidentemente de no resolverlo resultaría en una especie de guerra civil, era incompatible precedente de 1962, prohibía terminantemente convocar a una Constituyente, fue precisamente la Ley Orgánica del Poder Municipal de 1989 que resolvió un problema político de Estado que fue la ley que imponía el referéndum consultivo. Hay una ley municipal y hay una Ley Electoral se abre la consulta a la población venezolana, no fue un mandato ni del Ejecutivo ni del Congreso ni de la Corte fue un mandato de un referéndum consultivo. La Constituyente no toco para nada el Poder Municipal. Esto implica que en primer lugar veníamos de una discusión municipalista de 20 años en nuestro país, se había creado una figura de Alcalde que no existía, el sistema político anterior a la constituyente de 1999 fue muy profundo en autonomía de los municipios.

Ahora al calor de la nueva Constitución se crean los Consejos Comunales que cuentan con recursos ajustados por el Ejecutivo de manera directa y que han creado una nueva dinámica política en Venezuela. Por lo que ahora se creó un Consejo Comunal que recibe aportaciones directas para la solución de los problemas de la comunidad.

Por su parte el Presidente Galindo señala que es evidente que la participación creciente de la sociedad es mejor para poder controlar con honradez y eficacia la mejor distribución de los recursos.

8. Hace uso de la palabra la Diputada María de Los Angeles Sánchez, es importante señalar que la participación de la mujer el próximo 7 de junio en el proceso electoral de México es de gran relevancia ya que es obligatoria la participación del 50% de mujeres en los cargos de elección popular porque actualmente solo el 6% de mujeres son alcaldesas y es ahí donde demostraremos si somos capaces de tener la oportunidad de ejercer nuestro derecho porque actualmente representamos el 53% del electorado nacional.

En su intervención el Diputado Galindo señala que aprecia mucho la participación de la Dip. María de Los Angeles en el tema de la igualdad de género que incluso ya se aplica en algunos estados del país.

9. Hace uso de la palabra el Dip. Hildo Rocha de Brasil, Brasil tiene un sistema federal con tres niveles, el nacional, los estados y los municipios, se vive una paradoja. La Centralización de los servicios públicos por cuenta de los municipios, pero la fuerza de la demanda pública del pueblo se ejerce más en los municipios. El pueblo está más cerca de las autoridades municipales.

Hoy la cámara federal discute un nuevo pacto federativo, a través de una Comisión Especial, justamente para distribuir los recursos públicos, En Brasil existen 58, 463 en general, de los cuales, 513 son diputados federales, 81 senadores, 1,059 diputados estatales y 56,810 diputados municipales .

Los municipios brasileros tienen la responsabilidad de dos polos de vida, el nacimiento y la muerte entre ellos, las maternidades y los cementerios el 95% de las maternidades son municipales y el 100% de los cementerios también son servidos por los municipios.

Los municipios tienen entre sus competencias la educación infantil preescolar y la educación primaria, la salud básica, los residuos sólidos, abastecimiento de agua potable y aguas servidas; el urbanismo, la movilidad urbana, tránsito, transporte público, medio ambiente y corredores municipales.

10. Hace uso de la palabra el Diputado Carlos Varela (URUGUAY) señala que en su país tienen 5 años de existencia los municipios y son de vital importancia porque son Gobiernos cercanos con la gente aunque se ha dado cosas positivas y negativas fundamentalmente vinculada a la asignación de recursos, los Municipios están formados por Consejos Municipales de 5 miembros cada uno y es de importancia resaltar que del total 27% de los ciudadanos que votaron solo el 27% 3 de cada 10 votaron por consejos municipales en Montevideo.

El desafío de los partidos políticos en Uruguay es que los Municipios tengan los recursos necesarios la vida que deben tener, trabajando sobre el su entorno social como debe ser, cuidados relacionados con la limpieza, salud, educación, debemos trabajar claramente para establecer la forma en que reciban esos recursos y estos no dependan de la voluntad política del gobierno de turno para recibir más o menos apoyos.

El Presidente le cede la palabra al Diputado Tabaré Viera de Uruguay.

11. El Diputado señala que es del partido de oposición y menciona que esas decisiones anteriormente expuestas por el compañero fueron decisiones políticas nacional y no surgida de una petición popular. Habla de asegurar la viabilidad de los municipios como la experiencia que se tiene en España de las figuras de las mancomunidades que es una asociación de Municipios para apoyarse en la

prestación de los servicios públicos. Vale la pena Regionalizar ya que ayuda a los Municipios.

12. El Presidente le cede la palabra al Diputado Elmer Wilson de Curazao , quien manifiesta que ha escuchado cada una de las intervenciones de los compañeros de todos los países donde hay grandes coincidencias y que su país cuenta con una población de 150,000 habitantes donde el común denominador es el político. Todos buscamos una verdadera democracia cada uno con sus diferencias y encontramos un cambio de balance del poder, dar más poder a las provincias, un balance entre lo político, las empresas y la prensa pero al final el común denominador es el poder. Hay dictaduras y hay democracias hacia la derecha y hacia la izquierda y todos creemos que la nuestra es la mejor pero no hay diferencias porque todos somos seres humanos y lo importante es la buena atención para hacer cosas en su pueblo y que ayuden para el desarrollo del país.

13. El presidente le cede la palabra al Dip. Charles F. Cooper de Curazao quien manifiesta que efectivamente está el municipio A y otro que es B y que ambos van a sufrir si no hay una buena relación y son diferentes, lo que debemos traer a estos trabajos son soluciones para mejorar la relación entre el Estado Central y el Municipio.

Interviene el Presidente Diputado Heriberto Galindo y manifiesta que efectivamente hay que dar propuestas para mejorar como en México, que ahora se permiten las candidaturas independientes y las iniciativas ciudadanas, con estos dos mecanismos se fomenta la participación ciudadana.

El Presidente le cede la palabra a la diputada Eliana Berton Guachalla de Bolivia, la misma menciona que es del partido MAS-IPSP y que tienen 339 municipios que se rigen por las cartas orgánicas. Asimismo, informa que su país se divide en tres niveles de Gobierno: Central, Departamentos y Municipales. El Municipio se divide en un ejecutivo y en un Consejo que se encarga de Fiscalizar en otras funciones, con equidad de género. Es reelegido una sola vez por un período de 5 años. Los ingresos del Municipio son de acuerdo al número de habitantes y para poder ser candidato se necesita una residencia mínimo de 2 años en ese lugar. En estos momentos se está trabajando en un pacto fiscal previo a la distribución, es decir, conocer la inversión de los recursos ya que el dinero entregado a los municipios y gobernaciones están en una gran cantidad en caja de los bancos por falta de proyectos de inversión.

El presidente le cede la palabra a la Diputada Graciela Fermín.

14. Hace uso de la palabra la Diputada Graciela Fermín de Republica Dominicana, la cual expresa que en su país existe la Ley Municipal 176-07 que se promulgó en el 2007, en dicha ley se habla de la distribución de los recursos por el número de habitantes con la finalidad de buscar la descentralización de los mismos, además, se crean las Juntas Distritales, las cuales en el momento no se eligen por voto directo, sino, a través de los alcaldes o alcaldesas de los Municipios cabecera;

pero estas tienen independencia presupuestal y obliga a que el presupuesto sea distribuido de la siguiente forma: 25% para pago de personal, 31% para gastos de servicios, un 40% para gasto en inversión y el 4% para deporte, salud y género. En cuanto al gasto de inversión, un mínimo de 60% de ese gasto tiene que ir al presupuesto participativo, esto es, que la sociedad civil se reúne para decidir en cuales obras se van a invertir esos recursos. Existe además la Federación Dominicana de Municipios, así como también las mancomunidades, donde se ayudan y comparten sus equipos y la tecnología de los municipios que forman parte de la mancomunidad. La diputada dice que con esa ley hay un avance pero se sigue luchando para seguir descentralizando y transparentando los recursos y porque creen que es a través de la municipalidad que se pueden desarrollar mejor los pueblos.

15. Se cede la palabra al Dip. Ecuatoriano Octavio Villacreses quien sugiere actualizar las direcciones de email, ya que es importante compartir las experiencias y legislación de cada uno de nuestros países.

El Dip. manifestó que toma nota, y una vez terminada la intervención de los participantes, pone a consideración de la comisión que sigamos con el tema que tenemos en listado en la orden del día y posteriormente hacemos un receso para las conclusiones, a los cuales nos manifiestan estar de acuerdo.

Aceptada la propuesta el presidente cede la palabra a la Senadora Liliana Fellner, quien expondrá el tema relacionado con la red latinoamericana de comunicación parlamentaria Parlatino Web TV.

16. Toma la palabra la Senadora Liliana Fellner, quien nos explica que desde hace 4 años se está trabajando el tema de la comunicación digital en el Parlatino, a través de la comisión de Educación, Cultura, Ciencias, Tecnología y Comunicación. La Senadora Fellner manifiesta, que hoy existe un canal llamado Parlatino WEB TV, que transmite los trabajos que se realizan en el organismo, destacando el significativo hecho de que se transmitían el desarrollo de la Asamblea General en vivo. Esto se ha ido desarrollando poco a poco ya que los recursos han sido limitados. Asimismo, remarcó los esfuerzos de Argentina para financiar esta iniciativa, financiamiento que se extenderá por un año más pero señalando que se necesitará contar con el apoyo económico de los demás miembros del Parlatino, por lo que aconsejó la inclusión de este rubro dentro del presupuesto del Parlatino. Además, la Senadora, considera fundamental este tema, ya que al transmitirse las actividades por la web, los ciudadanos de toda América Latina pueden ver el trabajo allí realizado, ayudando a fomentar la transparencia legislativa, y justificando el porqué de los gastos erogados por estas asambleas.

Nos hace la invitación a las conferencias que habrán de impartirse el próximo sábado, en la Asamblea, las cuales serán en relación al tema de comunicación.

17. El Dip. Heriberto Galindo solicita la palabra al pleno para exponer algunos puntos de vista sobre el tema, y manifiesta la necesidad de que el Parlatino promueva todos los parlamentos y que cuenten con canales de televisión, estaciones de radios convencionales y por Internet.

Pidió que la directiva del Parlatino le asigne más recursos financieros al proyecto de comunicación social de radio y tv del Parlatino y se suma a la propuesta reiterada de que el Parlatino diseñe o ponga en marcha una estrategia en la materia y toda una política en comunicación.

18. El Presidente le cede la palabra al Diputado Charles Cooper de Curazao, quien dice que su intervención es para preguntar si la exposición realizada en sesiones anteriores se refiere a lo mismo de esta exposición, a lo que la ponente manifiesta que es exactamente lo mismo que es un compañero uruguayo que trabaja en el mismo tema.

Propuso que los medios de comunicación sean manejados por la sociedad y sugirió que se hiciera no solo cuando labora el Parlatino sino permanente porque se perdería la asiduidad de los televidentes y que se realizaran temas de alta creatividad y pensando en la población más joven para el acercamiento con los mismos. De igual manera manifestó que es importante ayudarnos de la tecnología pero que primeramente hay que tener una estrategia de comunicaciones.

19. Hace uso de la palabra el Diputado de Venezuela Delsa Solorzano quien felicita la iniciativa de los argentinos al abonar para la transparencia legislativa. Ya que es importante que los trabajos que realizamos sean conocidos por los ciudadanos y apoya la moción para que se incluyan los gastos de comunicación en el Parlatino.

20. Toma la Palabra el Senador Alejandro Encinas de México quien reitero respaldo de México para que Parlatino TV alcance el máximo nivel en transmisión y como expresidentes de la Comisión Bicameral Mexicana que tiene bajo su responsabilidad el canal del Congreso estamos dispuestos a apoyar en todo y como un primer ejemplo mañana se transmitirá en vivo a través del Canal del Congreso en México la Asamblea del Parlatino.

21. Hace uso de la palabra la diputado Roy Daza de Venezuela quien manifestó que en anteriores reuniones ya se había hablado del tema de comunicación y que el tema que se está discutiendo se tomará como un subtema de lo general, a lo que la ponente contesta que efectivamente es un subtema ya que en la conferencia del día sábado se hablará del tema general.

22. Hace uso de la palabra el Diputado Octavio Villacreses de Ecuador, es importante realizar la estrategia de comunicación ya que con ello lograremos que la comunicación sea competitiva con responsabilidad y con argumentos. Prohibido olvidar seguir trabajando con la propuesta del proyecto de ley marco de comunicación, para Latinoamérica y el Caribe.

23. Hace uso de la palabra el diputado Hildo Rocha de Brasil, Felicito a todos por la idea que tuvieron de crear la televisión del Parlatino. Brasil ya tiene una gran experiencia en la televisión Parlamentaria transmitiendo. Ofrecemos nuestro KNOW HALL, televisión de cámara federal y excelente programación.

PARLATINO TV contribuye a la mayor integración de América Latina y el Caribe. Muchas Gracias.

Siendo las 18:30 se da por finalizada la reunión de la Comisión.

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano llevará a cabo su segunda reunión de 2015 en Brasilia los días 19 y 20 de agosto de 2015.

Como temas de trabajo de la Comisión, la agenda incluye: migración y desarrollo de proyectos regionales intermunicipales. Igualmente se abordará el Potencial de las redes sociales en la comunicación global y en la educación, de manera conjunta con la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.

Respecto al tema migratorio, cabe mencionar que en 2013, por cada 100 habitantes en el mundo, 3 se encontraban residiendo fuera del país en que nacieron (alrededor de 231.5 millones de migrantes). Esta migración internacional ha mostrado un crecimiento sostenido, y se puede visualizar en dos etapas: de 1960 a 1985 con un promedio del 2.3% de la población mundial, y de 1990 a 2013 del 3.0%; con un marcado aumento de 1985 a 1990.

En ese mismo año, la edad promedio de los migrantes internacionales era de 38 años, con una proporción de hombres parcialmente igual al de las mujeres. Del total de migrantes en el mundo, 52% eran hombres y 48% mujeres. El 70.2% de la población masculina eran jóvenes de entre 20 y 49 años de edad, en tanto que las mujeres representaron un 59.4%.

El 81% de la población migrante procede de países en vías de desarrollo; destacando Europa y Asia Central, el Sur de Asia y América Latina y el Caribe. En 2013 se contabilizó que de dichas regiones provenían el 18.8%, 15.5% y 15.2% de los migrantes internacionales, respectivamente.

De 1960 a 2013, la región que más aumentó en cuanto a participación de población migrante fue América Latina y el Caribe, al pasar del 3.1 al 15.2%. En cuanto al conjunto de los países desarrollados, estos disminuyeron su participación en 16.3 puntos porcentuales.

Los países desarrollados, especialmente de América y Europa, son el principal destino de los migrantes internacionales, en 1960 concentraban 39.9% y para 2013 el 64.2%.

En 2013, Estados Unidos y Canadá concentraron casi la cuarta parte de los migrantes en el mundo, mientras que en los países desarrollados de Europa residen una proporción similar de migrantes.

Entre los países en vías de desarrollo, la región de Europa y Asia Central es la que concentra más migrantes internacionales con 11.8%. Las regiones de América Latina y el Caribe, y Asia Oriental y el Pacífico tienen la menor concentración de migrantes.

En 2013, en los países desarrollados el 13.2% de su población nació en otro país, proporción superior a la observada en el año 2000 y 2010. Mientras tanto, en la región de Asia Oriental y el Pacífico y en el Sur de Asia, la población inmigrante representa menos del 1% del total de sus habitantes.

Las condiciones socioeconómicas y los roles de género de las diferentes regiones impactan en la composición de sus inmigrantes por sexo. Para 2013, se observa que en general, inclusive en el promedio de los países desarrollados, predomina ligeramente más la población de migrantes del sexo masculino que del sexo femenino.

Sin embargo, en las regiones de Europa y Asia Central y América Latina y el Caribe es mayor la población migrante del sexo femenino.

En lo que concierne al desarrollo de proyectos regionales intermunicipales, éste se abordará en continuación de los debates llevados a cabo durante la reunión de mayo de 2015 de la Comisión, en la que los participantes presentaron la legislación de sus países en materia de atribuciones de los municipios.

Por lo que respecta a México, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un Auténtico Federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

El INAFED es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya actividad está dirigida a:

- Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo.
- La formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional.
- Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.

- Abrir los espacios permanentes de participación para los gobiernos estatales y municipales, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un Auténtico Federalismo.

La cooperación intermunicipal existe desde el siglo XIX en Europa y se creó con el fin de proveer mejores servicios públicos. Con el tiempo dichas alianzas se han vuelto más populares y han aumentado su alcance, persiguiendo cada vez más fines. Su popularidad también ha aumentado ya que permite ahorros importantes y mejoras sustanciales en la capacidad de comunicación de las autoridades municipales, así como en su poder de negociación con otros organismos. Existen muchas formas de crear alianzas intermunicipales.

En México, a pesar de que la Constitución contempla la posibilidad de asociaciones entre municipios, sólo el 20% cuenta con un acuerdo de asociación y, de estos, sólo el 8% son municipios en zonas urbanas. Lo anterior quiere decir que a diferencia de otros países, en el nuestro apenas 43 municipios urbanos se han asociado para ofrecer mejores servicios públicos (2010).

Las alianzas intermunicipales tienen ventajas como: generación de economías de escala; incrementó del poder de negociación de las autoridades municipales; creación de una metodología e instrumentos innovadores para gestionar sistemas y recursos; detonación de capacidades sociales e institucionales existentes de la zona; generación de redes de comunicación informal gobierno-sociedad-ONG-academia; mejor flujo de información y mayor rendición de cuentas.

En México, esas alianzas han sido benéficas para resolver una crisis; crear nuevas iniciativas en los gobiernos estatales; atender la demanda social para casos de problemas complejos; aumentar la participación y disponibilidad de información científica de ONGs y académicos; e incentivar la participación ciudadana permitiendo que esta proponga y supervise la actuación de fondos comunes para proyectos intermunicipales.

Finalmente, en el debate conjunto con la Comisión de Educación, Cultura y Tecnología se abordará el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación.

**PERSPECTIVAS DE LA MIGRACIÓN
INTERNACIONAL 2014**

OCDE

PERSPECTIVAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL 2014.¹ OCDE

Principales tendencias

Los flujos migratorios permanentes hacia la OCDE han empezado a repuntar, según datos preliminares de 2013. En comparación con 2012, aumentaron ligeramente en 1.1% para llegar a alrededor de 4 millones de nuevos inmigrantes permanentes. Este aumento moderado se debe a evoluciones contradictorias en varios de los principales países de inmigración. La migración a Alemania registró un incremento de dos dígitos, su cuarto aumento anual consecutivo. En cambio, varios de los principales países de inmigración tuvieron descensos; de manera señalada Estados Unidos, Italia, Portugal y España. La migración neta todavía es muy inferior a los niveles anteriores a la crisis, pero sigue siendo positiva en la mayoría de los países de la OCDE. Las excepciones destacadas son México, Islandia e Irlanda.

El repunte en la migración permanente se debe sobre todo a un alza en la migración de libre circulación, que aumentó un 10% en 2012. En los países de la OCDE, la mayor parte de esta migración de circulación libre se explica por la gente que se desplaza entre los estados de la Unión Europea. En 2012, y por vez primera, esa circulación dentro de Europa igualó a la migración permanente legal de fuera del continente. Alemania fue el destino más importante, al recibir a casi una tercera parte de los emigrantes de circulación libre.

Sin embargo, en términos generales la migración familiar sigue representando el grueso de los flujos migratorios en los países de la OCDE, aunque han ido disminuyendo desde 2008. En 2012, se redujo en 1.7% respecto al año anterior; debido principalmente a las disminuciones en España, Italia, Estados Unidos, el Reino Unido y Bélgica. La migración laboral también ha disminuido continuamente desde la recesión económica, bajando un 12% en 2012. La disminución fue especialmente pronunciada en el área económica europea, donde la migración laboral se redujo casi en 40% entre 2007 y 2012. Por consiguiente, por vez primera en 2012, la migración permanente legal de terceros países hacia Europa fue un poco menor que la migración permanente legal hacia Estados Unidos.

A diferencia de la migración permanente, los flujos de migración temporal siguen siendo inferiores a su nivel máximo de 2.5 millones en 2007. En 2012, permanecieron en 1.9 millones; aproximadamente una cuarta parte por debajo de la cifra de 2007.

¹ OCDE. Perspectivas de la Migración Internacional 2014, Resumen en español. Diciembre de 2014. Dirección URL: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/migr_outlook-2014-sum-es.pdf?expires=1422296425&id=id&accname=guest&checksum=E5B2DF07A6C9C3F03E0FD5A77F84860D (Consultado el 10 de agosto de 2015).

El conflicto en Siria contribuyó a elevar las peticiones de asilo hasta un 20% en 2013, hasta 560,000 solicitudes. Las solicitudes a Alemania aumentaron por sexto año consecutivo, convirtiéndose en el receptor más grande del mundo con 110,000 peticiones. Le siguieron Estados Unidos, Francia, Suecia y Turquía. En proporción a su población, Suecia recibió a la mayor parte de los solicitantes de asilo y refugiados.

En muchos países de la OCDE, los estudiantes internacionales siguen atrayendo la atención de importantes políticas públicas. A nivel mundial, 4.5 millones de estudiantes se matricularon fuera de su país de ciudadanía en 2012, el 75% de ellos estudia en países de la OCDE. Ese porcentaje no se ha modificado en gran medida en los últimos años, aunque está disminuyendo su ritmo de crecimiento. En 2012, la cantidad de estudiantes internacionales en los países de la OCDE aumentó sólo en un 3%, muy inferior a las tasas de crecimiento anual promedio del 8% en 2000-2005, y de 6% en 2005-2011.

Invertir en la integración de los inmigrantes en el mercado laboral

Los inmigrantes de primera y segunda generación están influyendo cada vez más en la fuerza laboral. En los países poblados mediante inmigración, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, así como Europa Occidental, los inmigrantes están muy asentados. En otras partes, en el sur de Europa por ejemplo, tienen una presencia relativamente reciente pero que cada vez es mayor en el sistema educativo y en el mercado laboral.

La integración de los inmigrantes y de sus familias ha sido un objetivo fundamental de política pública en muchos países de la OCDE, por lo menos en los últimos 15 años. Tal vez la dificultad más importante sea liberar todo el potencial de competencias de los inmigrantes. Varios enfoques de política pública pueden contribuir a que esto suceda:

- Difundir más ampliamente la información sobre las competencias extranjeras y que aumente su reconocimiento;
- Asegurar que los inmigrantes tengan acceso a los programas del mercado laboral activo y que se beneficien de ellos;
- Poner a los inmigrantes en contacto más directo con las fuentes de empleo;
- Proporcionar a los hijos de los inmigrantes educación preescolar y atención de alta calidad, y
- Proporcionar capacitación en el idioma respectivo, adaptada a las competencias de los inmigrantes.

Crear sistemas inteligentes para controlar la migración laboral

Aunque en los países de la OCDE persiste un alto nivel de desempleo, la migración sigue influyendo para satisfacer las necesidades del mercado laboral e impulsar el crecimiento económico. Si bien esta influencia varía muchísimo entre

los países, existe la aspiración compartida de crear las condiciones para una “mejor” migración laboral; sobre todo, en el contexto de un minucioso escrutinio público.

La política de migración laboral puede utilizarse para alcanzar distintas metas que a veces compiten entre sí. Éstas pueden incluir satisfacer las necesidades laborales a corto plazo, y contribuir al desarrollo demográfico y de la fuerza laboral a largo plazo. También puede haber objetivos de desarrollo económico más amplios en áreas como la política de inversiones y comercial, la innovación y la productividad, y la cooperación para el desarrollo. Existen ventajas y desventajas inherentes al equilibrar estos objetivos, y quienes intervienen en las distintas áreas de las políticas públicas deben coordinarse para asegurar que los enfoques sean coherentes.

Se puede utilizar un conjunto muy extenso de herramientas para garantizar que la migración satisfaga sus objetivos de política pública. Éstas pueden incluir desde establecer límites numéricos a la migración hasta seleccionar a los candidatos a inmigrantes “por puntos”, y mucho más. La flexibilidad es importante al aplicar estas herramientas, para asegurar un sistema de control dinámico y reactivo. Una serie de enfoques de política pública pueden ayudar a que la migración laboral desempeñe un mejor papel para satisfacer las necesidades actuales y futuras en lo referente a competencias:

- Crear un sistema definido para la migración laboral;
- Armar una caja de herramientas de política pública con una serie de instrumentos para distintos objetivos;
- Mejorar el manejo de los criterios de admisión y adoptar un enfoque dinámico para el control de la migración, y
- Modernizar la infraestructura de servicios.

Cifras importantes

- Los datos preliminares indican que los flujos de migración permanente hacia la OCDE aumentaron en alrededor del 1% en 2013, en comparación con 2012; pero disminuyeron en 0.8% en 2012, en comparación con el año anterior.
- La migración laboral ha disminuido continuamente desde la recesión económica, y se redujo aproximadamente en 12% en 2012. En cambio, la migración de libre circulación aumentó un 10%.
- Las peticiones de asilo se incrementaron en un 20% en 2013, comparado con 2012.
- A nivel mundial, la cantidad de estudiantes matriculados fuera de su país de ciudadanía aumentó en más del doble desde el año 2000 hasta alcanzar 4.5 millones en 2012, con el 75% inscrito en países de la OCDE.
- Con un poco más de medio millón de inmigrantes, China representó casi el 10% de todos los flujos en 2012, seguido de Rumanía (5.6%) y de Polonia (5.4%).

- Hay más de 115 millones de inmigrantes en la OCDE, aproximadamente el 10% de la población total.
- En 2012, alrededor del 12.5% de todos los de 15 años tenían padres de origen extranjero; 50% más que una década antes. Su integración, sobre todo la de cuyos padres tienen bajos niveles educativos, es una preocupación creciente.
- La crisis afectó de manera desproporcionada a los inmigrantes: de los 15 millones adicionales de desempleados en la OCDE desde 2007, aproximadamente 1 de cada 5 es de origen extranjero.
- A pesar de la crisis, la mayoría de los inmigrantes tienen trabajo. En promedio, un porcentaje mayor de inmigrantes con pocos estudios (54.1%) tiene trabajo, comparado con sus homólogos nacidos en el país (52.6%).
- En cambio, los inmigrantes con estudios universitarios tienen menos probabilidades de tener trabajo que sus homólogos nacidos en el país (77% contra 84%). Y cuando consiguen empleo, tienen un 50% más de probabilidades de estar demasiado cualificados para su puesto de trabajo.

ANUARIO DE MIGRACIÓN Y REMESAS MÉXICO 2014.²

Migración Mundial

Fundación BBVA Bancomer, A.C.

La migración internacional es un fenómeno que ha estado presente con distinta intensidad y en diferentes modalidades a lo largo de la historia de la humanidad. Actualmente, los cambios observados en el mapa migratorio permiten afirmar que las migraciones se han mundializado, lo cual se manifiesta en el creciente número de personas y naciones involucradas, así como en la multiplicación de rutas y circuitos migratorios.

En 2013, por cada 100 habitantes en el mundo, 3 se encontraron residiendo fuera del país en que nacieron, cifra correspondiente a 231.5 millones de migrantes. Esta migración internacional ha mostrado un crecimiento sostenido, y se puede visualizar en dos etapas: de 1960 a 1985 con un promedio del 2.3% de la población mundial, y de 1990 a 2013 del 3.0%; con un marcado aumento de 1985 a 1990.

En ese mismo año, la edad promedio de los migrantes internacionales era de 38 años, con una proporción de hombres parcialmente igual al de las mujeres. Del total de migrantes en el mundo, 52% eran hombres y 48% mujeres. El 70.2% de la población masculina eran jóvenes de entre 20 y 49 años de edad, en tanto que las mujeres representaron un 59.4%.

El 81% de la población migrante proviene de países en vía de desarrollo; destacando Europa y Asia Central, el Sur de Asia y América Latina y el Caribe. En 2013 se contabilizó que de dichas regiones provenían el 18.8%, 15.5% y 15.2% de los migrantes internacionales, respectivamente.

De 1960 a 2013, la región que más aumentó en cuanto a participación de población migrante fue América Latina y el Caribe, al pasar del 3.1 al 15.2%. En cuanto al conjunto de los países desarrollados, estos disminuyeron su participación en 16.3 puntos porcentuales.

Los países desarrollados, especialmente de América y Europa, son el principal destino de los migrantes internacionales, en 1960 concentraban 39.9% y para 2013 el 64.2%.

En 2013, Estados Unidos y Canadá concentraron casi la cuarta parte de los migrantes en el mundo, mientras que en los países desarrollados de Europa residen una proporción similar de migrantes.

²Información tomada del Anuario de Migración y Remesas, México 2014. El documento completo se encuentra disponible en: https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario_Migracion_y_Remesas_2014.pdf (Consultado el 10 de agosto de 2015).

Entre los países en vías de desarrollo, la región de Europa y Asia Central es la que concentra más migrantes internacionales con 11.8%. Las regiones de América Latina y el Caribe, y Asia Oriental y el Pacífico tienen la menor concentración de migrantes.

En 2013, en los países desarrollados el 13.2% de su población nació en otro país, proporción superior a la observada en el año 2000 y 2010.

Mientras tanto, en la región de Asia Oriental y el Pacífico y en el Sur de Asia, la población inmigrante representa menos del 1% del total de sus habitantes.

Las condiciones socioeconómicas y los roles de género de las diferentes regiones impactan en la composición de sus inmigrantes por sexo. Para 2013, se observa que en general, inclusive en el promedio de los países desarrollados, predomina ligeramente más la población de migrantes del sexo masculino que del sexo femenino.

Sin embargo, en las regiones de Europa y Asia Central y América Latina y el Caribe es mayor la población migrante del sexo femenino.

Según la última revisión de cifras de la División de Población de las Naciones Unidas, en 2013, India fue el país con más emigrantes en el mundo con 14.2 millones, superando a México con 13.2. En tercer lugar se encontró Rusia y en cuarto China con 10.8 y 9.3 millones de emigrantes internacionales respectivamente.

Durante 2013, los países con mayores volúmenes de emigrantes fueron India, México, Rusia, China y Bangladesh.

Datos de las Naciones Unidas indican que en 2013 el país con más inmigrantes en el mundo fue Estados Unidos con casi una quinta parte del total mundial. En segundo lugar se encuentra Rusia con 11 millones de inmigrantes, de los cuales la mayoría provienen de los países de la anterior Unión Soviética. Le siguen en importancia Alemania y Arabia Saudita con 9.8 y 9.1 millones de inmigrantes, respectivamente.

Rusia, además de ser uno de los países con grandes volúmenes de emigrantes en el mundo, en 2013 ocupó el segundo lugar en mayor número de inmigrantes.

Entre 2007 y 2011 se observó un crecimiento año con año de los estudiantes migrantes internacionales en los países de la OCDE, pasando de 2 millones a más de 2.7 millones. De estos 2.7 millones son de origen mexicano en 2011. Los principales países de origen de los estudiantes internacionales en la OCDE son China (14.6%), India (6.4%), Corea del Sur (3.4%), Alemania (2.5%) y Francia (1.9%).

Entre los países de la OCDE, en 2011, habían más de 2.7 millones de estudiantes internacionales matriculados en programas completos de nivel profesional o

superior. Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Australia fueron los destinos preferidos por los estudiantes internacionales.

Así, tres países angloparlantes concentran más de 50% del total de los estudiantes internacionales en los países de la OCDE.

Emigración en México

Históricamente, México se ha caracterizado por ser un país de origen de numerosos flujos migratorios. La emigración por motivos laborales hacia Estados Unidos es, por mucho, la principal corriente hacia el exterior. Se estima que en 2013 residían en ese país casi 12 millones de mexicanos, los cuales representan cerca del 30 por ciento del total de la población inmigrante en Estados Unidos. Entre otros países de destino para la emigración mexicana destacan España y Canadá.

El informe presenta información estadística sobre la migración internacional mexicana. Específicamente, se abordan algunos aspectos referentes al volumen y dinámicas de los flujos migratorios, así como al perfil sociodemográfico, situación migratoria y participación laboral de los inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos.

Emigrantes mexicanos en el mundo

De acuerdo con datos del Banco Mundial, elaborados principalmente a través de los censos de población de los países en el mundo, la población migrante de mexicanos en el extranjero ha crecido con el paso de las décadas desde al menos 1960. Para 2010, hay más de 11 y medio millones de migrantes mexicanos en el mundo.

Estados Unidos es por mucho el principal destino para los mexicanos que emigran. Como segunda y tercera opción de destino se encuentran Canadá y España, respectivamente.

La población mexicana residente en Asia y Oceanía y es África es muy pequeña.

Mexicanos que residen en Estados Unidos

La población de mexicanos de 2da y 3ra generación en Estados Unidos creció en la última década de manera importante, pasando de 16.3 millones en 2003 a 22.9 en 2013. Para ese mismo año, por cada inmigrante mexicano, había cerca de 2 mexicanos de 2da y 3ra generación en Estados Unidos.

Datos de la Current Population Survey (CPS) indican que en 2013 vivían en Estados Unidos 34.7 millones de mexicanos, de los cuales 11.8 millones eran personas nacidas en México y 22.9 millones eran mexicanos de 2da y 3ra generación.

Migrantes mexicanos en Estados Unidos, por sexo

Cifras de la CPS indicaron que la proporción entre hombres y mujeres radicando en Estados Unidos se ha mantenido relativamente constante en los últimos 8 años, durante este periodo los hombres representaron en promedio un 54.7% y las mujeres un 45.3%.

Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, por grupo de edad

La población de inmigrantes mexicanos de entre 0 y 29 años en Estados Unidos ha disminuido de manera considerable en los últimos años. Esta población pasó de conformar el 40% en 2005 a alrededor del 25% en 2013; mientras que la población de 30 años en adelante ha ido en aumento.

Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, por nivel de escolaridad

En 2013, el 44.9% de los migrantes mexicanos en Estados Unidos tenían secundaria como máximo de nivel educativo, mientras que sólo el 6.5% tenían formación profesional o postgrado.

Además, el nivel de escolaridad de los migrantes mexicanos en EEUU ha ido en aumento lentamente.

Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, por estado de Residencia

Los estados de California y Texas concentran la mayor cantidad de los inmigrantes mexicanos, sin embargo, de 2005 a 2013 han mostrado paulatinamente una reducción de esta población de un 62.4% a un 58% del total nacional.

En 2013, en 4 estados de la Unión Americana se concentraban casi el 70% de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Estos estados son: California, Texas, Illinois y Arizona.

Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, por periodo de entrada

La mayor parte de la población mexicana radicando en Estados Unidos ingresó a ese país en el periodo de 1996 a 2007, cantidad correspondiente al 44.0%. De 2008 en adelante la entrada de inmigrantes representa tan solo el 7.1% del total de mexicanos residiendo en Estados Unidos.

Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, por condición de movilidad en el último año

Datos de la CPS indican que 5% o menos de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos cambian de condado, zona metropolitana o estado de residencia

en ese país dentro del periodo de un año. Esa movilidad interna tuvo una marcada disminución en el año 2013.

Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, por condición de pobreza.

En 2013, el 28.4% de la población mexicana en Estados Unidos vivía en condición de pobreza. En 2007, previo a los efectos más severos de la crisis, fue el año en que se mostró la menor proporción de pobreza entre los inmigrantes mexicanos en EEUU, pero tras la crisis económica dicha proporción pasó de un 22.1% en 2007 a 29.9% en 2011.

Migrantes mexicanos en los Estados Unidos, por tipo de ciudadanía

El 27% de los migrantes mexicanos que se encontraban residiendo en Estados Unidos en 2013, contaban con la ciudadanía estadounidense, cifra equivalente a un poco más de 3 millones de personas.

Población Económicamente Activa y Población Ocupada

En 2013, de los 11.8 millones de migrantes mexicanos en Estados Unidos, 7.7 millones formaron parte de la Población Económicamente Activa (PEA), de los cuales el 91% (7.0 millones) estaban empleados (Población Ocupada), y el 9% restante buscaba empleo (desempleados). De 1995 a 2013, la PEA aumentó en un 83%; y entre 2009 y 2012 se observaron elevadas tasas de desempleo entre los migrantes mexicanos.

Sectores de actividad económica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos

El sector de la actividad económica en que se ha encontrado mayormente trabajando los migrantes mexicanos en Estados Unidos es el terciario. Durante el periodo 2000-2013 el porcentaje de los mexicanos empleados en ese sector pasó de 51.2% a un 64.6%; mientras que los sectores secundario y primario han disminuido su participación, pasando de 36.6% al 30.6% y del 12.1% al 4.8%, respectivamente.

Trabajo de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, por sector

La actividad económica en la que más mexicanos migrantes se encontraban ocupados en 2013 era hostelería y esparcimiento (17.6%), seguida por la construcción (17.0%), los servicios profesionales y administrativos (13.4%) y las manufacturas (12.9%). De esas cuatro actividades, el empleo en la construcción y las manufacturas se vieron afectados por la crisis económica de 2008, ya que mostró una disminución de la población ocupada en estas industrias.

Salarios de los migrantes mexicanos en Estados Unidos

Datos de la CPS muestran que en 2013 poco más del 40% de los migrantes mexicanos empleados en Estados Unidos se encontraba ganando en promedio menos de 20,000 dólares anuales. En ese mismo año, 17.3% de los migrantes mexicanos en ese país ganaban más de 40,000 dólares anuales.

Horas que trabajan los migrantes mexicanos en Estados Unidos

La mayoría de los migrantes mexicanos en Estados Unidos trabajan de 35 a 44 horas a la semana. En 2013 esta cifra correspondía al 67.6% de los migrantes empleados. De 2000 a 2013 la cantidad de horas de trabajo ha mostrado una disminución, pues la población que se encontraba trabajando 34 horas o menos, paso de representar el 10.3% a un 19.1% en el último año.

Flujos migratorios en la frontera norte de México

Entre 2008 y 2012, se registró una disminución en los flujos migratorios laborales entre México y Estados Unidos.

Para 2012, los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF NORTE) reportan un flujo total de 276 mil eventos de migrantes mexicanos con destino a Estados Unidos; y un flujo total de 165 mil eventos de mexicanos desde ese país. Ambas cifras son, por mucho, menores a las registradas en años anteriores.

El flujo de migrantes mexicanos no documentados que se dirigía a Estados Unidos se incrementó de 166 mil en 2011 a 182 mil eventos en 2012. En cambio, el flujo de mexicanos documentados presentó una disminución al pasar de 151 mil a 94 mil eventos.

El flujo de migrantes mexicanos procedentes del sur del país con destino a Estados Unidos está conformado principalmente por hombres (82.6%); entre 20 y 39 años de edad (62.5%); casados o unidos (60.3%); y cuentan con al menos un grado de educación secundaria (35.5%).

La búsqueda de trabajo constituye el principal motivo para migrar a Estados Unidos. Alrededor del 80% de los migrantes tiene o cuenta con experiencia migratoria, y poco más de seis de cada diez no cuenta con documentos migratorios para entrar, residir o trabajar en ese país.

El flujo de migrantes mexicanos procedentes de Estados Unidos residentes en México registró una disminución en los últimos cinco años, al pasar de 438 mil a 165 mil eventos. Esta disminución también se dio en el flujo de mexicanos residentes en Estados Unidos.

El flujo de migrantes mexicanos procedentes de Estados Unidos está compuesto por personas de entre 20 y 39 años de edad (66.4%); la mayoría son hombres

(74.8%); casados o unidos (55.9%); y un porcentaje significativo cursó al menos un grado de secundaria (42.9%).

El flujo de migrantes procedentes de Estados Unidos vía aérea disminuyó entre 2009 y 2012, al pasar de un poco más de un millón a 787 mil eventos.

Casi siete de cada diez de los migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos vía aérea tienen más de 40 años; 62.8% cuenta con algún grado básico de estudios concluidos, y 66.5% son hombres.

Entre 2007 y 2012 se registró un aumento en las devoluciones de migrantes mexicanos que declararon como país de residencia a Estados Unidos. Es decir, de personas que viven en ese país de manera temporal o permanentemente. Dicho aumento fue mayor entre 2010 y 2011.

Casi nueve de cada diez migrantes repatriados por las autoridades migratorias de Estados Unidos son hombres; tienen entre 20 y 39 años de edad (73.7%), casados o unidos (60.4%), y cuentan con estudios de primaria concluida o algún grado de secundaria (68.3%).

Migración de tránsito por México

En los últimos años, México se ha convertido en territorio de paso para miles de migrantes, sobre todo de centroamericanos, que ingresan por la frontera sur y se desplazan por el país con la intención de llegar a Estados Unidos. Este flujo está compuesto en su mayoría por hombres y mujeres en edades potencialmente productivas y reproductivas, sin embargo, cada vez son más los niños y adolescentes que van en busca de sus padres o que emigran por iniciativa propia.

El presente capítulo contiene información sobre las mujeres y menores migrantes centroamericanos en tránsito por México, a partir de estadísticas del Instituto Nacional de Migración (INM) y de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR).

Menores centroamericanos devueltos de México

Entre 2009 y 2012, se registró un aumento en el número de eventos de retorno asistido de menores migrantes centroamericanos. En 2009, se registraron 3,985 eventos, en tanto que en 2012, la cifra ascendió a casi seis mil.

La mayoría de los menores centroamericanos retornados son originarios de Guatemala. Entre 2009 y 2012, se registraron poco más de 8 mil eventos de retorno asistido de los nativos de este país, cifra mayor a la de los procedentes de Honduras (6,534) y El Salvador (3,549).

Un porcentaje alto de los menores centroamericanos migran sin la compañía de un adulto. De hecho, entre 2009 y 2012, la cifra de menores no acompañados

aumentó de 48.8 a 67.5%. La mayor parte de los menores migrantes centroamericanos retornados tienen entre 12 y 17 años, los cuales representan más del 80% del total.

Migración de mujeres centroamericanas en tránsito por México

Año tras año miles de mujeres centroamericanas transitan por territorio mexicano con la intención de llegar a Estados Unidos. De acuerdo con datos de la EMIF SUR, en 2012 poco más de 12 mil mujeres migrantes centroamericanas fueron devueltas por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses. La participación de las mujeres originarias de Guatemala en los flujos migratorios que se dirigen hacia EEUU se ha mantenido estable en los últimos años. En cambio, el flujo femenino proveniente de Honduras se ha incrementado, y el de El Salvador ha tendido a disminuir.

Entre 2010 y 2012 se observó una disminución en el porcentaje de mujeres salvadoreñas devueltas por las autoridades migratorias de Estados Unidos, y un aumento en las originarias de Honduras y Guatemala. Mientras que entre las devueltas por México no se observan cambios significativos en esos años.

Poco más de cuatro de cada diez mujeres centroamericanas que transitaron por México para llegar a Estados Unidos, cursaron al menos un grado de primaria, y un 27.6% contaba estudios de secundaria.

Más de la mitad de las mujeres migrantes centroamericanas devueltas por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses tienen entre 20 y 29 años de edad (56.6%). Aunque el porcentaje de mujeres en estas edades es mayor entre las devueltas por México (68.0%) que por Estados Unidos (47.5%).

Más de la mitad de las mujeres centroamericanas que transitaron por México y que fueron devueltas por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses eran solteras (61.3%); sin embargo, existen diferencias según país de devolución. Entre las repatriadas por México, 71.5% eran solteras, en tanto que las que fueron devueltas por Estados Unidos sólo 53.2% se encontraba en esta situación.

Alrededor de cinco de cada diez de las mujeres centroamericanas devueltas utilizó la ayuda de algún “coyote” o “pollero” para transitar por México o para cruzar a Estados Unidos. Y la mayoría (74.2%), viajó acompañada.

La mayoría de las mujeres migrantes centroamericanas cruzan la frontera sur de México por Tecún Umán (42%), El Ceibo (25%) y la Mesilla (21%). En tanto que los principales puntos de cruce fronterizo a Estados Unidos fueron Reynosa (30%), Nuevo Laredo (24%) y El Sásabe Altar (13%).

Migración de retorno a México

Ir a y regresar de Estados Unidos es práctica muy común entre la población migrante mexicana. Sin embargo, el flujo de migrantes de retorno desde el vecino país del norte a México ha adquirido importancia numérica en los últimos años. Entre los factores que explican dicho fenómeno se encuentran: el aumento de las deportaciones y otras formas de retorno forzado, la pérdida de empleos y el deterioro de las condiciones de vida de los migrantes debido a la recesión económica estadounidense, entre otros.

Este capítulo ofrece información estadística sobre la migración quinquenal de retorno en México, el perfil sociodemográfico de los migrantes de retorno, y otros aspectos referentes a las aprehensiones, devoluciones y repatriación de mexicanos desde Estados Unidos.

Migración de retorno a México

La migración de retorno se ha incrementado recientemente. De acuerdo con datos censales, el número de hombres y mujeres nacidos en México que regresaron de Estados Unidos aumentó de 267 mil personas entre 1995 y 2000 a 824 mil en el quinquenio 2005-2010.

En cuanto al nivel de escolaridad, los datos indican un incremento en los migrantes de retorno que cuentan con al menos un grado de educación de nivel secundaria y medio superior.

La mayor parte de los migrantes de retorno tienen entre 14 y 44 años, es decir, son personas en edades potencialmente productivas y reproductivas; en mayoría casados o unidos, y residen en localidades urbanas. No obstante, los datos también muestran un incremento, entre periodos censales, de los migrantes de retorno de 30 a 44 años de edad y de aquellos que regresaron a localidades rurales.

71% de los migrantes de retorno forman parte de la PEA. De ellos, 8 de cada 100 se encontraban desempleados o buscando trabajo. Entre los migrantes de retorno del quinquenio 1995-2000, sólo 2% se encontraban desempleados, mientras que en el periodo 2005-2010, tal cifra fue de 8%. En cuanto al sector de actividad, se observó un incremento en los que se empleaban en el sector primario.

Flujo de migrantes mexicanos de retorno

Durante el periodo 2005-2012, la diferencia entre inmigrantes y emigrantes mexicanos fue negativa, es decir, se registraron más salidas que entradas de migrantes mexicanos a México. Desde 2005 a 2012 se observa una tendencia a la reducción tanto de los flujos de salida como de entrada de migrantes mexicanos.

Características sociodemográficas del flujo de migrantes mexicanos de retornos

Durante el año 2012 fueron más los migrantes del sexo masculino que regresaron a su país de origen, que principalmente estaban casados o en unión libre, y retornaban casi en la misma proporción al ámbito rural como al urbano.

En 2012, de los migrantes retornados mexicanos, el 43.4% tenía entre 18 y 34 años de edad, y gran parte sólo hasta estudios de nivel secundaria. Sólo el 4.8% tenía una carrera universitaria.

Durante el periodo 2005-2012, en general, se observa que más de dos terceras partes de los retornados encuentran su primer empleo en menos de 3 meses de regresar a México, a los seis meses entre el 98% a 95% ya contaron con al menos un trabajo y al cabo de un año casi todos ya se han insertado al menos una vez al mercado laboral.

En 2012, más de la mitad de los trabajadores migrantes de retorno eran subordinados y con remuneración, mientras que el 16.3% trabajó sin algún pago. El sector en el que más se desempeñaron fue en el agropecuario, seguido por los servicios y el de la construcción. Cerca del 36% de los ocupados recibió desde hasta un salario mínimo, y el 73% trabajó jornadas de 35 horas o más.

De 2005 a 2012 el porcentaje de los migrantes de retorno empleados en el sector informal osciló entre el 32.2 y 37.4%, mientras que los retornados ocupados con servicio de salud no superaron más del 15.4% en ese mismo periodo. Es decir, gran parte de los migrantes mexicanos de retorno se insertan a su regreso a México a empleos informales.

Menores mexicanos repatriados

Entre 2002 y 2012, el número de menores migrantes mexicanos repatriados por las autoridades estadounidenses disminuyó en un 64%, al pasar de 48 mil a 17 mil eventos. Dicha disminución ha sido mayor en el caso de las mujeres

En los últimos años se ha observado un incremento en el porcentaje de menores mexicanos de 12 a 17 años repatriados por las autoridades migratorias estadounidenses. Este aumento ha sido particularmente notable en los menores no acompañados.

Cabe mencionar que la información refiere a eventos debido a que una misma persona pudo haber sido repatriada en más de una ocasión.

Mexicanos aprehendidos en Estados Unidos

El número total de mexicanos aprehendidos en Estados Unidos ha disminuido en los últimos años. Mientras que en 2000 poco más de 1.7 millones de mexicanos

fueron aprendidos por las autoridades migratorias de ese país, en 2011 la cifra fue de 490 mil, lo que significó un decremento del 72%.

Durante el periodo 2002-2011 se observó que dos terceras partes de la población migrante removida en Estados Unidos fueron migrantes mexicanos, los cuales han ido en aumento en los últimos 10 años.

En 2011, del total de mexicanos removidos, alrededor del 49% fueron clasificados como criminales.

A diferencia de los migrantes de removidos, los migrantes retornados no se basan en una orden de retiro. De 1995 a 2000 el número de los migrantes mexicanos retornados en EEUU mostró una tendencia ligeramente creciente. A partir de 2001, esa tendencia se tornó decreciente; pasando de ese año de 1 millón 280 mil migrantes mexicanos retornados a sólo 206 mil en 2011.

En el año 2000, más del 96% de los retornados por autoridades estadounidenses eran migrantes de origen mexicano.

Con el paso de los años, se observa una importante disminución de la participación de los migrantes de origen mexicano en el total de los retornados de EEUU. Para 2011, el 36.4% de los retornados por autoridades de EEUU provenían de otros países distintos a México.

EL USO DE LAS TIC EN LA EDUCACIÓN

EL USO DE LAS TIC EN LA EDUCACIÓN*

La llegada de la economía del conocimiento y de la competencia económica global plantean la necesidad de dar mayor prioridad a la calidad de la educación, al aprendizaje a lo largo de la vida y a la igualdad de oportunidades para todos. Los formuladores de políticas educativas han adoptado una postura común en el sentido de que un mejor acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación brinda a las personas una mejor oportunidad de competir en la economía global, promoviendo el desarrollo de una fuerza de trabajo calificada y facilitando la movilidad social. Asimismo, uno de los argumentos esgrimidos por los expertos es que una sólida política sobre uso de TIC en educación tiene un efecto multiplicador a lo largo de todo el sistema educativo, ya que pone énfasis en el aprendizaje y brinda a los estudiantes nuevas competencias; cubre a estudiantes que tienen escasas posibilidades –o ninguna– de acceso a la educación (particularmente a los que residen en zonas rurales o remotas); facilita y mejora la formación docente; y, minimiza los costos asociados con la provisión de enseñanza. En el análisis final, todo esto se traduce en un mejor nivel general de logro educativo y resultados de aprendizaje.

1.- El uso de las TIC en educación

Por más de una década, la aspiración de los formuladores de políticas de educación ha sido formalizar la integración de políticas transversales de TIC como parte de la reforma y renovación educativas. A nivel global, la primera política en favor de la integración de las TIC al desarrollo se plasmó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), según se describe en la Meta 8.F que establece “En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y la comunicación” (ONU, 2000; ONU 2012). También a nivel global, la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), celebrada en 2003 y 2005, concretó un claro compromiso de los gobiernos en torno a fomentar el logro de una sociedad de la información de naturaleza inclusiva. Con este fin el Plan de Acción de la CMSI identifica diez metas, dos de las cuales se relacionan con la educación, programadas para ser cumplidas antes del año 2015. Estas últimas incluyen la Meta 2: *Utilizar las TIC para conectar a escuelas primarias y secundarias*, como condición previa a la Meta 7: *Adaptar todos los programas de la enseñanza primaria y secundaria, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país* (Alianza para la medición de TIC para el desarrollo, 2011). Por último, pese a que las TIC no se mencionan explícitamente en los objetivos de la *Educación para Todos*, se afirma que ellas cumplen una función fundamental en la consecución de estos objetivos, entre los que también se incluyen ampliar el acceso, eliminar la exclusión y mejorar la calidad de la educación.

* Uso de Tic en Educación en América Latina y el Caribe. Análisis regional de la integración de las TIC en la educación y de la aptitud digital (e-readiness), UNESCO, Canadá, 2013. Consultado el 7 de agosto de 2015 en la URL: <http://www.uis.unesco.org/Communication/Documents/ict-regional-survey-lac-2012-sp.pdf>

Asimismo, en la región de América Latina y el Caribe, varios gobiernos se han abocado a la tarea de definir sucesivos planes de acción y marcos de política enfocados al uso de las TIC, para promover el desarrollo y contrarrestar las desigualdades sociales. Estas iniciativas requieren que las escuelas asuman una posición de liderazgo en materia de capacitación, uso y acceso a las nuevas tecnología (ECOSOC, 2011). El Plan de Acción -eLAC2015- para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010) establece que las TIC son herramientas diseñadas para promover el desarrollo económico y la inclusión social. Adicionalmente, eLAC2015 considera que la incorporación de las TIC a la educación, particularmente en materia de proporcionar acceso universal e inclusivo a la educación, constituye una prioridad. El Plan de Acción se inspira en cuatro metas relacionadas con la igualdad, equidad y desarrollo general (CEPAL, 2010).

Metas para educación en la Declaración de Lima³

Meta 23: Conectar a banda ancha todos los establecimientos educativos, aumentando la densidad de computadoras, así como el uso de recursos educacionales convergentes. En este contexto, impulsar políticas públicas que apoyen las actividades de docencia e investigación colaborativa por medio del uso de las redes nacionales y regionales de investigación y educación. En particular, promover el apoyo a la red Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA) y CARIBnet en la gestión y obtención de infraestructura pasiva, fortaleciendo así la red regional de ciencia, tecnología, investigación e innovación.

Meta 24: Asegurar que la totalidad de profesores, maestros y equipos directivos de instituciones educativas hayan recibido una formación básica en materia de tecnologías de la información y la comunicación que les permita integrarlas efectivamente al proceso de enseñanza aprendizaje. En este contexto, es de especial relevancia capacitarlos para aplicar modelos pedagógicos innovadores, maximizar las oportunidades y minimizar los riesgos asociados al uso de las distintas tecnologías digitales por parte de niños, niñas y adolescentes.

Meta 25: Fomentar el desarrollo de aplicaciones interactivas para la educación y promover la producción de contenidos públicos multimediales utilizando criterios de accesibilidad y usabilidad, y de libre disponibilidad en Internet y dispositivos digitales, con énfasis en la participación y producción de recursos por parte de alumnos y docentes.

Meta 26: Promover el apoyo a la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE) en el intercambio, la producción conjunta y la generación de repositorios

³ Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (Elac2015). Disponible en: http://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/0/41770/2010-819-eLAC-Plan_de_Accion.pdf

comunes de recursos multimediales, propuestas formativas a distancia y modelos pedagógicos, centrándose en la convergencia de medios en la educación y el fomento de la diversidad cultural.

2. Metodología

Una de las funciones asignadas al Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) es ayudar a elaborar criterios de referencia y monitorear la integración de las TIC a la educación y el acceso a ellas, mediante el desarrollo de indicadores pertinentes e internacionalmente comparables. Por esta razón, el UIS realizó una encuesta de recolección de datos estadísticos impulsada por la demanda en América Latina y el Caribe (2010/2011).

La encuesta regional fue completada por 38 países y territorios de un total previsto de 41, alcanzando una tasa de respuesta del 93%. El cuestionario recabó datos sobre las siguientes áreas: a) políticas y el programa de estudio; b) integración de las TIC en las escuelas; c) matrícula en programas que usan TIC; y d) docentes y las TIC. Antes de distribuir el cuestionario, se consultó a los países sobre definiciones, la metodología utilizada para desarrollar indicadores y las experiencias nacionales relacionadas con la recopilación de estadísticas sobre el uso de TIC en educación.

En el caso de los países de América Latina, los datos derivados de censos escolares fueron revisados y validados por estadísticos o puntos focales. Con relación a los países anglófonos del Caribe, el UIS reclutó a consultores para desempeñar la función de enumeradores y agilizar la colaboración con los puntos focales nominados por Ministerios de Educación u Oficinas Nacionales de Estadística. Para propósitos de sostenibilidad y eficiencia en los costos, todos los datos recabados fueron compilados a partir de registros de censos escolares existentes o, en determinados casos, estimados sobre la base de listados nacionales de proyectos relacionados con el uso de TIC en educación. Como parte del procedimiento de limpieza de datos y control de calidad se verificaron situaciones relacionadas con datos incompletos, valores estadísticos fuera de rango y atípicos, inconsistencias, errores de lógica y temas varios.

3. Medición de la aptitud digital: Marco diseñado para cuantificar el uso de TIC en educación

El cuestionario del UIS sobre el uso de TIC en educación evalúa la aptitud digital (grado de preparación electrónica), que es una medida de si el país está preparado y dispuesto para beneficiarse del uso de TIC en educación y si existen condiciones favorables para ello. Este tipo de medición suele utilizarse para describir el grado en que un país está preparado para participar en actividades electrónicas, en este caso, el de las escuelas y el sistema general de educación (Dada, 2006).

Es factible medir la aptitud digital mediante varios indicadores de uso de TIC en educación. Su utilidad respecto de establecer comparaciones y planificar futuras

iniciativas dependerá del grado de precisión que dichos indicadores puedan tener para describir una situación determinada. No obstante, ellos pueden ayudar a estimular el avance de las TIC y los esfuerzos encaminados al desarrollo de un país, identificando las áreas que requerirán un mayor reforzamiento. Por ejemplo, si se desea implementar una modalidad de enseñanza asistida por TIC, es necesario contar con niveles mínimos de infraestructura. Esto incluye electricidad, y en el caso de la enseñanza asistida por Internet, la conexión básica apropiada. Dada la utilidad práctica de este enfoque, el siguiente análisis se basará en un modelo de integración gradual de las TIC y de la infraestructura esencial que sería necesaria para su exitosa implementación (Dada, 2006).

4. Integración de las TIC a políticas y programas nacionales de estudio

El éxito sostenido de cualquier iniciativa encaminada a introducir y utilizar TIC en la educación dependerá de un importante elemento: el compromiso formal del gobierno (Kozma, 2008). Estos compromisos pueden adoptar distintas formas: i) una política nacional; ii) un plan nacional; iii) un conjunto de disposiciones regulatorias; y/o iv) un órgano o institución reguladora. En América Latina y el Caribe, 31 de 38 países (82%) han adoptado, por lo menos, una definición formal respecto de iniciativas que utilizan las TIC en educación, mientras que en 9 países (24%) todas son de carácter formal. Entre estos últimos se cuentan Anguila, Bahamas, Barbados, Chile, Ecuador, Guatemala, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En cambio, Curazao, Dominica, Montserrat y Suriname no cuentan con definiciones formales o instituciones reguladoras que normen el uso de TIC en educación. Adicionalmente, el 24% de los países declara contar con una política de recursos educativos abiertos (REA). Inicialmente definidos durante el *Foro Mundial de la UNESCO sobre el Impacto del Curso Abierto para la Educación Superior en Países en Desarrollo*, los REA se han definido como materiales digitalizados ofrecidos de forma libre y abierta a educadores, estudiantes y autodidactas para utilizar y re-utilizar en la enseñanza, el aprendizaje, la educación y la investigación (Johnstone, 2005; UNESCO, 2002).

Los REA incluyen i) contenidos formativos (por ej., cursos completos, objetos de aprendizaje); ii) herramientas de *software* que permiten desarrollar, utilizar, reutilizar y entregar el contenido formativo; y iii) recursos de implementación entre los que se incluyen licencias de propiedad intelectual para promover la publicación abierta de materiales y principios y estrategias de diseño (OCDE, 2007). La adopción de políticas nacionales que normen el uso de recursos educativos abiertos es relevante a las políticas TIC ya que dichos recursos operan exclusivamente en un entorno potenciado por estas tecnologías.

La integración de las TIC a los programas de estudio de educación primaria y secundaria también representa un importante avance en términos de facilitar el ingreso de estas tecnologías a las aulas y establecimientos educativos. Respecto de la inclusión de TIC en los programas de estudio, 4 de los 38 países (Curazao, Dominica, Montserrat y Suriname) reportaron que estos programas no incluyen recomendaciones sobre formas de enseñanza asistida por TIC. Para los 34 países

que sí lo hacen, los datos presentados en el Cuadro Estadístico II.1 revelan que estas recomendaciones no cubren necesariamente todas las áreas de estudio, ni todos los niveles, incluso ni siquiera todos los grados dentro de un mismo nivel. Sin embargo, en general la mayoría de los países hace alguna recomendación sobre la conveniencia de integrar la enseñanza asistida por TIC a todos los niveles (educación primaria, primer y segundo ciclo de secundaria). Quince países reportaron que sus programas de estudio incluyen recomendaciones sobre enseñanza asistida por TIC para todos los grados y asignaturas impartidas en primaria, y primer y segundo ciclo de secundaria. Si bien varios de estos países son caribeños, también se incluyen entre ellos cuatro países sudamericanos: Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. En algunos países (Aruba, Jamaica, Santa Lucía y las Islas Turcas y Caicos) las recomendaciones apuntan solamente a la educación secundaria y sólo en el caso de asignaturas específicas. En contraste, en El Salvador, las recomendaciones sobre enseñanza asistida por TIC sólo cubren la educación primaria.

Veinticuatro de los 38 países (63%) mencionan la existencia de objetivos o cursos específicos destinados al desarrollo de habilidades básicas de computación (o informática) en primaria y en el primer y segundo ciclos de educación secundaria. Por cierto, si la aspiración es utilizar TIC en la enseñanza de otras asignaturas, este hecho es de trascendental importancia. En países tales como Aruba, Belice, Dominica, Guyana, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, dichos cursos u objetivos forman parte del programa de estudio de secundaria pero no se incluyen en el de primaria. Lo anterior refleja el mayor énfasis que se da al uso de TIC en la educación secundaria

5. La electricidad como prerequisite para el uso de TIC en educación

En décadas recientes, se han implementado varios enfoques respecto de la enseñanza asistida por TIC con el propósito de apoyar los procesos de enseñanza y aprendizaje y mejorar la gestión educativa en general. Estos enfoques cubren un amplio espectro y pueden ir desde el uso de la radio o televisión hasta el uso de computadoras, Internet y otras tecnologías. Sin embargo, independientemente de la situación del país, la integración de TIC (radios, televisores o computadoras) a las escuelas requiere un abastecimiento permanente de electricidad -por ejemplo, conductores/redes de energía eléctrica, generadores eólicos, solares, hidráulicos o alimentados con combustible- de rápida y fácil disponibilidad. Si bien, en estricto rigor, este no es el caso de la radio que puede ser utilizada con baterías, el uso de computadoras e Internet requiere de una fuente mucho más estable de energía.

La proporción de escuelas primarias y secundarias dotadas de electricidad proporciona una medida de la capacidad institucional del país para promover el uso de TIC en educación y, por consiguiente, para el UIS representa un indicador esencial de referencia. Prácticamente todas las escuelas primarias y secundarias del Caribe cuentan con electricidad. La excepción la constituye la República Dominicana donde menos de la mitad de las escuelas primarias y secundarias

(43% y 34%, respectivamente) cuentan con las instalaciones eléctricas necesarias para apoyar la integración de las TIC. Por lo tanto, la gran mayoría de los países caribeños, están en condiciones de promover la integración de estas tecnologías lo que también significa que la ausencia de TIC en algunas escuelas no puede atribuirse a la falta de electricidad. En Uruguay, país que ha estado a la vanguardia del movimiento de integración de las TIC a la educación, el 96% de las escuelas primarias y el 100% de las escuelas secundarias disponen de electricidad.

En otros países sudamericanos y centroamericanos la situación es diferente ya que muchas escuelas no disponen de un suministro básico de electricidad. Menos del 80% de las escuelas primarias de Ecuador, Guyana, Panamá y Venezuela cuentan con servicio eléctrico. En Nicaragua, una minoría (24%) de las escuelas primarias está dotada con electricidad. Sin embargo, en países donde no todas las escuelas disponen de acceso a fuentes de energía eléctrica, la probabilidad de contar con electricidad favorece a las escuelas secundarias. Por ejemplo, en Nicaragua, la probabilidad de que una escuela esté conectada a la electricidad es 2,8 veces más alta para escuelas secundarias (68%) que para escuelas primarias (24%).

6. La integración de formas más antiguas de uso de TIC en educación: Enseñanza asistida por radio (EAR) y enseñanza asistida por televisión (EAT)

La enseñanza asistida por radio se ha utilizado como herramienta pedagógica desde la década de los años 20 y la enseñanza asistida por televisión desde la década de los 50. Estas formas de enseñanza asistida por TIC, actualmente consideradas antiguas, han demostrado ser eficientes a gran escala y de bajo costo. Asimismo, ambas presentan una significativa ventaja en entornos rurales donde la infraestructura es mínima o inexistente. Por ejemplo, en lugares donde no se cuenta con energía eléctrica básica y confiable es posible impartir enseñanza asistida por radio haciendo uso de simples pilas.

Enseñanza asistida por radio (EAR)

Existen diferentes formas de EAR entre las que se cuentan las difusiones radiales unidireccionales y las que utilizan dispositivos como casetes y discos compactos (CD). La educación a través de la radiodifusión normalmente consiste en una disertación o lección en audio acompañada de material impreso que permite a los alumnos seguir la disertación. Cualquier docente, no siempre calificado en la asignatura, puede utilizar el programa de radio como su principal recurso de enseñanza. Los programas transmitidos por radio replican el modelo tradicional de educación y pueden cubrir cualquier asignatura en diversos idiomas, dependiendo de la audiencia objetivo.

Algunos de los proyectos EAR mejor documentados están basados en la enseñanza interactiva por radio (EIR), que convierte una tecnología típicamente

unidireccional en una herramienta de aprendizaje activo dentro y fuera del aula. Este tipo de enseñanza requiere que los alumnos reaccionen a preguntas y ejercicios y respondan verbalmente a los presentadores de un programa radial en vivo. También implica trabajo en grupos y participación en actividades intelectuales y físicas mientras el programa se encuentra al aire. Para ambos, tanto docentes como alumnos, la lección se convierte en una guía práctica instantánea.

Las evaluaciones de iniciativas EIR revelan que, a lo largo del tiempo, los estudiantes demuestran un progresivo aumento de sus logros y que estos programas pueden mejorar en forma significativa la equidad en la educación (Bosch, Rhodes y Kariuki, 2002; Trucano, 2010). Entre las iniciativas actualmente en curso se pueden mencionar el programa *Juego y Aprendo* de Honduras y el *Programa Radial Interactivo de Matemáticas para la Primera Infancia* de Paraguay (EDC, 2012).

Si bien la proporción de escuelas que disponen de radios para utilizar con propósitos educativos (o EAR) representa un indicador básico del UIS en materia del uso de TIC en educación (ICT4E), el hecho de proporcionar una medición del nivel de integración de la enseñanza asistida por radio a las escuelas también lo convierte en un indicador para monitorear la meta 2 de la CMSI. Sin embargo, este indicador no proporciona información sobre la intensidad de uso, por parte de docentes o estudiantes, ni sobre el nivel de calidad de la instrucción.

Entre los distintos tipos de iniciativas TIC utilizadas en los países, la enseñanza asistida por radio fue la reportada con menor frecuencia, hecho que podría señalar un cambio de prioridades respecto de las actuales iniciativas sobre uso de las TIC en educación. De acuerdo a los 18 países que reportan datos, las Islas Vírgenes Británicas, Cuba, Ecuador y El Salvador no proporcionan acceso a la enseñanza asistida por radio (EAR) en establecimientos de educación primaria ni secundaria. Sin embargo, catorce países del Caribe reportan el uso de radio con propósitos formativos a niveles de primaria y secundaria con distintos grados de intensidad. Seis países, Bahamas, Barbados, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, reportan su uso en la totalidad de las escuelas primarias y secundarias. En cambio, la República Dominicana proporciona acceso a la EAR sólo en el 1% de sus escuelas primarias y secundarias, a través de programas de educación y desarrollo de las comunidades rurales *Escuelas radiofónicas*, impulsadas por el sector privado.

Enseñanza asistida por televisión (EAT)

La enseñanza asistida por televisión representa una forma más avanzada de TIC que puede ayudar a los alumnos a entender conceptos abstractos a través de imágenes y representaciones, tales como animaciones, simulaciones y dramatizaciones. Ésta puede incluir tanto teledifusiones como tecnologías de video *off-line* (por ej., video-casetes y DVD). Si bien su costo es superior al de la enseñanza asistida por radio, en términos de implementación y mantenimiento, la

EAT se caracteriza por ser menos costosa que las formas más avanzadas de enseñanza asistida por TIC.

Una de las iniciativas más conocidas en América Latina y el Caribe es el programa *Telesecundaria* de México, impulsado en el año 1968 como estrategia para extender el primer ciclo de educación secundaria a comunidades pequeñas y remotas por medio de la televisión, a un costo bastante menor que el normalmente asociado con la creación de escuelas secundarias convencionales. Inicialmente, el modelo incluía transmisiones en vivo a través de canales públicos a aparatos de televisión instalados en aulas remotas, donde los estudiantes escuchaban las lecciones y tomaban notas bajo la dirección de un maestro. Inicialmente, cada hora de clases consistía en la transmisión propiamente dicha, seguida por una discusión guiada por el maestro sobre los contenidos de la lección, si bien versiones posteriores incorporan actividades interactivas. El sistema opera a un bajo costo dado que las redes donan tiempo aire al Ministerio de Educación y el número de maestros requeridos es inferior al que la enseñanza tradicional requeriría (Hinojosa et al., 2011; UNESCO, 2012).

La proporción de escuelas que disponen de televisores para utilizar con propósitos educativos representa un indicador básico del UIS de ICT4E, como también un indicador para monitorear la meta 2 de la CMSI. Esta modalidad, que tiene una definición similar a la EAR pero incorpora video, permite medir el grado de integración de la EAT a las escuelas. Sin embargo, no proporciona información sobre la intensidad de uso, por parte de docentes o estudiantes, ni sobre el nivel de calidad de la instrucción.

Sobre la base de los 25 países que reportan datos, se puede observar que en las Islas Vírgenes Británicas y Sint Maarten no se utiliza la televisión con propósitos educativos. 22 países registran el uso de EAT en sólo algunas escuelas de educación primaria o secundaria. Como también ocurrió en el caso de la integración de la EAR, varios países caribeños reportan que la totalidad de las instituciones primarias y secundarias disponen de EAT. Antigua y Barbuda, donde sólo el 2% de los establecimientos primarios y el 5% de los establecimientos secundarios usan televisión con propósitos educativos, constituyen excepciones para la región. En Costa Rica, Guyana, Nicaragua y Venezuela el nivel de integración de EAT a escuelas primarias y secundarias es inferior al 15%, hecho hasta cierto punto esperable si se considera que el suministro de servicios eléctricos básicos continúa planteando un desafío para estos países.

El mismo patrón que privilegia el acceso de ciertos niveles educativos a la enseñanza asistida por TIC, se observa en el caso de la EAT. Por ejemplo, en Brasil, el 65% de las instituciones primarias y el 93% de las instituciones secundarias utilizan la televisión con propósitos educativos. En México, la televisión se usa exclusivamente a nivel secundario (57% de las escuelas). En las Islas Turcas y Caicos, donde sólo el 11% de las instituciones de educación secundarias han integrado la EAT, comparado al 100% de las instituciones primarias, representa una excepción a este patrón.

Muchos de los países que han incorporado la EAT a sus escuelas han logrado niveles de integración relativamente altos. Sin embargo, debido a la reciente fusión de las tecnologías (televisión, computadora e Internet) es probable que los países se vean crecientemente interesados en evaluar los costos y el potencial relativo de usar Internet en lugar de televisores (Wolf et al., 2002).

7. Construyendo infraestructura informática para las nuevas formas de enseñanza asistida por TIC

Las antiguas formas de enseñanza asistida por TIC, entre ellas EAR y EAT, están siendo cuestionadas y, simultáneamente, enriquecidas por el uso de computadoras e Internet dado su mayor potencial resultado en gran parte de la creciente y generalizada disponibilidad de los medios digitales. Sin embargo, para garantizar acceso a las nuevas formas de enseñanza asistida por TIC, las escuelas se verán en la necesidad de reforzar sus recursos computacionales.

Las computadoras se han definido como dispositivos electrónicos programables en los cuales se puede guardar, extraer y procesar datos, como también a través de los cuales se puede compartir información en una manera altamente estructurada. Llevan a cabo operaciones matemáticas y lógicas a alta velocidad de acuerdo a un conjunto de instrucciones e incluyen las siguientes categorías: computadoras personales (PC), portátiles, *tablets*, *notebooks*, *e-readers*, terminales conectados a macro y mini-computadoras para uso compartido. Si bien los costos de puesta en marcha y mantenimiento de computadoras son superiores a los asociados con EAR y EAT, muchas personas sostienen que el uso de computadoras ofrece sustanciales beneficios en materia de enseñanza y aprendizaje, particularmente dada su capacidad para realizar complejas operaciones y su potencial para programar comunicaciones bidireccionales simultáneas. El ratio de alumnos por computadora (RAC) representa un indicador CMSI y unos de los indicadores básicos del UIS (ICT4E), y refiere al número promedio de alumnos con acceso a computadoras disponibles para uso pedagógico. Mientras que no se ha definido un objetivo internacional en materia de RAC, un valor alto de este indicador indica un acceso por alumno significativamente menor que una RAC baja. Por ejemplo, mientras que el valor RAC puede ser bajo en algunas localidades (centros urbanos) hecho que indica una mayor accesibilidad, éste puede ser bastante más alto en otras localidades (zonas rurales y remotas) hecho que indica escasez de recursos. Finalmente, si bien los valores del RAC no proporcionan datos directos sobre la calidad de la educación -habida cuenta que no existe una relación entre el RAC y el tiempo que destina un alumno a usar una computadora-dichos valores se pueden considerar como una medición aproximada (*proxy*) de la calidad general de la enseñanza asistida por TIC que se ofrece en las escuelas.

Por otra parte, en Uruguay cada niño tiene su propia computadora (1/1), gracias a su política nacional – a través del *Plan Ceibal*- de proporcionar a todos los alumnos y docentes una computadora portátil sin costo. Esta meta se logró en el

2009 y se encuentra estrechamente vinculada al proyecto *Una Computadora por Niño* que utiliza computadoras XO de bajo costo, diseñadas específicamente para niños de países en desarrollo. Actualmente, el gobierno de Uruguay se encuentra implementando un plan con el objeto de dotar a sus estudiantes de nivel secundario con equipos similares (Martínez, Díaz, y Alonso, 2009).

En la mayoría de los países, los valores del RAC son inferiores para la educación secundaria, hecho que sugiere que el desarrollo de la infraestructura computacional ha privilegiado este nivel. En Trinidad y Tobago el valor del RAC de educación secundaria (4/1) es aproximadamente cinco veces más bajo que el de educación primaria (24/1), en Argentina es cinco veces más bajo (11/1 comparado a 50/1) y en San Vicente y las Granadinas tres veces más bajo (12/1 comparado a 38/1), valores que sugieren la existencia de mayores oportunidades para acceder a computadoras y una mejor calidad general de la enseñanza asistida por TIC en el nivel secundario. En Cuba prácticamente no se observan diferencias entre el nivel primario (RAC de 28/1) y secundario (27/1), hecho que indicaría que la planificación nacional ha adoptado un enfoque más equitativo hacia la integración de computadoras a escuelas primarias y secundarias. No obstante, y pese al enfoque más equitativo de este país, una sola computadora es compartida por al menos 27 estudiantes lo cual significa que el acceso general es relativamente bajo y plantea interrogantes acerca de la calidad de la instrucción

Laboratorios informáticos

Para las escuelas que cuentan con una sola computadora al fondo del aula, la implementación de laboratorios informáticos ha sido un importante mejoramiento. Sin embargo, y dado a la creciente disponibilidad de una multitud de dispositivos personales y de propiedad de la escuela (incluyendo computadoras portátiles, tabletas y dispositivos móviles), especialistas en educación sostienen que los laboratorios informáticos se están volviendo obsoletos y podrían, de hecho, ofrecer un mal servicio en algunas situaciones, ya que implican que la informática es una materia aparte y que el uso de las TIC no debería ser plenamente integrado en el plan de estudios general. Otros apuntan a un presupuesto insuficiente en la mayoría de escuelas que han adoptado modelos de uno a uno y que, además de integrar el uso de tecnologías de TIC en el resto del plan de estudios, debería también desarrollarse más clases orientadas al desarrollo de habilidades informáticas (Pedro, 2012; UNESCO, 2011a).

Si bien programas tales como una computadora por estudiante tienen como objetivo el logro del ratio 1/1 de alumnos-por-computadora, pocos países han alcanzado esto. Estrategias alternativas podrían ser herramientas potencialmente valiosas para mejorar la disponibilidad y la gestión de enseñanza asistida por TIC en las escuelas. Por ejemplo, una alternativa es el uso de computadoras de varios puestos de trabajo o PCs en red, donde los usuarios, quienes utilizando monitores y teclados individuales, comparten recursos simultáneamente –es decir, los puestos de trabajo comparten una computadora con un procesador central y servidor únicos.

Mientras se sigan observando ratios de alumno-por-computadora o alumno-por-computadora con acceso a Internet mayores de 1/1, laboratorios informáticos pueden contribuir a disminuir la brecha de acceso cumpliendo así una importante función en cuanto a la gestión y organización de actividades que determinan cómo y cuándo los estudiantes utilizan enseñanza asistida por TIC. En el pasado, muchos han sugerido que los laboratorios informáticos facilitan la tarea del docente en cuanto a la organización de oportunidades de aprendizaje en forma más eficiente que a lo que se podría lograr con un número menor de computadoras distribuidas en aulas individuales. Por este motivo, los laboratorios de informática -además de aprendizaje individualizado de aula -pueden apoyar eficazmente la enseñanza asistida por TIC.

8. Adopción de nuevas formas de TIC en educación: Enseñanza asistida por computadora (EAC) y enseñanza asistida por Internet (EAI)

La historia de la enseñanza asistida por computadora (EAC) y de la enseñanza asistida por Internet (EAI) es mucho más reciente que la de las EAR y EAT. Sin embargo, su evolución y diversificación han sido exponenciales y su fusión con las antiguas TIC para crear nuevas plataformas de aprendizaje y comunicación se ha intensificado. En la década de los 70, el enfoque de la EAC se basaba en el aprendizaje programado o en el *software* conocido como “ejercitar y practicar”. Tanto el *software* como el *hardware* han evolucionado desde entonces, contándose en la actualidad con una serie de dispositivos especialmente diseñados para enseñar y aprender, tales como computadoras portátiles de bajo costo, pizarras interactivas, *tablets*, teléfonos inteligentes, etc.

Una de las características distintivas de tanto la EAC como la EAI es que ofrecen la oportunidad de interactuar con maestros y otros estudiantes, algo que no era posible hacer con las antiguas formas de difusión unidireccional tales como la radio y la televisión, y que contribuye en forma importante a mejorar la calidad de la enseñanza. Por otra parte, dado el mayor nivel de sofisticación técnica de las EAC y EAI, su costo de puesta en marcha y mantenimiento es sustancialmente mayor que el de las tecnologías más antiguas. Pese a esto, es necesario tener presente la función que las EAC y EAI cumplen en la escuela dado su impacto potencial en el comportamiento, el desempeño y la motivación de estudiantes y docentes, así como en la gestión escolar y los cambios que involucran la totalidad del sistema.

La enseñanza asistida por computadora (EAC)

La proporción de escuelas con EAC es un indicador utilizado para monitorear la meta 7 de la CMSI, referida a la adaptación del programa de estudio para cumplir los desafíos impuestos por la sociedad de la información. Sin embargo, dicho indicador no aporta demasiado acerca de su intensidad de uso por parte de estudiantes y maestros ni sobre su calidad. Hay más datos disponibles sobre establecimientos con EAC que sobre otras formas de enseñanza asistida por TIC, lo cual puede ser un reflejo de las actuales prioridades nacionales. Sobre la base de la información proporcionada por 28 países que registran datos de nivel

primario y secundario, se puede observar que la República Dominicana reportó que ninguna de sus escuelas contaba con EAC, hecho que puede atribuirse principalmente a la escasez generalizada de computadoras en las escuelas de este país (es decir, valores de RAC altos).

Para reiterar, las EAC se han integrado a todos los establecimientos educativos de muchos países caribeños. Este también es el caso de Uruguay, donde las políticas nacionales cumplieron una importante función en el sentido de garantizar la disponibilidad de computadoras en todas las regiones del país, para utilizarlas como herramientas pedagógicas. La integración de EAC es menos común en Nicaragua, Guyana y Paraguay, países donde sólo el 33%, o menos, de los establecimientos de primaria y secundaria cuentan con este tipo de enseñanza asistida por TIC. Las EAC son particularmente escasas en el nivel primario donde se ofrece en menos del 15% de las escuelas.

Varios países de América Latina han dado prioridad a la integración de EAC a establecimientos de educación secundaria. En Brasil, la EAC está disponible en el 78% de los establecimientos secundarios comparado al 40% de los establecimientos primarios. Un escenario similar se observa en Jamaica (el 99% de las escuelas secundarias, mientras que no se dispone de datos para la educación primaria y el primer ciclo de educación secundaria), Ecuador (90% de las escuelas secundarias y 52% de las escuelas primarias) y México (90% de las escuelas secundarias y 64% de las escuelas primarias). Si bien en casi la totalidad de los países de América Latina y el Caribe la disponibilidad de EAC en los establecimientos educativos es considerablemente alta en todos los niveles de educación secundaria, en Venezuela y, en un grado menor en Chile, la mayor disponibilidad de EAC se concentra en establecimientos educativos de nivel primario. Por ejemplo, en Venezuela, esta situación se puede atribuir a fuertes inversiones financieras destinadas a proporcionar a niños de educación primaria computadoras portátiles de bajo costo, inspiradas en esfuerzos similares realizados en Uruguay. Por ejemplo, desde 2009, el gobierno ha distribuido casi 2 millones de computadoras portátiles Canaima a estudiantes de primaria con el objetivo de incorporar el uso de la EAC a las aulas (Reardon, 2010; Robertson, 2012).

9. Rol de la integración de la computadora y la matrícula en programas que ofrecen enseñanza asistida por computadora (EAC)

En principio, a mayor integración de computadoras en la escuela más oportunidades tendrán los estudiantes de utilizarlas con fines pedagógicos. Sin embargo, si bien la proporción de establecimientos educativos que ofrecen EAC debería ser capaz de pronosticar con cierta precisión la proporción de alumnos matriculados en este tipo de programas, esta relación no es completamente simétrica. Por ejemplo, el hecho que una escuela ofrezca EAC no significa que todos los niños que asisten a estas escuelas se matricularán necesariamente en programas EAC, ya sea por motivos atribuibles al currículo o a falencias de la infraestructura computacional existente. En algunas escuelas, esta asimetría

también podría estar vinculada a otros factores tales como la región geográfica, la división urbana/rural así como diferencias en la condición socio-económica, cultural, origen étnico o idioma.

Algunos países, donde las escuelas están localizadas a lo largo de extensas zonas rurales y remotas, como es el caso de Brasil y Argentina, muestran que pueden existir sustanciales diferencias entre la proporción de escuelas con EAC y la proporción de alumnos de primaria matriculados en programas que ofrecen EAC. Por ejemplo, la proporción de alumnos de primaria matriculados en programas que ofrecen EAC es considerablemente mayor (66% en ambos países) que la proporción de escuelas primarias que ofrecen EAC (38% en Argentina y 40% en Brasil). Esto revela que un número desproporcionadamente mayor de estudiantes concurre a escuelas que tienen capacidad para matricularlos en programas EAC, lo cual es bastante más probable en zonas urbanas que rurales. En contraste, las escuelas emplazadas en zonas rurales y remotas pueden no contar con el número suficiente de computadoras que permita matricular a estudiantes en programas que ofrecen EAC, algo que tradicionalmente ha ocurrido en varios países (Afonso, 2007). Una significativa disparidad entre la proporción de escuelas con EAC y la tasa de matrícula en estos programas también se ha constatado en Ecuador, donde muchas escuelas se encuentran aisladas por zonas montañosas. Por ejemplo, en este país, mientras que un poco más de la mitad de las escuelas primarias (52%) cuentan con EAC, más de tres cuartos de los alumnos de este nivel (78%) se encuentran matriculados en programas que ofrecen EAC. Esto da evidencia, una vez más, de la concentración de las matrículas en escuelas que cuentan con la infraestructura adecuada y donde matricularse en programas de EAC ofrece al estudiante una mejor probabilidad.

10. Desigualdades de género en la matrícula de programas que ofrecen TIC

Con frecuencia se piensa que la integración de las TIC a la educación constituye un medio de promover resultados de aprendizaje más equitativos y que la tecnología representa el “elemento nivelador”. Sin embargo, la integración de la tecnología puede, de hecho, exacerbar diferencias ya existentes entre grupos demográficos en términos de, por ejemplo, condición socioeconómica, zona de residencia (urbana o rural), cultura u origen étnico. Este sería definitivamente el caso si algunos grupos fueran sistemáticamente excluidos del potencial que ofrecen las TIC. El género es otra característica que, bajo ciertas circunstancias, ha demostrado tener injerencia en el acceso, la participación, la retención y la conclusión de la educación (UIS, 2010). Si bien la integración de las TIC a la educación puede contribuir a salvar ciertas brechas, una de ellas, la brecha digital, ha sido objeto de numerosos análisis basados en las idiosincrasias del género (Gorski, 2005). Por ejemplo, muchos investigadores destacan la diferente manera en que los niños y las niñas utilizan las TIC para aprender y experimentar el mundo que los rodea. Desde esta perspectiva, es importante evaluar desde la óptica del género el uso de las TIC en educación, no sólo a nivel institucional, sino también a nivel individual.

11. Construyendo conectividad a Internet en las escuelas: Preparando a las escuelas para la enseñanza asistida por computadora (EAC)

Una de las metas regionales de eLAC2015 para América Latina y el Caribe es conectar todos los establecimientos educativos públicos a Internet vía conexiones de banda ancha. Dado que la conectividad es un prerrequisito para la integración de la enseñanza asistida por computadora (EAC), si deseamos determinar el nivel de preparación de un país, el análisis de la conectividad básica a Internet cobra primordial importancia. La “proporción de escuelas con acceso a Internet por tipo de conexión” es otro indicador esencial UIS ICT4E como también un indicador para monitorear la meta 2 de la CMSI que aspira a utilizar las TIC para conectar a todas las escuelas. Básicamente, este indicador mide la capacidad de Internet en los establecimientos educativos.

En los países caribeños se advierten patrones similares que revelan un avanzado estado de desarrollo de las TIC. En Aruba, Bahamas, Barbados, las Islas Vírgenes Británicas, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía, el 100% de las escuelas primarias y secundarias están conectadas a Internet. Por otra parte, en un número relativamente menor de escuelas de países sudamericanos y centroamericanos (Nicaragua, Paraguay y Venezuela) el 20% o menos de las escuelas primarias y secundarias cuentan con este tipo conexión. En Suriname, el 21% de las escuelas secundarias están dotadas de conexión a Internet comparado al 0% de las escuelas primarias. Es interesante destacar que, en materia de Internet, Venezuela registra una de las tasas de crecimiento más rápidas del mundo además de contar con el respaldo de sólidas políticas implementadas por el gobierno central. Pese a esto, Venezuela también es conocida por tener las conexiones a Internet más lentas del mundo y restringida principalmente a los centros urbanos. Con el objeto de hacer frente a estos desafíos, Venezuela se encuentra abocado a la construcción de 5.796 km de cable de fibra óptica para mejorar el acceso a nuevas regiones (Robertson, 2012).

En términos de la integración de la conectividad a Internet, en general se privilegia a los establecimientos educativos de nivel secundario sobre los de nivel primario. Por ejemplo, en Ecuador, las instituciones secundarias tienen 3,3 veces más probabilidades de contar con una conexión a Internet que las primarias; en las Islas Turcas y Caicos 2,4 veces; en El Salvador 2,1 veces; y en Brasil 1,9 veces.

Los países no siempre disponen de datos desagregados por tipo de conexión. No obstante, estos datos son extremadamente valiosos ya que aportan información sobre la capacidad de las escuelas para entregar a sus alumnos los recursos TIC que les permitirán participar en las actividades en línea que requieren el uso de banda ancha, tales como secuencias de vídeo (*streaming*), comunicaciones bidireccionales simultáneas de audio (por ejemplo, videoconferencias), o el uso de aplicaciones integradas con altos requerimientos de capacidad. Este tipo de datos también aporta información sobre la proporción de escuelas que utilizan conexiones a Internet de banda angosta, algo que podría limitar en cierta medida la capacidad de aprendizaje en línea de los alumnos.

La conectividad a banda ancha fija plantea un desafío para varios países sudamericanos relativamente extensos, caracterizados por una importante brecha entre las zonas urbanas y rurales y una marcada variabilidad de la densidad poblacional. Chile y Argentina reportan datos que muestran la existencia de banda ancha fija así como de otros tipos de conectividad. Por ejemplo, en Argentina del 29% de las escuelas primarias y del 50% de las escuelas secundarias conectadas a Internet, no más de la mitad está conectada por banda ancha fija (17% y 33% respectivamente). En Colombia, donde el 75% de las escuelas primarias y secundarias están conectadas a Internet, una minoría utiliza conexiones vía banda ancha fija (9% de todas las escuelas). Este hecho sugiere que la mayoría de los estudiantes podría enfrentar, en ocasiones, limitaciones en términos del uso de Internet con propósitos pedagógicos. Por su parte, Uruguay a través de su ambicioso *Plan Ceibal*, ha logrado dotar de banda ancha fija al 95% de las escuelas primarias y al 100% de las escuelas secundarias, incluso en las sub-regiones urbanas y rurales. Sin embargo, en el 2009, el gobierno uruguayo reportó que del 70% de las escuelas primarias sólo la mitad de las computadoras portátiles XO podían estar en línea en forma simultánea. Adicionalmente, dos de cada cinco escuelas rurales no contaban con conexión de ningún tipo situación que obligaba a transportar a los estudiantes a otro establecimiento al momento de dar exámenes (Economist, 2009).

Respecto de la integración de conectividad vía banda ancha fija, el nivel secundario se ha visto mayoritariamente favorecido. Por ejemplo, mientras que en Trinidad y Tobago y en Granada sólo el 44% y el 50% de las escuelas primarias cuentan con banda ancha fija, en ambos países se ha dotado con este tipo de conexión a la totalidad de las escuelas secundarias (100%). Las Islas Caimán, Dominica y Anguila, también muestran preferencia por integrar banda ancha fija a sus escuelas secundarias.

Algunos de los países de la región que enfrentan los más serios desafíos en términos de integrar la conectividad a Internet, señalan que los avances no se han logrado en forma gradual sino a través de grandes incrementos. Por ejemplo, en Nicaragua aproximadamente el 4% de las escuelas primarias y el 18% de las escuelas secundarias cuentan con conexión a Internet mientras que en El Salvador las cifras alcanzan el 21% y el 46%, respectivamente. Sin embargo, cabe destacar que todas las conexiones son del tipo banda ancha fija y no se dispone de datos que confirmen la existencia de otros tipos de conectividad.

Enseñanza asistida por Internet (EAI)

La EAI se ha definido como un método interactivo de enseñanza que utiliza Internet para entregar materiales didácticos a través de una computadora o de otro tipo de dispositivo de acuerdo a las necesidades pedagógicas del alumno. La EAI, a diferencia de la EAC, da al alumno acceso a la red informática mundial (WWW) y permite las comunicaciones bidireccionales con otros usuarios de Internet y/o el maestro. Sin embargo, dados sus requerimientos de conectividad, el costo de la EAI termina siendo más alto que el de otras formas de enseñanza asistida por

TIC.

La proporción de establecimientos educativos dotados de EAI es un indicador que puede utilizarse para monitorear el avance de la meta 7 de la CMSI, que promueve la adaptación del currículo para enfrentar los desafíos que nos impone la sociedad de la información. En esta área, se dispone de datos para los niveles primarios y secundarios de 18 países de la región. En general, la proporción de escuelas con EAI es menor que la proporción de escuelas con EAC. En la mayoría de los países, esta situación puede atribuirse a los niveles de conectividad, aunque en ciertos países puede estar relacionada con otros factores, tales como la falta de una política clara o disposiciones curriculares sobre la integración de la EAI a las escuelas.

Si bien muchos países continúan enfrentando desafíos en términos de integrar la EAI a todas las escuelas, éstos parecen ser más críticos en el nivel primario, si se considera que son varios los países que reportan niveles mucho más altos de integración de la EAI a establecimientos secundarios. Las escuelas secundarias de Argentina, Brasil, Trinidad y Tobago, Santa Lucía y Montserrat, tienen el doble de probabilidad de ofrecer EAI que las escuelas primarias. En Ecuador, esta probabilidad es tres veces mayor.

12. Los docentes y el uso de TIC en educación

Los docentes suelen considerarse los actores que ejercen la más importante influencia externa en el aprendizaje en el aula y en la educación en general. En esta capacidad, los maestros desempeñan una valiosa función en el sentido de garantizar que los estudiantes usen las TIC en forma efectiva dentro y fuera de la sala de clase. Los docentes no sólo deben saber cómo enseñar a sus alumnos el uso eficiente de las TIC, sino también deben estar capacitados para su uso de manera que puedan enseñar las distintas asignaturas en forma más eficaz. Dada la gran disparidad de políticas y programas de estudio, sumado a las diferencias entre los programas de formación docente y de desarrollo profesional, es difícil llegar a un consenso sobre cuál es la mejor forma de integrar y aplicar las TIC a la sala de clase. Esto explica que la forma de lograr este objetivo suela variar de un país a otro.

La meta 7 de la CMSI, “adaptar todos los programas de la enseñanza primaria y secundaria al cumplimiento de los objetivos de la sociedad de la información” mide estos aspectos de la formación docente y la preparación para el uso de TIC a través de dos indicadores: i) la proporción de docentes en las escuelas calificados en el uso de TIC; y ii) la proporción de docentes capacitados para enseñar asignaturas mediante el uso de las TIC.

El indicador *proporción de docentes en las escuelas calificados en el uso de TIC* mide la disponibilidad de docentes capacitados, de acuerdo a los estándares definidos a nivel nacional, para enseñar habilidades básicas de computación (o informática) en escuelas primarias y secundarias. Este indicador mide la capacidad de los docentes al interior de la fuerza laboral, aunque no mide el número efectivo de docentes que enseña o ha enseñado conocimientos básicos

de computación, ni la calidad o efectividad de la modalidad de entrega de los contenidos del curso. Además de ser un indicador de la Meta 7 de la CMSI, también representa un indicador esencial del UIS sobre uso de las TIC en educación.

En Uruguay, uno de los objetivos del *Plan Ceibal* es garantizar que los docentes estén capacitados para enseñar habilidades básicas de computación, de manera que no es sorprendente constatar que la proporción de estos docentes es relativamente alta en el país (37%). Asimismo, es interesante destacar que en Uruguay, los docentes suelen ser algo mayores que en otros países de América Latina y el Caribe y más similares en edad a los docentes de los países de la OCDE. A esta circunstancia puede deberse el hecho que algunos docentes no se muestren muy inclinados a adaptarse a la integración de las TIC a la educación (Economist, 2009).

La proporción de docentes calificados para enseñar asignaturas mediante el uso de TIC mide la disponibilidad de docentes formados (de acuerdo a estándares de certificación definidos a nivel nacional) para enseñar una o más materias en escuelas primarias y secundarias utilizando las TIC como apoyo. Para reiterar, este indicador no mide el número efectivo de docentes que actualmente enseña o que ha enseñado asignaturas mediante el uso de TIC, ni la calidad o efectividad de la modalidad de entrega de los contenidos del curso.

Diecisiete de los 27 países proporcionaron datos sobre la proporción de docentes capacitados para enseñar mediante el uso de TIC. Típicamente, esta cifra es superior a la de docentes capacitados para enseñar habilidades básicas de computación hecho que sugiere que los países no capacitan específicamente a sus docentes en esta área, pero con mayor frecuencia ponen más énfasis en la utilización de TIC como parte de la enseñanza general en el aula. En Cuba, el 100% de los docentes de primaria y secundaria ha recibido capacitación formal para enseñar otras asignaturas utilizando TIC. Países tales como Montserrat y las Islas Caimán reportan porcentajes similares (100% y 90%, respectivamente). En contraste, no se cuenta con iniciativas formales de capacitación sobre cómo usar las TIC para enseñar distintas asignaturas en Nicaragua, donde sólo el 1% de los docentes ha recibido capacitación.

13. Conclusiones

Las iniciativas de integración de las TIC en la educación y la necesaria infraestructura de apoyo están siendo cada vez más reconocidas por compromisos internacionales (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información), regionales (en América Latina y el Caribe, eLAC2015) y nacionales. Uno de los roles del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), depositario de la ONU en materia de estadísticas educativas y las otras áreas mandatadas a la UNESCO, es contribuir a establecer criterios de referencia y hacer un seguimiento de las iniciativas de integración y acceso a las TIC en la educación a través del desarrollo de indicadores internacionalmente comparables y relevantes para las políticas de educación. En este ámbito, en el

período 2010/2011, el UIS recolectó datos de 38 países de América Latina y el Caribe como parte de su estrategia regional de lanzamiento de encuestas impulsadas por la demanda. El cuestionario recabó datos sobre la integración de las TIC a las políticas educativas y al currículo, el nivel de infraestructura de las escuelas, la matrícula en programas que ofrecen enseñanza asistida por TIC y datos relacionados con iniciativas de formación docente y uso de las TIC en la educación.

Este análisis se centró principalmente en los indicadores de TIC en educación que forman parte de la lista de indicadores básicos de TIC en educación del UIS y de las metas de la CMSI. Por lo tanto, el análisis se enfocó en el nivel de integración de las distintas modalidades de enseñanza asistida por TIC que incluye tanto las antiguas formas (enseñanza asistida por radio y televisión) como las formas más nuevas (enseñanza asistida por computadora e Internet). Adicionalmente, este documento examina el estado de la infraestructura necesaria para la integración, es decir: electricidad para todas las formas de enseñanza asistida por TIC; ratio alumnos por computadora y laboratorios informáticos como apoyo a la enseñanza asistida por computadora; y amplia conectividad a Internet para la EAI. Mientras que es importante evaluar la capacidad institucional con el objeto de desarrollar políticas sobre el uso de TIC en educación, la información acerca de los propios estudiantes y docentes agrega otra importante dimensión. En consecuencia, también se presentan estadísticas sobre matrículas, capacitación docente en TIC y el uso de TIC en educación.

Si bien sabemos que cada tipo de enseñanza asistida por TIC tiene sus propias fortalezas y debilidades, varios factores incidirán en la decisión de los países sobre qué tipos de TIC privilegiar en sus planes, políticas y/o programas nacionales de estudio. La proporción de escuelas que ofrecen TIC también dependerá de factores económicos, de infraestructura (por ejemplo, disponibilidad de electricidad, conectividad a Internet y tipo de conectividad) y de otros, tales como la capacitación y preparación de los docentes. Es probable que los países opten en forma creciente por las nuevas formas de TIC, es decir, la enseñanza asistida por computadora (EAC) y la enseñanza asistida por Internet (EAI), estrategia que les permitirá avanzar al mismo ritmo que la sociedad de la información. La determinación de discontinuar, o mantener, el uso de las antiguas formas de TIC, tales como la enseñanza asistida por radio (EAR) y la enseñanza asistida por televisión (EAT), es una decisión que también deberá ser cuidadosamente analizada. Sin duda, múltiples factores influirán en los planes nacionales sobre el uso de TIC en educación, pero cabe destacar que el escenario se vuelve cada vez menos claro dada la tendencia hacia una creciente convergencia de las TIC donde las computadoras, especialmente las conectadas vía banda ancha, ofrecen una gama cada vez más rica de posibilidades tanto para la enseñanza como para el aprendizaje.

Los datos muestran en forma consistente la presencia de patrones específicos relacionados con el uso de TIC en educación en América Latina y el Caribe. Primero, los países caribeños (particularmente los anglófonos) registran niveles

bastante más altos de integración de la enseñanza asistida por TIC y de la infraestructura básica requerida -que incluye equipos básicos (computadoras) y conectividad a Internet- que la mayoría de los países sudamericanos y centroamericanos. Este es el caso tanto para las formas más antiguas de enseñanza asistida por radio como para las nuevas formas interactivas de enseñanza asistida por computadora e Internet. Adicionalmente, la conexión a las redes de energía eléctrica y la construcción de una plataforma adecuada de computadoras y conectividad –precursores de las diversas formas de enseñanza asistida por TIC– siguen planteando un desafío para varios países sudamericanos y centroamericanos.

A pesar de los beneficios potenciales de la enseñanza asistida por radio y la evidencia de su efectividad en distintos contextos (por ejemplo, donde no se dispone de redes de energía eléctrica), no hay suficientes datos que permitan sugerir que continúa siendo de uso frecuente en la región, algo que podría reflejar un cambio de prioridades. La enseñanza asistida por televisión suele ser más común en la región y los datos muestran que en los países donde ha sido integrada a los establecimientos educativos, su uso es prácticamente universal aunque, curiosamente, en otros países está totalmente ausente.

Entre las nuevas formas de enseñanza asistida por TIC, la más frecuentemente es la enseñanza asistida por computadora, hecho que puede reflejar su actual importancia en la formulación de políticas. Ciertamente hay profundas diferencias entre los países caracterizadas por los casos de los que han logrado una plena integración (caribeños), mientras otros exhiben niveles de integración muy bajos, particularmente en Sudamérica y América Central. El presente estudio también analizó el ratio alumnos por computadora (RAC), con el fin de obtener información sobre la capacidad de las escuelas para proveer EAC. Por ejemplo, los valores de los RAC fluctúan desde 1/1 en Uruguay, donde existen estrictas políticas sobre la integración de las TIC a la educación, hasta 122/1 en la República Dominicana. Esta información es importante ya que permite visualizar la calidad de la EAC impartida. Por ejemplo, mientras que Cuba ofrece EAC en todas las escuelas, un valor RAC de 28/1 significa que cada estudiante dispone de muy poco tiempo para beneficiarse de esta tecnología.

Como se ha demostrado, existen numerosos factores que pueden explicar el origen de la exclusión educativa, aunque en muchos países de América Latina y el Caribe el género no parece ser uno de ellos. Los datos revelan que las niñas en edad de cursar educación primaria rara vez son excluidas de programas que ofrecen EAC. También cabe destacar que aquellos países donde las niñas se encuentran en desventaja en términos de poder matricularse en programas que ofrecen EAC, suelen ser los mismos donde el acceso general se ve más restringido. En otras palabras, la participación tanto de hombres como de mujeres es relativamente baja, hecho que sugiere una competencia por recursos. La enseñanza asistida por Internet no es tan común como la enseñanza asistida por computadora, algo que es esperable dada la menor disponibilidad de conectividad a Internet en muchos países.

Finalmente, la mayoría de los países privilegia la integración de la enseñanza asistida por TIC y de su infraestructura a establecimientos de educación secundaria, en desmedro de los establecimientos de educación primaria, un patrón general revelado por los datos. Esto refleja, en gran medida, las diferencias entre la educación primaria y secundaria en términos de políticas y programas de estudio. No obstante, se observan excepciones a este patrón en países que, por ejemplo, han implementado estrictas disposiciones, como es el caso de Uruguay donde el *Plan Ceibal* ha dado prioridad a equipar a los alumnos de educación primaria con computadoras portátiles con el objeto de alcanzar un valor del RAC de 1/1.

Referencias

Afonso, Carlos (2007). "2007 – Focus on Participation (Brazil)". Global Information Society Watch.

http://www.giswatch.org/sites/default/files/GISW_Brazil.pdf

Bosch, A., R. Rhodes and S. Kariuki (2002). "Interactive radio instruction: An update from the field" in

W.D. Haddad and A. Draxler (eds.), *Technologies for Education: Potentials, Parameters and Prospects*, (pp. 134-143). Paris: UNESCO.

Dada, Danish (2006). "E-readiness for developing countries: Moving the focus from the environment to the users". *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*. 27, 6, 1-14.

ECLAC (2010). "Plan of Action for the Information and Knowledge Society in Latin America and the Caribbean (eLAC2015)". *Third Ministerial Conference on the Information Society in Latin America and the Caribbean*. Lima, 21-23 November, 2010.

ECOSOC (2011). "Challenges for education with equity in Latin America and the Caribbean". *Regional Preparatory Meeting 2011 United Nations Economic and Social Council Annual Ministerial Review ECOSOC – AMR*. Buenos Aires, Argentina, May 12-13, 2011.

EDC (2012). <http://idd.edc.org/projects/paraguay-early-childhood-iri-math-program>

Economist (2009). "Laptop for all: A pioneering project's chequered start". *The Economist*.

<http://www.economist.com/node/14558609>

Gorski, P. (2005). "Education equity and the digital divide". *Association for the Advancement of Computing in Education Journal*, 13(1), 3-45.

Hinostroza, J.E., C. Labbé, C. Matamala and M. Brun (2011). The state of e-readiness of Latin America and the Caribbean primary and secondary schools in the use of ICT for educational purposes. Temuco: Instituto de Informática Educativa.

**EL USO DE LAS REDES SOCIALES PARA EL
DESARROLLO DE COMPETENCIAS EN
EDUCACIÓN BÁSICA**

EL USO DE LAS REDES SOCIALES PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS EN EDUCACIÓN BÁSICA ⁴

Resumen:

El presente artículo es de carácter teórico y tiene el propósito de reflexionar acerca de las aplicaciones de las redes sociales en el ámbito educativo, como herramientas de comunicación y colaboración para el desarrollo de competencias básicas para la vida, con las que los alumnos deben egresar de la educación primaria y secundaria. En un primer momento se menciona la evolución de las estrategias y materiales de enseñanza a lo largo de su historia en México, no se tiene la finalidad de profundizar en cada etapa sino de contar con un marco de referencia para contextualizar las actuales opciones de enseñanza y de aprendizaje a través de la tecnología educativa, específicamente: las redes sociales.

Introducción

La primera parte de este artículo consiste en un breve recordatorio de los materiales educativos y estrategias de enseñanza que han sido utilizados a lo largo de la educación en México, con la finalidad de contextualizar el uso de las herramientas actuales de comunicación que facilitan los procesos de enseñanza y de aprendizaje que apuntan hacia el desarrollo de competencias para la vida y que exigen nuevas estrategias didácticas.

Materiales educativos

De acuerdo con Beltrán (2005), a lo largo de las etapas de la educación en México

⁴ Evelia Canales Arias Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa -Red Escolar canales@ilce.edu.mx. Consultado el 3 de agosto de 2015 en la URL: ed.ilce.edu.mx/sitios/revista/e_ formadores_ver_11/articulos/evelia_ver11.pdf

se pueden observar distintos enfoques de enseñanza, donde prevalece la forma tradicional empezando por la época prehispánica en la que las enseñanzas eran primariamente informales ya que se realizaban en la familia y conforme a los roles propios de hombres y mujeres para la solución de sus necesidades inmediatas de supervivencia. Posteriormente cuando los niños llegaban a cierta edad podían integrarse a la enseñanza formal en las escuelas, con lo cual recibían una educación integral a través de la comunicación verbal y de manuscritos logo gráficos.

Durante la época de la colonia, el enfoque de la enseñanza era esencialmente religioso e impositivo, situación que prevaleció hasta que en las épocas de independencia y de reforma se logran cambios para dar al pueblo una educación formal quedando ésta en manos del gobierno que buscó adecuarla a las necesidades sociales. En estos periodos las estrategias de enseñanza y de aprendizaje eran básicamente de transmisión de conocimientos, el maestro explica y el alumno memoriza.

Es a partir de la revolución y restauración del Estado, que la educación sufre cambios significativos ya que se realizan brigadas de alfabetización a lo largo y ancho del país y se acondicionan centros escolares, la finalidad fue, que los ciudadanos de todo el país aprendieran a leer y escribir llevando hasta sus lugares de residencia a los maestros que habían de enseñarlos, utilizando como principal material para la enseñanza el libro impreso, que de acuerdo con el documento *Los materiales educativos en México*, ha sido el principal recurso para la enseñanza, pero no el único ya que sucedieron los siguientes avances tecnológicos.

Con el cine y la radio se vislumbraron nuevas estrategias de enseñanza, por ejemplo en 1900 se instaló la primera sala cinematográfica con fines didácticos, en la Escuela Nacional Preparatoria, en 1921 se fundan los primeros talleres de creación cinematográfica y a partir de 1931 se exhiben formalmente los primeros trabajos de difusión artística educativa. Con ello se acerca a los alumnos

materiales educativos que tienen por finalidad mostrarles aspectos que por su naturaleza no es posible observar en su ambiente natural y en el momento en el que ocurren por la dificultad que representa trasladarse a otros lugares geográficamente distantes o de acceso restringido.

Por otra parte, la radio como medio de comunicación masiva también ha tenido aplicaciones y usos educativos en la educación formal, en su modalidad de educación a distancia siendo que a partir de 1960 se inicia con las producciones radiofónicas en distintos estados del país priorizando la atención a las poblaciones más alejadas, para brindarles contenidos educativos que continúan siendo de transmisión oral pero que les amplían el panorama de la vida.

Como otro medio de comunicación masiva, la televisión inicia la transmisión de programas educativos, formalmente en 1968, con las telesecundarias, misma que es aprovechada también por el INEA, en la capacitación para adultos. El avance en este campo continúa con TV UNAM que comienza operaciones en la década de los 80's. En 1995, la Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT), siguiendo el modelo del INEA se crea el Programa Secundaria a Distancia para Adultos (SEA) en mayo del 2000.

La actividad docente en todos los casos es primordial para que los alumnos comprendan los contenidos que se les transmiten y puedan llevarlos a la solución de problemáticas cotidianas.

En 1993 se crean las videotecas escolares como una estrategia de la SEP para incorporar los medios de comunicación en las escuelas con fines educativos, toda vez que el material maneja fuentes documentales en imagen y audio, que muestran aquellos lugares a los que es difícil acudir o situaciones que a simple vista son complejas de observar. El uso del video en el aula ha sido acompañado de estrategias didácticas que promueven el desarrollo de habilidades del pensamiento al facilitar a los alumnos la observación, el análisis y el diálogo en la

comprensión de los temas.

Lo anterior marcó el camino para llegar a los materiales informáticos que se introdujeron en las escuelas a partir del surgimiento de las computadoras personales y el cada vez más fácil acceso a Internet, no sin antes tener un proceso evolutivo que ocurrió a partir de la segunda mitad del siglo XX, donde la Tecnología Educativa se encaminó en busca de que los alumnos logaran aprendizajes significativos, utilizándola como un medio y no como el fin en sí misma. En los siguientes párrafos se presentan los avances al respecto en México.

Incorporación de la tecnología en la educación

El artículo *Proyecto COEBBA-SEP (1987)* explica el surgimiento del programa Introducción a la Computación Electrónica en la Educación Básica (COEBBA) a través del cual se desarrollaron aplicaciones de la computadora en diversos sentidos, como un apoyo didáctico en el salón de clases para facilitar al docente el desarrollo de determinados temas, como un laboratorio de computación para ser utilizado por los alumnos y como un taller de informática para que los alumnos investigaran, manejaran y comunicaran información a través de los programas de computación vigentes.

Posteriormente surge el programa Red Escolar en 1997 con la finalidad de proporcionar a las escuelas de educación básica materiales de apoyo al aprendizaje de las diversas asignaturas, a través del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), integrando a través de las aulas de medios el uso de las computadoras personales y de Internet para así proveer a los docentes y alumnos de recursos informáticos que les permitirían participar en proyectos colaborativos y cursos y talleres en línea sin importar el lugar de residencia y motivando el aprendizaje en un ambiente de colaboración en el aula de medios, utilizando los diversos materiales disponibles tales como: cd's interactivos, videos,

materiales impresos, computadoras, etcétera, y a distancia a través del correo electrónico y foros de discusión de la plataforma del programa.

Como se puede observar la base principal de los procesos educativos es la comunicación desde la verbal, la impresa y actualmente la virtual, misma que ha sufrido transformaciones para adaptarse a las necesidades de los usuarios y solucionar problemáticas en cuanto a tiempo y espacio para el estudio o la actualización con herramientas como las *Redes Sociales*.

El uso de Internet ha favorecido la transformación en los usos y costumbres escolares, por ejemplo, las tareas que los alumnos usualmente hacen en equipo toman otras formas en las que en algunos casos ya no es necesario reunirse fuera de la escuela, pues cada quien elabora su tarea correspondiente y la integran a través de la red, la comunicación de docentes a alumnos se torna permanente e incluso involucran a los padres de familia para que tengan conocimiento de las actividades escolares de sus hijos; entre docentes también se crean redes a través de las cuales se pueden compartir y retroalimentar en materiales, estrategias didácticas y soluciones a problemáticas entre otros.

Las redes sociales que han tenido impacto en las actividades académicas de docentes y alumnos, son los blogs, Facebook, twitter, wikis, pero es importante notar que no solamente se trata de transmitir información a través de la red, con las actuales modificaciones a los planes y programas de estudio de la educación básica se vislumbra el desarrollo de *competencias para la vida*.

La Comisión Europea (2010) define 8 competencias básicas para la vida, comunicación en la lengua materna, comunicación en la lengua extranjera, competencia matemática competencia digital, aprender a aprender, competencias interpersonales y cívica, espíritu emprendedor y expresión cultural, la que se toma como punto de referencia para el análisis de las redes sociales es *aprender a aprender*, debido a que destaca los siguientes puntos: la disposición y habilidad

para organizar y regular el propio aprendizaje, tanto individualmente como en grupos; incluye la habilidad de organizar el tiempo propio de forma efectiva, de resolver problemas, de adquirir, procesar, evaluar y asimilar conocimientos nuevos, y de ser capaz de aplicar nuevos conocimientos en una variedad de contextos — en el hogar, en el trabajo, en la educación y en la formación. En términos generales, aprender a aprender contribuye enormemente al manejo de la vida profesional propia.

En seguida se describen los usos de las redes sociales mencionadas con anterioridad con la finalidad de analizar cuáles son las competencias que los alumnos pueden desarrollar a partir de su utilización.

Blogs

En Eduteka (2009), se destaca la utilidad de los blogs para que los alumnos escriban, intercambien ideas, trabajen en equipo y puedan visualizar en forma inmediata las actividades e información que han trabajado previamente y que además exigen por parte de los alumnos un proceso de búsqueda y análisis de la información para construir sus propias respuestas y comunicarlas con claridad de forma escrita y pictográfica, por otra parte los docentes tienen la facilidad de publicar materiales, tareas, proyectos y actividades que motiven la creatividad de los alumnos haciendo uso de recursos como imágenes, audio o video. De este modo se utilizan estrategias que aportan a los alumnos los elementos que deben ir desarrollando hasta llegar a ser competentes en la comunicación lingüística dentro de un contexto escolar.

Facebook

Facebook es una red social que conecta personas para que puedan intercambiar material en diversos formatos tanto de texto como multimedia que puede propiciar la participación de los alumnos para el intercambio de la información que se tiene de manera particular, ya que a diferencia del blog todos pueden publicar si

cuentan con una clave de acceso. En este caso además de aprender a aprender se hacen presentes las competencias interpersonales y cívicas así como el espíritu emprendedor, debido a que para participar en esta red social de intercambio de materiales y conocimientos requiere que los alumnos tomen decisiones sobre la información que compartirán dentro de un ambiente de respeto y colaboración con sus compañeros.

Twitter

Twitter es una red de información por la cual se pueden enviar mensajes de texto con un máximo de 140 caracteres; a estos mensajes se les llaman tweets. De acuerdo con Marquina, R. (2011) Twitter permite difundir información sobre eventos académicos, novedades y noticias de interés general, compartir recursos asociados a una actividad de aprendizaje, crear comunidades con intereses comunes y servir como un foro de discusión. Cualquiera que sea la actividad elegida para ser llevada a cabo a través de esta red social es indispensable que sea previamente trabajada por el docente, ya que el Twitter puede favorecer el desarrollo de habilidades para el análisis y síntesis de la información que ha sido procesada por el alumno antes de plasmarla en un mensaje que leerán varias personas y que por lo tanto debe ser claramente redactado y dar una aportación que lleve a los lectores a asimilar nuevos conocimientos y aplicarlos en situaciones de la vida cotidiana.

Wikis

De acuerdo con Pérez (2006) un wiki es un sitio Web construido por varios usuarios de manera asíncrona, a través de un wiki se despliega información de carácter diverso que puede ser formal o informal y puede ser editada por los usuarios del mismo, a fin de contar con información siempre actualizada, sin embargo se mantienen almacenadas de forma cronológica las versiones anteriores para que puedan ser consultadas en cualquier momento.

Los wikis han sido utilizados para la elaboración de diccionarios, enciclopedias, guías de viaje, memorias de congresos, inventarios, etc. Concretamente en el ámbito educativo los wikis tienen utilidad práctica para el desarrollo de actividades que permitirán a los alumnos leer, analizar la información, seleccionarla y hacer aportaciones de manera reflexiva y crítica acerca de los contenidos que se están revisando.

Los wikis pueden ser utilizados como páginas web de sencilla construcción por parte de los alumnos y utilizarla como una herramienta para la realización de proyectos colaborativos, para compartir resultados de investigaciones o subir materiales en diferentes formatos (audio, texto, video) que tengan relación con los contenidos que se están revisando en las asignaturas propias del nivel de estudios.

Por otro lado, el docente puede utilizarlo como una herramienta de exploración de conocimientos previos de los alumnos sobre un tema en específico y así promover el debate y motivarlos a compartir sus puntos de vista como una actividad de grupo, esto los encamina hacia el trabajo en equipos debido a que conocen la metodología para colaborar con sus compañeros y así pueden utilizarlo como un portafolios en el que almacenan todas sus participaciones, elaborar un listado de preguntas frecuentes y redactar apuntes colectivos.

Conclusión

En cualquier etapa de la historia de la educación se han utilizado recursos que acompañan el desarrollo de las actividades educativas y a cada cual se le ha dado el enfoque en función de las necesidades sociales imperantes del momento. Se observa que desde siempre han existido estrategias de comunicación y uso de los materiales didácticos que han formado ciudadanos capaces de enfrentarse al mundo; necesariamente el sistema educativo ha adoptado las herramientas tecnológicas que se han vuelto indispensables para el funcionamiento de la vida en sociedad. Las actualizaciones a los planes y programas de estudio se ajustan a

los cambios tecnológicos para formar a sus alumnos con las competencias necesarias para enfrentarse a los retos de una vida que ha hecho de la tecnología su principal base.

Referencias.

Beltrán, Iván (2005) La educación en México a través de los siglos tomado de:
<http://www.liber-accion.org/articulos/26/194> 25 de mayo de 2011.

Comisión Europea. Dirección General de Educación y Cultura (2004). Competencias clave para un aprendizaje a lo largo de la vida. Un marco de referencia europeo. Tomado de http://www.educastur.princast.es/info/calidad/indicadores/doc/comision_europea.pdf el 25 de mayo de 2011.

Eduteka (2011). —Uso educativo de los blogs. Tomado de:
<http://www.eduteka.org/BlogsEducacion.php> el 1 de marzo de 2011

Pérez, Francisco (2006). Uso educativo de wikis en EA, Escuela abierta: revista de Investigación Educativa, ISSN 1138-6908, N° 9, 2006, págs. 127-144 Tomado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2222129> el 30 de mayo de 2011

Miembros del seminario Los materiales educativos en la sociedad de la información (2005) Los materiales educativos en México, aproximación a su génesis y desarrollo tomado de:
http://www.ite.educacion.es/formacion/materiales/80/cd_1_2_3/cd2/paises/mexico/los_materiales_educativos_en_mexico.pdf el 20 de mayo de 2011.

**PROPUESTAS TRANSVERSALES
COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL: UNA
SOLUCIÓN TRANSVERSAL**

PROPUESTAS TRANSVERSALES COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL: UNA SOLUCIÓN TRANSVERSAL*

La mayoría de las ciudades mexicanas están compuestas de dos o más municipios. Ante esta realidad, es urgente plantear mecanismos de coordinación para optimizar la provisión de servicios, así como para crear un sistema administrativo más adecuado a los problemas de las ciudades del siglo XXI, mismos que no están sujetos a fronteras jurisdiccionales. En este sentido, IMCO propone aprovechar la experiencia internacional y nacional en coordinación municipal, así como institucionalizar el sistema de alianzas, mismo que ya está reconocido como un derecho de los municipios en el artículo 115 constitucional.

Antecedentes

Según la evidencia empírica y académica, existen dos soluciones al problema de gobiernos metropolitanos: la supra-municipalidad y la inter-municipalidad. La primera se basa en un arreglo formal o semi-formal entre municipalidades que ceden sus poderes para gobernar a la ciudad por medio de funciones, poderes y presupuesto definido en conjunto. Mientras que la segunda es la cooperación de gobiernos autónomos que preservan sus atribuciones y recursos para involucrarse en la planeación conjunta de acciones de gobierno.

La supra-municipalidad fue un modelo que surgió principalmente en la década de los noventa en países como Alemania, Canadá, España, Italia y Países Bajos, y requirió de legitimidad política, autonomía financiera y creación de nuevos poderes. Sin embargo, este modelo es menos popular en la actualidad debido a que requiere de nuevas estructuras políticas y de la desaparición de las existentes. Por eso Londres es visto hoy como una excepción, ya que en algunas ciudades donde se ha pretendido instalar supra-municipalidades como Rotterdam y Ámsterdam,⁵ la propia ciudadanía canceló esta opción vía un proceso consultivo.

Viendo hacia el futuro, dada la mayor globalización y migración, las ciudades enfrentarán mayores retos que requerirán de gobiernos y gestiones más eficientes. Debido a que no existe una solución simple para hacer a las ciudades competitivas y sustentables en el tiempo, este capítulo pretende servir para entender las ventajas y desventajas de distintos modelos para enfrentar los retos futuros y fortalecer la competitividad de las ciudades mexicanas.

Tanto autoridades supra-municipales como inter-municipales son fundamentales para construir la cooperación metropolitana. La formación de dichas autoridades generalmente emana de iniciativas federales que crean o incentivan las reformas necesarias para lograr una mayor coordinación metropolitana. Por ejemplo, tanto en Ontario y Quebec, Canadá, como en Seúl, Corea, el gobierno federal legítimo

* Documento obtenido del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

⁵ OCDE. (2006). Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy, París: OECD Publishing.

dichas autoridades, mientras que en Francia, Italia y Portugal los gobiernos prefirieron promover la cooperación entre autoridades locales.⁶ En cualquiera de los dos casos, los incentivos fiscales y financieros fueron claves para lograr la instrumentación de dichos procesos.

Cada día hay más evidencia que muestra la importancia de permitir la colaboración metropolitana de muchos actores a través de contratos con diversas autoridades (como sucede en las principales ciudades de Canadá, Francia y Suecia). Por otro lado, la evidencia de pequeños gobiernos en grandes ciudades como Los Ángeles muestra que muchos pequeños gobiernos locales pueden administrar recursos aún cuando segregan a poblaciones entre jurisdicciones pobres y ricas.⁷

En contraste, las alianzas metropolitanas que dependen de la legitimidad de toda la población, permiten crear soluciones estratégicas para distribuir recursos a través de toda la ciudad, distribuyendo el ingreso de forma implícita o explícita a través de su política fiscal.

Por estas razones, la teoría indica que los gobiernos urbanos pueden lograr más al considerar diferentes realidades sociales y económicas, evitar la fragmentación de localidades y detectar las ventajas competitivas de las urbes. En este sentido, los acuerdos intermunicipales son claves para reconocer la funcionalidad económica de las ciudades y forzar la cooperación entre diversas autoridades, sin el costo formal de crear una autoridad metropolitana.

La cooperación intermunicipal no es una novedad, en realidad existe desde el siglo XIX en Europa y se creó con el fin de proveer mejores servicios públicos.⁸ Con el tiempo dichas alianzas se han vuelto más populares y han aumentado su alcance, persiguiendo cada vez más fines. Su popularidad también ha aumentado por la simple razón de permitir ahorros importantes y mejoras sustanciales en la capacidad de comunicación de las autoridades municipales, así como en su poder de negociación con otros organismos.

Existen muchas formas de crear alianzas intermunicipales. Por ejemplo, en Canadá el gobierno federal desarrolló los Urban Development Agreements (UDA) que permiten la coordinación de actividades entre los 3 niveles de gobierno.

Edmonton, Vancouver y Winnipeg cuentan con comités tri-partitas de cinco años que implementan programas en seguridad, mercado laboral, inversiones sectoriales, sustentabilidad, salud y desarrollo social. A diferencia de otros países como Francia y Suecia, dichos contratos no cuentan con fondos federales.⁹

⁶ Ibid

⁷ Ibid

⁸ En el caso de Alemania se creó, por ejemplo, para proveer mejores escuelas y servicios de agua.

⁹ OCDE. (2006). op. cit.

Por otro lado, en Francia los contratos de aglomeración que involucran al gobierno central, la región y el cuerpo intermunicipal urbano, han sido la pieza fundamental para generar alianzas intermunicipales. Después de más de 10 años de instrumentación, en 2005 el Senado francés reconoció que dichos contratos sí han facilitado la relación entre autoridades locales y han involucrado notablemente a la ciudadanía en las decisiones urbanas a pesar de la complejidad de dichos contratos.¹⁰

En México, a pesar de que la Constitución contempla la posibilidad de asociaciones entre municipios,¹¹ sólo el 20% cuenta con un acuerdo de asociación y, de estos, sólo el 8% son municipios en zonas urbanas.¹² Lo anterior quiere decir que a diferencia de otros países, en el nuestro apenas 43 municipios urbanos se han asociado para ofrecer mejores servicios públicos.

En España, por ejemplo, las alianzas intermunicipales conocidas como mancomunidades son muy populares (existen más de 930), debido a la facilidad con la que los municipios pueden sumarse o retirarse de éstas. Inclusive, los municipios pueden agruparse sin siquiera ser contiguos, pueden incorporar y transformar objetivos de forma simple e incluso convertir su mancomunidad en una comarca.

México no ha sabido aprovechar el marco jurídico para planear y proveer servicios públicos en alianzas municipales a pesar de que estas han mostrado tener amplias ventajas en distintas partes del mundo, incluidos los pocos ejemplos que tenemos en nuestro país.

En IMCO consideramos que los beneficios que se obtienen de las alianzas intermunicipales son contundentes y debemos hacer un mejor uso y más amplio de esta figura para la provisión de servicios públicos en nuestro país. Algunas de estas ventajas son evidentes, como es el caso de la provisión de servicios de transporte y agua. Sin embargo, hay muchas otras ventajas como el proteger bienes públicos, simplificar trámites o en la planeación de un crecimiento regional ordenado. A continuación ahondaremos sobre los mecanismos para promover la coordinación entre autoridades locales que tanta falta hace a las ciudades mexicanas. Existen muchos modelos de coordinación, sin embargo en este capítulo primero ahondaremos en aquellos que son política y socialmente factibles para comenzar a actuar a la brevedad. Después abordaremos las transformaciones más profundas que requieren de cambios más complicados al marco regulatorio pero que traerán consigo soluciones duraderas.

¹⁰ Ibid

¹¹ El artículo 115 Constitucional permite a los municipios asociarse para prestar servicios públicos.

¹² Zentella, J.C. (2004). "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa", Estudios demográficos y urbanos, 20, 2(59), pp. 229-267.

Ventajas de las alianzas intermunicipales

Aunque las ventajas de las alianzas intermunicipales son muchas, hay algunos beneficios que son particulares a la provisión de ciertos servicios, mientras otros son más generales como:

1. **Generar economías de escala.** Las economías de escala se refieren a los casos en los cuales producir poco es muy costoso pero al hacerlo en grandes cantidades los costos disminuyen. Esta es quizá la primera razón para pensar en alianzas intermunicipales especialmente en la provisión de servicios como agua, luz, recolección de basura y transporte, que de otra forma la provisión de servicios por separado genera costos innecesarios para todos. Un estudio realizado recientemente en Noruega muestra que cuando las alianzas intermunicipales pasan de 10 mil a 60 mil habitantes existe un ahorro del 4% en el costo de los servicios.¹³ Sin embargo, en zonas donde la población es muy dispersa el impacto de las alianzas no es tan claro en los costos. Esto no quiere decir que deberíamos reducir el número de municipios (ver más adelante el caso de más municipios), sino que debemos centralizar la administración de los servicios en red en las urbes.

2. Incrementar el poder de negociación de las autoridades municipales; tanto con entes públicos como privados. Por ejemplo, la alianza de los municipios costeros de Yucatán,¹⁴ negocia hoy con el gobierno del estado y el federal (a través de Semarnat) el ordenamiento ecológico del territorio costero, lo que otorga un atributo diferencial a la costa.¹⁵ Además, dicha alianza genera una postura ordenada y más atractiva para los inversionistas ya que permite a la autoridad un punto de vista más informado sobre la problemática local.

3. Crear una metodología e instrumentos innovadores para gestionar sistemas y recursos. Entre los múltiples ejemplos existen casos de mejoras en la planeación estratégica, gestión de recursos humanos y naturales, certificación de calidad y hasta la creación de fondos para garantizar el funcionamiento de la alianza. Por ejemplo, tanto la alianza intermunicipal en la cuenca del río Ayuquila en Jalisco,¹⁶ como la de Codenoba en Argentina,¹⁷ crearon en 2005 un fideicomiso intermunicipal para sostener dichas alianzas. Los recursos de ambos fondos provinieron de los presupuestos municipales y, en el caso argentino, de las Naciones Unidas y una universidad francesa en la primera etapa del proyecto.

¹³ Sørensen R.J. (2006). Does dispersed public ownership impair efficiency? Corporate governance versus political economy, Oslo: Norwegian School of Management (BI).

¹⁴ Compuesta por los municipios de Celestún, Hunucmá, Río Lagartos, Tizimín, Dzilam, Progreso, Ixil, Telchac Puerto, Sinanché, Yobaín, Dzidzantún y Dzilam de Bravo.

¹⁵ Zentella, J.C. (2004). Op. Cit.

¹⁶ Integrada por los municipios de Autlán, El Grullo, Unión de Tula, Ejutla, El Limón, Tuxcacuesco, Tonaya, San Gabriel, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo.

¹⁷ Maurice, N. y Braun, C. (2005). Intercommunality: The success story of Codenoba, Argentina, París: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

4. Detonar capacidades sociales e institucionales existentes de la zona. En otras palabras, promover una ciudadanía más activa y participativa. En este sentido, existen muchos ejemplos en Canadá, Estados Unidos y Europa de cómo la ciudadanía se ha involucrado en la supervisión y provisión de servicios públicos municipales. Inclusive en México, en el caso ya mencionado de los municipios de la cuenca del río Ayuquila en Jalisco y en los de la costa de Yucatán, las organizaciones civiles ya intervienen en la separación de desechos sólidos, recolección de basura y, en Yucatán, hasta en la prevención de desastres naturales.¹⁸

5. Generar redes de comunicación informal gobierno-sociedad-ONG-academia; en las que el conocimiento científico se divulga para crear y reconocer bienes públicos, además de crear vínculos con redes ciudadanas.

Lo anterior ha permitido crear coaliciones nacionales e internacionales con la academia y organizaciones internacionales como en el caso de Codenoba, Argentina, donde la alianza intermunicipal recibió recursos y capacitación por parte de la UNESCO y el Instituto de Estudios de América Latina en Francia.¹⁹

6. Más y mejor información; que permite mejores diagnósticos para entender las debilidades y oportunidades de la zona y de los bienes públicos compartidos a futuro. Entre los muchos ejemplos destaca el de Leduc, en Canadá, donde los municipios crearon su propia metodología para medir el crecimiento económico y poblacional de la zona al 2060 y con base en ello planear la infraestructura necesaria y el ordenamiento territorial.²⁰

7. Mayor rendición de cuentas. Este fue uno de los resultados más relevantes de la experiencia en Codenoba, Argentina, donde los municipios se vieron por primera vez obligados a rendir cuentas sobre sus gastos y su administración interna a la ciudadanía y a organizaciones como UNESCO para acceder a capacitación y recursos.²¹

Además de estos beneficios generales, hay otras ventajas particulares por las cuales estas alianzas han sido creadas, que incluyen la solución de problemas específicos como los que a continuación se describen.

Transporte

Una de las primeras formas de alianza municipal se dio en Europa hace más de sesenta años donde se crearon autoridades para coordinar, planificar y definir los

¹⁸ Zentella, J.C. (2004). Op. Cit.

¹⁹ Maurice, N. y Braun, C. (2005). Op. Cit.

²⁰ City of Leduc (2008). Leduc 2060: County and City Planning for a Sustainable Future, http://www.leduc.ca/Leduc/files/planning/Leduc_January_2008-leduc2060presentation.pdf

²¹ Maurice, N. y Braun, C. (2005). Op. Cit.

servicios de transporte.²² Estas instancias, que generalmente son metropolitanas, se han convertido en el motor del proceso de institucionalización metropolitana y son ejemplo de gobernanza al promover la cooperación y la participación en red de los actores del sistema de transporte.²³

La necesidad de coordinar infraestructura, redes de transporte público, normas ambientales y tarifas hace evidente la necesidad de contar con autoridades intermunicipales para el transporte. Inclusive algunos países como Francia prevén en su marco jurídico que toda área urbana de más de cien mil habitantes cuente con una autoridad que coordine el transporte colectivo, incluyendo la circulación de automóviles y bicicletas entre otros. Para financiar dichas autoridades se creó el impuesto *Versements transport* en 1971. La idea detrás de este impuesto es que las empresas privadas contribuyan a mejorar el transporte público al reducir los tiempos de traslado de sus empleados en dicho transporte. Así, las compañías con más de 9 trabajadores en un distrito de más de diez mil habitantes deben pagar este impuesto indirecto. El valor del impuesto puede variar entre 0.55% y 1.75% de la masa salarial de la compañía, dependiendo del tamaño de la ciudad. De aplicar dicho impuesto para la Zona Metropolitana del Valle de México y considerando la tasa máxima, se podrían obtener recursos por cerca de 4 mil millones de pesos, lo cual representa el 35% del presupuesto de transporte público para el Distrito Federal. Esto significa que la red de transporte público se podría incrementar en la misma proporción para movilizar mano de obra para todo tipo de empresas dentro de la ciudad (incluyendo zonas conurbadas), lo cual no sólo elevaría la productividad, sino también reduciría la congestión y la contaminación asociada a ésta, a la vez que implicaría un aumento en la calidad de vida de los trabajadores y los ciudadanos en su conjunto.

Las alianzas intermunicipales en materia de transporte varían de país en país. Por ejemplo, en los países germánicos (Alemania, Austria y Suiza) dichas autoridades asocian a operadores y administradores, mientras que en el Reino Unido o Francia las autoridades también regulan las concesiones y administran las subvenciones. Los resultados de estas y otras alianzas intermunicipales es la coordinación de redes de transporte público como el camión, el metro y los ferrocarriles; menores costos de operación y de adquisición de equipo; y una mayor información para el usuario sobre la red de transporte.

En México, este tipo de autoridades prácticamente no existe. La Ciudad de México, que cuenta con el principal sistema de transporte público del país, apenas en 2005 se creó la Subsecretaría de Programas Metropolitanos. Esta nueva autoridad en realidad se dedica a coordinar con otros gobiernos municipales y estatales algunos programas y a gestionar nuevos proyectos, pero no tiene ejecución o contacto directo con los servicios a la población.

²² Arámbula, A. (2007). Figuras Intermunicipales Urbanas, Distrito Federal: Cámara de Diputados Centro de Documentación, Información y Análisis.

²³ Ibid.

Es urgente que todas las zonas urbanas del país de más de 500 mil habitantes o que abarcan más de un municipio cuenten con organismos metropolitanos que coordinen las redes de transporte público, encargados de licitar y adquirir equipo, regular concesiones, administrar redes, fijar tarifas, proveer información al usuario, coordinar servicios y crear campañas y opciones atractivas para nuevas formas de transporte limpio (bicicletas y peatones principalmente).

Agua

La provisión de agua es otra de las primeras causas por la cual se han generado alianzas y acuerdos intermunicipales en todo el mundo. En Alemania, las empresas abastecedoras de agua para varios municipios han sido administradas por mancomunidades desde hace casi 50 años. Dichas empresas hoy abastecen hasta 250 ciudades y comunidades y ahora también proveen servicios de purificación y tratamiento.

En México, recientemente se han dado algunos ejemplos de alianzas de organismos operadores de agua para proveer el líquido en más de un municipio. Por ejemplo, el Organismo Operador que inició para dar el servicio de agua potable y drenaje en Tijuana hoy presta el servicio no sólo a la ciudad sino al municipio de Playas del Rosarito. De igual forma, en 2004 se creó la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas que integra a los municipios de Guadalupe, Morelos, Vetagrande y Zacatecas. Las decisiones operativas y de administración las toma su Consejo Directivo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. De igual manera, San Luis Potosí cuenta desde 1996 con su Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos que provee el servicio a los municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez.

Gobierno (trámites y finanzas públicas)

De manera más reciente, distintos gobiernos municipales del mundo también han decidido crear alianzas para tener una mejor administración pública. Por ejemplo, desde enero de 2004 la gestión de la tesorería para el municipio de Stetten am kalten Markt, en Alemania, se lleva a cabo en la administración municipal de Albstadt con base en la propia iniciativa del presidente municipal de Stetten, quien cedió la gestión de su tesorería debido al buen desempeño de sus vecinos. Así, desde el 2004 la tesorería municipal de Albstadt es responsable de los sectores de contabilidad y teneduría de libros, tramitación de pagos, administración de las reservas de caja, cobranzas y tramitación de la ejecución judicial de adeudos para la municipalidad de Stetten. Los consejeros de Stetten se reservan el derecho de elaborar los planes presupuestarios.

Otras alianzas intermunicipales en Alemania han creado departamentos conjuntos para autorizaciones de construcción o para adquisiciones, lo que ha permitido

obtener ventajas importantes en relación con la administración de recursos públicos y la gestión de trámites.

En México, las alianzas municipales en cuestiones de trámites y finanzas públicas han sido limitadas y la mayoría de los casos se centran en la unión de catastros y a veces de registros públicos de la propiedad. Por ejemplo, en Sonora se creó el Instituto Catastral y Registral de Sonora (ICRESON) dentro de la estructura del estado para dar certidumbre jurídica, orden y mejorar la eficiencia de los trámites en todos sus municipios. El instituto establece un sistema único de normas y lineamientos para llevar las funciones tanto catastrales como registrales y cuenta con mesas catastrales por municipio que proveen de información al instituto. El ICRESON ha permitido contar con un solo sistema integrado en lugar de uno por municipio, fortaleciendo la coordinación municipal. También ha logrado mayor eficiencia en la consulta de información ya que se pudo actualizar el valor del catastro de forma más rápida y certera, logrando un aumento del 60% en la recaudación. Cada municipio mantiene sus bases de datos, partiendo de que se tiene una base de datos catastral única como plataforma para todos. Uno de los elementos clave para el éxito del programa es que cuando arrancó el sistema de información era del estado, por lo que todo fue desarrollado con financiamiento estatal y se logró involucrar a todas las dependencias (rurales, reforma agraria, registro agrario, municipios y el estado). Es decir, el estado fungió como gestor con recursos. Otro caso de éxito en donde también se logró la cooperación de los municipios para la regularización del catastro con recursos estatales es el de la ciudad de Guadalajara.

Otros (bienes públicos y desarrollo)

Existen muchas otras razones por las cuales los municipios firman acuerdos de cooperación e incluyen la creación de escuelas especiales de música, centros de formación de adultos y residencias para animales. Sin embargo, en México las dos principales causas para crear alianzas intermunicipales hasta ahora han sido:

1. Salvaguardar algún recurso natural (considerado un bien público)

Este es el caso de la alianza de la cuenca del río Ayuquila, en Jalisco, que se creó para salvaguardar el río. Dicha alianza ha sido muy exitosa al integrar a la sociedad civil en esta tarea. Además de proteger el río, la alianza busca crear un ordenamiento territorial de la zona, tratar el agua, separar y manejar mejor los residuos sólidos y prevenir incendios en la Sierra de Manantlán. El éxito de dicha alianza también inspiró la creación de la cooperación de los municipios costeros de Yucatán que busca proteger y crear un ordenamiento territorial de la costa en cuestión. La alianza obtiene el apoyo de prácticamente todas las instituciones académicas de la zona y fondos de fuentes internacionales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas.

2. Generar planes de desarrollo económico conjunto, entre los que destacan:

- La agrupación intermunicipal “Arriba el Norte”, en Nayarit, que busca la planificación urbana, el ordenamiento territorial, la creación y mejoramiento de infraestructura para detonar inversiones, y la promoción de una cartera de proyectos regionales.
- La asociación intermunicipal de Guadalajara que trabaja para crear el Instituto Metropolitano de Planeación, con el fin de planear el crecimiento futuro de la ciudad al 2030, sobre todo en la búsqueda de soluciones ambientales (como, por ejemplo, duplicar la extensión de áreas naturales protegidas de la zona).
- La alianza intermunicipal del Puerto de Veracruz, que cuenta con 10 líneas estratégicas alrededor del desarrollo ecológico (centrado en corredores verdes, mejorar parques, reutilizar aguas residuales y evitar el deterioro de acuíferos), así como con un plan industrial, agropecuario, turístico, educativo y cultural. El plan contempla también al transporte urbano y la seguridad ciudadana.
- El acuerdo de cooperación de los municipios de Ensenada, Mexicali, Rosarito, Tecate y Tijuana para crear una visión conjunta de región económica conurbada. En esta alianza tanto los gobiernos locales como el estatal y los organismos empresariales definieron un plan integral socioeconómico para generar certeza jurídica, orientar la inversión pública y privada, y aprovechar las sinergias.

Existen otras razones por las cuales las alianzas intermunicipales se han creado. Sin embargo, las alianzas en México se caracterizan sobre todo para detonar crecimiento económico y proteger bienes públicos. De estas experiencias tenemos lecciones importantes que aprender.

Lecciones aprendidas en México

Las pocas experiencias de alianzas municipales en México muestran que dichas alianzas pueden contribuir a:

- Resolver una crisis. En ciertas ocasiones eventos catastróficos pueden detonar la negociación entre municipios. Por ejemplo, en 1998 un accidente en un ingenio azucarero en Jalisco causó una derrama de melaza en el río Ayuquila de grandes proporciones, ocasionando la muerte masiva de peces. A consecuencia de esto, en 2001 se firmó una carta de intención en 8 ayuntamientos que formalizaron el compromiso para la ejecución conjunta de proyectos de gestión ambiental para salvar la cuenca del Río Ayuquila. La misión de esta iniciativa es “consolidar una asociación de municipios que cuente con la participación y el apoyo ciudadano (...) con las capacidades institucionales para mejorar las condiciones de vida de su población mediante una efectiva gestión ambiental.”

- Crear nuevas iniciativas en los gobiernos estatales. En el Estado de México la propia constitución local prevé la creación de un área de gobierno para atender asuntos metropolitanos que competen a distintos municipios.

Esta área cuenta con funciones, atribuciones, personal y presupuesto para atender dichos asuntos. Así, la Dirección General de Análisis y Prospectiva Metropolitana en el Estado de México se encarga de:

- Crear información metropolitana;
 - Administrar programas metropolitanos;
 - Estudiar y planear el despacho de asuntos metropolitanos;
 - Hacer proyectos de inversión y acciones estatales de beneficio intermunicipal;
 - Implementar mecanismos de consulta y concertación con los sectores social y privado para la planeación y evaluación de acciones y programas;
 - Promover foros, conferencias y seminarios en los ámbitos regional, estatal, nacional e internacional orientados a la identificación y solución de la problemática social, económica y política de las zonas metropolitanas.
- Atender la demanda social para casos de problemas complejos: crecimiento urbano, basura, salud pública, contaminación del agua (río o mar). Este fue el caso de la alianza intermunicipal de los municipios costeros de Yucatán para salvaguardar el mar, que estuvo motivado por las campañas de sensibilización y educación ambiental en dichos ayuntamientos, y siguiendo la metodología sobre la conservación a partir del orgullo, con el tema: “Manejo de los Residuos Sólidos”, basándose en el apoyo de asociaciones civiles y académicas (CINVESTAV, Universidad Autónoma de Yucatán).

Dichas campañas se crearon con el apoyo del gobierno federal (Conabio y Semarnat) así como del gobierno estatal (Secretaría de Ecología) y el Banco Mundial, para preservar el Corredor Biológico de la Costa Norte de Yucatán. El esfuerzo se hizo para influir las actividades económicas y sociales, propiciar la conservación y restaurar los recursos naturales entre las dos reservas naturales en los extremos de la península -Celestún y El Palmar en el oeste, y Bocas de Dzilam y Ría Lagartos en el este.

- Aumentar la participación y disponibilidad de información científica de ONGs y académicos. Tal como sucedió en el intercambio de información de los municipios costeros de Yucatán con el Banco Mundial y la Semarnat.
- Incentivar la participación ciudadana permitiendo que esta proponga y supervise la actuación de fondos comunes para proyectos intermunicipales. En este sentido ya se dio el primer paso al crearse los fondos federales para zonas

metropolitanas (distintos municipios) para planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura que sean sustentables y promuevan el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de estas zonas, a la vez que impulsan su competitividad. Los criterios de asignación de dichos fondos están sujetos a un análisis costo-beneficio y de impacto metropolitano. Para lograr la mejor aplicación de dichos recursos cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente y un fideicomiso de administración e inversión. Es en estos donde deberá existir la participación ciudadana para asegurar su buen desempeño.

- Permitir el cobro de servicios, como agua y peaje, para obtener ahorros mediante economías de escala, especialmente en servicios que utilizan redes de distribución. Tal es el caso de la Asociación Nacional de Municipios Costeros fundada el 30 de octubre de 2004 y cuya agenda muestra una diferenciación territorial clara respecto al resto de las agendas o espacios territoriales (por ejemplo, fronterizos o turísticos).

-Nota Informativa-

**INSTITUTO NACIONAL PARA EL
FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL**

-Nota Informativa-

**INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO
MUNICIPAL***

Frente a los alcances limitados de la política económica y social del siglo XX, el centralismo fue cuestionado debido a las grandes disparidades regionales, la ausencia de recursos financieros en los gobiernos locales y la carencia de mecanismos de coordinación intergubernamental.

El regreso al federalismo se percibió como la forma ideal para promover un desarrollo más armónico de los estados y municipios mexicanos, en un marco coherente con las políticas públicas nacionales.

Por ello, fue necesario emprender la ruta hacia un Auténtico Federalismo a través de una serie de consideraciones de cambios dentro de las dimensiones político-institucional, hacendaria, administrativa, de desarrollo regional y municipal.

La construcción del federalismo en México se había desarrollado a partir de esfuerzos aislados, estrategias divergentes y prácticas que se habían limitado a resolver problemas coyunturales, especialmente en el terreno de la coordinación fiscal.

Enfrentar el reto de construir un Auténtico Federalismo condujo a replantear la forma en que se estructuraban y relacionaban las autoridades de los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Municipios autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y Federación.

Estados soberanos y prósperos, con poderes federales garantes de la unidad y la equidad de los mexicanos.

Estado mexicano, que será uno de derecho, social, democrático y federalista; guiado por gobiernos comprometidos con las aspiraciones ciudadanas, sustentados en una coherente y corresponsable arquitectura constitucional y legal, subsidiaria y solidaria, que opere con base en relaciones y acuerdos auténticamente federalistas y que procure el bien común, así como el respeto a las autonomías estatales y municipales.

Ello, para asegurar la transición exitosa del centralismo a un Auténtico Federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la

* Información disponible en la página web:
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes_del_INAFED

función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno.

Creación del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un Auténtico Federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

El INAFED, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es una instancia dirigida a:

- Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo.
- La formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional.
- Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.
- Abrir los espacios permanentes de participación para los gobiernos estatales y municipales, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un Auténtico Federalismo.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal contará con un Consejo Consultivo, conformado mediante esquemas plurales e incluyentes, cuyas funciones esenciales serán las de asesoría y evaluación del proceso de construcción de un Auténtico Federalismo. Poseerá una estructura ágil y flexible, encaminada a la construcción de acuerdos y a la realización del modelo estratégico para un Auténtico Federalismo, a través de la formulación, coordinación y evaluación de las políticas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503