

Propuestas para enfrentar la crisis de la gestión educativa en el Estado de Chihuahua.

Por Dr. Ricardo Almeida Uranga

I. INTRODUCCIÓN - PLANTEAMIENTO DEL ENFOQUE

El 5 de Septiembre de 1921 se fundó la Secretaría de Educación Pública (SEP) para dirigir la educación en los Estados Unidos Mexicanos (EUM). El propósito fue constituirse en fuerza hegemónica civilizatoria y hacer llegar su acción hasta los más recónditos lugares de México. El Sistema Educativo Mexicano (SEM) se erige como un baluarte a la fuerza civilizatoria. El modelo educativo de la SEP ha sido predominantemente reproducciónista del establishment de la sociedad mexicana. Dicha situación se caracteriza por la centralización de la acción política, alta corrupción de las instituciones públicas, sindicatos sectoriales y corporativizados, crecimiento industrial sin conciencia social ni ecológica, inequidad profunda en la distribución de la propiedad, de la riqueza y del ingreso, falta de respeto e irreverencia hacia la pluralidad étnica y cultural de los EUM. En una frase: dominación sin violencia, es decir, dominación cultural. De aquí la tesis de la presente propuesta: el reto de transformar, en este caso, un sistema educativo estatal vertical y anacrónico, a uno que verdaderamente estimule el desarrollo pleno de las cualidades expansivas de crecimiento de la personalidad humana a partir de los marcos culturales de los grupos poblacionales que componen el heterogéneo, disperso y extenso Estado de Chihuahua.

II. DESARROLLO ANTECEDENTES.

Ninguna propuesta se hace ni opera en un vacío. Siempre existen iniciativas, acuerdos y leyes previas que son necesarias considerar para determinar la viabilidad histórico-política de la propuesta. Hay visiones de proyectos sociales que se “adelantan” a un momento (o a una época) de un grupo (o de una sociedad). La presente propuesta considera siete antecedentes que la preceden: cinco nacionales y dos estatales. Estos se describen a continuación.

(a) Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 3o. Constitucional establece el derecho de todo individuo a recibir educación. Así mismo declara los criterios rectores de la Educación en México. Establece que la educación deberá ser pública, integral, laica, de calidad, democrática, conducente a fortalecer los valores nacionales y de convivencia humana, equitativa y respondiente a las exigencias de un mundo cambiante.

(b) Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBYN).

Este acuerdo se firmó entre el secretario de Educación Pública, la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de las 31 entidades federativas del país en la ciudad de México, D. F. el 18 de Mayo de 1992.

El acuerdo busca hacer suficiente la cobertura y elevar la calidad de la educación a través de tres líneas estratégicas: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

Con la primera línea se busca que el federalismo educativo en México sea una realidad, es decir, que las entidades federativas asuman la rectoría de la educación de las poblaciones respectivas. También se busca una mayor participación en los procesos educativos de los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades.

Se han documentado varias causas por las cuales la SEP inicia un periodo de descentralización a partir de la firma de este acuerdo: el fortalecimiento del federalismo mexicano, disminución de la falta de responsividad de la Secretaría, alteración de la historicidad de las relaciones con el SNTE, el control del conflicto con el magisterio y el mejoramiento de la imagen internacional del SEM (Ornelas, 1995).

(c) Ley General de Educación (LGE).

La Ley General de Educación (Diario Oficial de la Federación, 13 de Julio de 1993) ratifica los criterios rectores de la Educación en México y le da normatividad jurídica al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

(d) Propuestas para Asegurar la Calidad de la Educación Pública del SNTE.

El SNTE (1er Congreso Nacional de Educación, Noviembre de 1994) ha intentado asumir una postura académica o pedagógica de la Educación Pública. Su propuesta oficial quedó plasmada en el documento intitulado “10 Propuestas para Asegurar la Calidad de la Educación Pública”. Este documento plantea el compromiso, por lo menos en la retórica, del SNTE para el mejoramiento del SEM.

(e) Programa Nacional de Educación 2007 - 2012.

Este programa establece objetivos estratégicos, políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas para lograr una educación de buena calidad para todos en el siglo XXI. Sus planteamientos se subdividen en cuatro subprogramas educativos: (a) educación básica; (b) educación media superior; (c) educación superior; (d) y educación para la vida y el trabajo.



Fotografía: Aldo Guerra

(f) Plan Estratégico del Sector Educativo en el Estado de Chihuahua 1997 - 2005.

En el Gobierno del Estado de Chihuahua entre enero de 1996 y octubre de 1998 se dio una tésitura política e histórica que abrió por primera vez la posibilidad de la conformación de un plan estatal de educación basado en una amplia consulta ciudadana y con un fuerte respaldo en la investigación educativa. Aziz (1996) se refiere a dos condiciones básicas que se dieron a nivel nacional, que condujeron a la alternancia en el poder en el Estado de Chihuahua.

Una de ellas fue, hasta antes del 2000, la crisis del sistema político de partido de Estado y la otra, la crisis del Estado benefactor. Estas crisis se convirtieron en el caldo de cultivo para que la hegemonía priísta empezara a mostrar resquebrajaduras importantes a través de la pérdida de las presidencias municipales, de varias gubernaturas, de la mayoría en los congresos estatales y, posteriormente de la Presidencia de la República en los años 2000 y 2006.

El plan estratégico referido, PESEECH (por sus siglas), se lanzó a la sociedad como una propuesta que buscó trascender la mera retórica político-institucional y lograse operacionalizar buena parte de los anhelos, acuerdos y normas contenidos en el Artículo 3o. Constitucional, en el ANMEByN, en la LGE y en las Diez Propuestas del SNTE para asegurar la calidad de la educación pública en México. El planteamiento del PESEECH fue en contra de la tradición vertical de la planeación educativa en México y buscó mejorar la calidad del sistema educativo estatal, movilizándolo a la sociedad en torno a la educación, alcanzando consensos básicos y democratizando la formulación de las políticas públicas en Educación. De esta manera se constituye en un antecedente histórico invaluable.

(g) Diagnóstico de Sistemas de Trabajo y Necesidades de Capacitación Gerencial.

El DSTyNCG (por sus siglas) para el Diseño del Programa de Fortalecimiento Institucional fue parte de un proyecto a nivel nacional con seis estados (Chihuahua, Colima, Quintana Roo, Nayarit, Estado de México y Sonora). Fue el primer intento de mejorar la administración pública de la educación a nivel nacional.

La primera etapa de este proyecto (1997) buscó diagnosticar, diseñar, implantar y evaluar un esquema de capacitación orientado a hacer más responsivos los procesos de la administración pública para abatir el rezago educativo. En este caso, se buscó abatir el rezago educativo desde una óptica más administrativa, rediseñando la estructura de las burocracias estatales encargadas de administrar la educación pública. Estos siete antecedentes conducen a las áreas de oportunidad para impulsar una serie de innovaciones en metodologías de gestión, investigación y planificación educativa en el Estado de Chihuahua que se describen a continuación.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE INNOVACIÓN EDUCATIVA.

Ningún proyecto social puede agotar la satisfacción de las necesidades comunitarias que se presentan en un estado o en una nación. Los problemas que plantean las más de 13,000 localidades que tienen menos de cien habitantes en el Estado de Chihuahua y las zonas urbanas exceden con facilidad cualquier intento de resolución desde la perspectiva del trabajo de un gabinete de gobierno.

Además, cualquier planteamiento que se haga siempre será perfectible. Esto es aún más cierto en el área de educación porque este sector presenta un rezago ancestral en el Estado de Chihuahua y en el resto del país. Por ello perduran en la sociedad chihuahuense un conjunto de necesidades socio-educativas que invitan a diseñar e implementar un conjunto



de innovaciones tanto investigativas, de gestión escolar, como de planeación y administración que busquen resolver la problemática del sector educativo. A continuación se enumeran cuatro propuestas por áreas de oportunidad.

(a) Procesos de Micro-planeación Regional.

De acuerdo al Diagnóstico de Sistemas de Trabajo y Necesidades de Capacitación Gerencial que se realizó en la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte (anteriormente denominada como Dirección General de Educación y Cultura) del Gobierno del Estado de Chihuahua, los procesos de apoyo para la proporción de servicios escolarizados de calidad en forma permanente y las unidades de servicios educativos especializados se encuentran excesivamente fragmentados.

La estructura existente evita que los procesos de trabajo administrativo fluyan de manera efectiva y se enfatiza el control sobre la coordinación. Por otro lado, se han señalado como problemas fundamentales en los diagnósticos escolares los que se refieren a la deserción y reprobación escolares.

Las investigaciones de carácter explicativo que han intentado dilucidar las causas de dichos problemas han encontrado dos hallazgos. Uno, que hay factores exógenos, fuera del control de los planificadores que inciden sobre la magnitud de la deserción y la reprobación.

Otro, que los planificadores, al asignar los recursos disponibles, no toman en cuenta criterios tendientes a contrarrestar los problemas que se generan en el ámbito extraescolar (Muñoz I., Rodríguez, Restrepo de Cepeda y Borrani, 1994).

PROPUESTA 1

Simplificar los procesos de apoyo concernientes a: procuración de material y equipo educativo, implantación de cambios curriculares, instalación de unidades de servicios especializados, ubicación de personal docente y administrativo, y habilitación de personal docente y administrativo. Realizar programas piloto con los procesos simplificados.

Este trabajo se puede realizar a través de equipos de trabajo que sean conducidos por líderes funcionales de los dos subsistemas estatales de educación en el Estado de Chihuahua. Los equipos requerirán habilitarse y ser conducidos mediante asesoría externa para realizar el rediseño de los procesos de apoyo a las actividades de valor primario. Diseñar e implantar una figura que se puede denominar la "Unidad de Congruencia Planificadora Altamente Informada" (UCPAI). Esta unidad se puede conformar con equipos de trabajo al interior de las secretarías y entre las mismas en el Gobierno del Estado. Dichos equipos pueden recibir información proveniente de las áreas que realizan investigación educativa de las secretarías de educación a nivel estatal y nacional. De esa manera se pueden llegar a formular Políticas Públicas de Alto Impacto Socio-Educativo. En particular las políticas que tienen que ver con la distribución de recursos tendientes a prevenir y/o abatir el rezago educativo que se presenta en el Estado de Chihuahua.

(b) Vinculación de resultados investigativos con procesos de toma de decisiones en las estructuras burocráticas.

Actualmente se está dando en el Estado de Chihuahua y en nuestro país una explosión de información producto de la investigación educativa. Por ello se está produciendo suficiente información que los tomadores de decisión no alcanzan a procesar de manera oportuna. Por otro lado está ampliamente documentado en la literatura de administración educativa que las figuras políticas y los funcionarios que planifican la educación y asignan los recursos no suelen estar enterados de la información que los centros de investigación producen en relación con factores causales de mayor o menor rendimiento escolar.

Muñoz, Rodríguez, Restrepo de Cepeda y Borrani (1994) señalan que: "...se deduce que los estudios realizados hasta ahora no han podido extraer conclusiones que reúnan el grado de concreción que sería necesario, como para poder ser utilizados por los planificadores de la educación al diseñar e instrumentar políticas encaminadas a mejorar el rendimiento de los sistemas escolares". Es decir, que tiende a haber un abismo entre los grupos investigativos y los grupos de administradores quienes podrían mejorar sus decisiones si conociesen y entendiesen la información que los investigadores educativos producimos.

En el caso del Estado de Chihuahua, los procesos decisivos



siguen obedeciendo más a una lógica de presión socio-política, o a una reactividad cotidiana por parte de los funcionarios de gobierno que a una toma de decisiones con una visión de sistema y ampliamente informada. El diagnóstico de sistemas de trabajo (DSTyNCG) señaló que parece haber, por un lado “especialistas de la tarea educativa”, y por el otro, “generalistas”. Esto conduce a poca comunicación entre unos y otros, a una visión parcial de la problemática, a la fragmentación de los procesos de trabajo y a una estructura insensible a las demandas de los centros de trabajo escolar y a los planteamientos estratégicos del gobierno.

PROPUESTA 2

Se propone vincular mediante seminarios de trabajo breves pero frecuentes los resultados de los trabajos de las áreas de investigación de la SEP con los proyectos de trabajo y procesos de toma de decisiones del resto de las instancias administrativas de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Estado de Chihuahua (SECD), con otras dependencias del propio gobierno y con los sectores sociales. Para ello se sugiere que se estructuren una serie de talleres de socialización para que se reflexione de manera colectiva sobre la información que resulta de las investigaciones que se realizan en la SEP. Estos talleres se pueden impartir a los equipos de trabajo inter-departamentales e inter-institucionales que conformarían la UCPAU. Dicha unidad

(explicada con antelación) puede coordinarse desde la propia Secretaría General del gobierno estatal. La finalidad es arribar al diseño de políticas públicas de alto impacto para potencializar el rendimiento educativo del sistema escolar chihuahuense.

(c) Procesos de gestión escolar/ comunitaria informada potenciados a través del uso de las redes sociales.

Como queda claro por lo expuesto anteriormente, en México existen innumerables mandatos constitucionales y legales, acuerdos, convenios y minutas de sectores poderosos de la sociedad que repiten constantemente la necesidad de la participación ciudadana en los procesos educativos y de gestión escolar. El ANMEByN establece, por ejemplo, que: “[u]n federalismo educativo fortalecido y una apropiada participación social generarán un nuevo sistema que impulsará decisivamente la calidad de la educación.

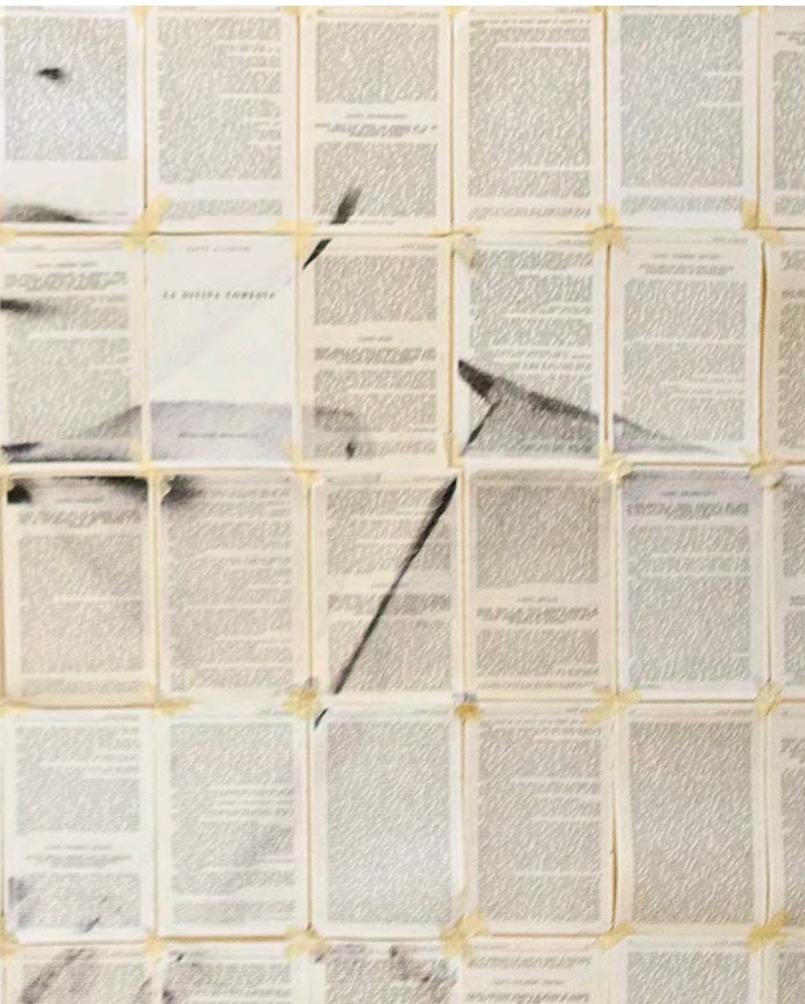
La magnitud y la trascendencia de la obra educativa que reclame el futuro de México entraña la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno” (pág. 160).

El capítulo VII de la LGE trata sobre la participación social en la educación. La Sección 1 habla sobre la participación de los padres de familia, la Sección 2 trata sobre los consejos de participación social y la Sección 3 de este capítulo vé lo referente a los medios de comunicación. La primer propuesta para asegurar la calidad de la educación pública del 1er Congreso Nacional de Educación del SNTE se refiere a la necesidad de: “establecer un diálogo permanente entre el magisterio nacional y todos los sectores del Estado y la Sociedad para definir con mayor precisión los valores, objetivos y fines del sistema educativo nacional y los medios necesarios para su realización, ante los cambios que afectan el desarrollo del país” .

A pesar de que se muestra cauto el SNTE al indicar la necesidad de la participación social, ésta sí se incluye entre sus propuestas de aseguramiento de la calidad de la educación pública en México.

Dicha normatividad contrasta fuertemente con la realidad. En la práctica, la participación de los padres de familia en las escuelas se limita al pago de cuotas y arreglo de la ventanería y el drenaje (si es que cuentan con él). Ni los maestros, y mucho menos los directivos e inspectores escolares siquiera desean que haya mayor injerencia de los padres (o de la ciudadanía) en los asuntos de la escuela.

Existen mecanismos sociales de rechazo y manipulación de la ciudadanía que los lleva a asumir una actitud apática con respecto a los asuntos educativos. Así mismo el autoritarismo institucional alcanza a los padres y ciudadanos quienes se ven, en muchas ocasiones, forzados a “participar” pero más de forma que de fondo. Esto abre una tercera área de oportunidad de intervención para la innovación educativa en los renglones que se refieren a la gestión escolar y la participación ciudadana.



PROPUESTA 3

En esta sección se va a exponer una línea de investigación a la que se le va a dar continuidad a nivel de propuesta en el siguiente inciso (d. Innovación Pedagógica). Se refiere concretamente a impulsar procesos de Investigación-Acción (Argyris, 1993; Denhardt, 1981; Murphy, 1993) iniciados a partir de los centros escolares e involucrando a padres de familia y representantes de sectores en los grupos investigativos.

La investigación-acción busca tres objetivos básicos:

(1) La comprensión del hecho pedagógico y su consecuente mejoramiento.

(2) El conocimiento de la influencia de factores tanto endógenos como exógenos (del ambiente) que influyen en el hecho pedagógico y su consecuente mejoramiento.

(3) El mejoramiento de la práctica pedagógica.

La investigación-acción se puede realizar a través de la habilitación de equipos de profesores, directivos, alumnos, padres, representantes sociales y ciudadanos que participen voluntariamente en la conformación de equipos que no sólo busquen el mejoramiento de la enseñanza y de las condiciones en que ésta ocurre, sino también, que busquen entender la dinámica de la educación como un fenómeno socio-cultural. Las actividades de los equipos de investigación se podrían sistematizar a lo largo de los ciclos escolares.

El conocimiento y la producción del mismo se haría de manera colectiva (democrática). La instrumentación de este tipo de equipos se puede realizar a través de una convocatoria a los centros educativos, desarrollando materiales con el grupo operador de gestión escolar de la SEC e iniciando esfuerzos de investigación-acción desde la sociedad impulsando redes de ciudadanos.

Es necesario impulsar un tejido social nuevo cuando se tienen casi cinco años de avance en la operación de un programa nacional de educación innovador (2006-2012).

(d) Innovación Pedagógica.

Por último se ve la necesidad de ampliar el estudio de "Evaluación de la Educación Primaria", como una cuarta área de oportunidad, ya que dicha investigación iniciada por parte de la SEP no incluye el levantamiento de datos sobre un conjunto de variables que se ha demostrado anteriormente que inciden sobre el rendimiento académico en el SEM. Asimismo, no se contempla una validación cualitativa de los reportes hechos por los maestros, directores y padres de familia.

PROPUESTA 4

Se proponen tres líneas de investigación:

(1) La línea de investigación-acción descrita en el inciso (c) anterior.

(2) Ampliar el conjunto de variables del Diagnóstico de la Educación Primaria que ha realizando la SEP para incluir variables que en estudios anteriores (Muñoz y Guzmán, 1976; Muñoz y Rodríguez, 1976; Muñoz I., Rodríguez, Restrepo de Cepeda y Borrani, 1994) han probado ser variables asociadas o intervinientes con el rendimiento escolar.

(3) Finalmente realizar una validación etnográfica del comportamiento estadístico del conjunto de variables cuantitativas que se han estado estudiando por parte de la Dirección General de Evaluación de la Subsecretaría de Educación Básica (dependiente de la SEP).

Bibliografía.

- Argyris, Chris. *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*. Serie: *The Jossey-Bass Management Series*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- Aziz Nassif, Alberto. "Alternancia, Descentralización y Proyecto Educativo en Chihuahua". *Foro 21. Reflexión, Debate y Propuesta Educativa*. Chihuahua: ClyDA, DGEC, Julio de 1996, No. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Denhardt, Robert B. *In Tha Shadow of Organization*. Serie: *Studies in Government and Public Policy*, Lawrence, KS, USA: University Press of Kansas, 1981.
- Diario Oficial de la Federación. Ley General de Educación*. México, D. F., 13 de Julio de 1993.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. *La Contribución de la Educación al Cambio Social. Reflexiones a Partir de la Investigación*. México, D. F.: Gernika, 1994.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y J. T. Guzmán. "Una Exploración de los Factores Determinantes del Rendimiento Escolar en la Educación Primaria", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. 1, No. 2, 1976.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y P. G. Rodríguez. "Factores Determinantes del Rendimiento Escolar, Asociados con Diferentes Características Socioeconómicas de los Educandos". México, Centro de Estudios Educativos, mimeo, 1976.
- Murphy, Joseph. *Restructuring Schools*. Serie: *School Development Series*, eds. David Hopkins y David Reynolds. Londres: Cassell / The Imtec Foundation, 1993.
- Ornelas, Carlos. *Sistema Educativo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Educación Pública. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.
- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Educación Pública. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*.
- Programa Integral Para Abatir el Rezago Educativo*. Dirección General de Educación y Cultura. Gobierno del Estado de Chihuahua. *Resultados del Diagnóstico de Procesos de Trabajo Administrativo y Necesidades de Aprendizaje para la Gerencia Educativa de la DGEC del Estado de Chihuahua*. Chihuahua, México, Mayo de 1997.
- Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. 1ª ed. Mexico, D. F.: Secretaría de Educación Pública, septiembre de 2001.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Diez Propuestas para Asegurar la Calidad de la Educación Pública*. Primer Congreso Nacional de la Educación, México, Noviembre de 1994.
- Watts, Alan. *El Futuro del Extasis y Otras Meditaciones*. 4a. ed. Barcelona: Kairós, 1981 (Publicado originalmente en 1971).