

Política Educativa

un estado de conocimiento

COORDINADORA:
Norma Jurado Campusano

ESTADO DE CONOCIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN
EDUCATIVA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

8

COLECCIÓN
Investigación educativa
en el estado de Chihuahua

Política Educativa

un estado de conocimiento

Coordinadora: **Norma Jurado Campusano**

ESTADO DE CONOCIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN
EDUCATIVA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA



José Reyes Baeza Terrazas
Gobernador Constitucional del
Estado de Chihuahua

María Guadalupe Chacón Monárrez
Secretaria de Educación y Cultura

Emma Lilia Miramontes Parra
Directora de Desarrollo Educativo

Rosa María Montoya Chávez
Jefa del Departamento de Investigación

Coordinación general:
Rosa María Montoya Chávez

Autora:
Norma Jurado Campusano

PRIMERA EDICIÓN, 2010

D.R. © Secretaría de Educación y Cultura de
Gobierno del Estado de Chihuahua.
Ave. Venustiano Carranza No. 803
Colonia Obrera

ISBN: 978-607-8096-02-2

Impreso en México
Prohibida su venta / distribución gratuita

Corrección de estilo:
Alicia Saavedra Hermosillo

Diseño de cubiertas e interiores:
Gerardo Corral Luna

RECONOCIMIENTO A LA LABOR REALIZADA

La diferencia entre el antes y el después suele estar definida por la acción de hombres y mujeres con visión, claridad de propósitos, compromiso con la tarea y ajustes de sus acciones entre lo deseable y lo posible. Si se suma a ello, el esfuerzo colectivo y la capacidad profesional, se potencia sin duda, el logro de los objetivos propuestos.

Todo esto se encuentra en los productos que hoy, me complace poner a disposición de la comunidad educativa de Chihuahua. La *Colección Investigación Educativa en el Estado de Chihuahua*, compuesta por diez libros que presentan los estados de conocimiento en diferentes campos de la investigación.

El esfuerzo comprometido de un importante grupo de investigadores e instituciones de nuestra entidad se incorpora en estas publicaciones que se proponen al juicio crítico y mejor uso que académicos, investigadores educativos, profesorado y alumnado puedan darle, en aras de coadyuvar a la mejora sustantiva en la calidad de la educación que se ofrece a niñas, niños y jóvenes de nuestra entidad.

Celebro la visión de conjunto y a futuro de las 25 instituciones e instancias que realizan investigación educativa y reconozco la significativa contribución de los Fondos Mixtos CONACYT-Gobierno del Estado de Chihuahua para lograr una verdadera tarea interinstitucional. Subrayo la generosidad y el compromiso de los investigadores que participaron en la Elaboración de los Estados de Conocimiento de la Investigación Educativa en el Estado de Chihuahua.

Sin duda, la conjunción de esfuerzos y talentos, de individuos e instituciones está generando la sinergia necesaria que nos impulsa a todos en el logro de un objetivo común: profundizar y orientar con certeza la investigación educativa en nuestra entidad.

Lic. María Guadalupe Chacón Monárrez
Secretaria de Educación y Cultura

AGRADECIMIENTOS

A la Secretaria de Educación y Cultura, Lic. María Guadalupe Chacón Monárrez, por su decidido apoyo a todas las tareas realizadas en este proyecto.

A la Directora de Desarrollo Educativo, Maestra Emma Lilia Miramontes Parra, que respaldó cada una de las acciones que se emprendieron.

A la Doctora Patricia Ducoing Watty y al Maestro Rolando Emilio Maggi Yáñez, por su generosidad y acompañamiento profesional.

A las autoridades de cada una de las instituciones participantes, que otorgaron facilidades a los investigadores desde sus particulares posibilidades institucionales.

A los coordinadores de cada uno de los campos constituidos, pues su trabajo incansable y su compromiso con la tarea hicieron posible la concreción de estos productos.

A cada uno de los maestros-investigadores que participaron en la elaboración de este primer estado de conocimiento de la investigación educativa en el estado de Chihuahua.

A los investigadores del COMIE que fungieron como lectores externos (Dra. Ducoing, Mtro. Maggi, Dra. Corina Schmelkes y Dra. Martha López), su experiencia y generosidad abonaron indudablemente en la calidad de los trabajos.

Quede este esfuerzo de autoridades, instituciones y sujetos comprometidos con la investigación educativa al alcance de quienes le darán el mejor uso y serán sus mejores críticos: aquellos que aspiran a hacer del ejercicio y resultados de la investigación una herramienta que incida verdaderamente en la calidad de la educación que ofrecemos a nuestras niñas, niños y jóvenes en nuestra entidad.

ÍNDICE

Presentación de la Colección <i>Investigación Educativa en el Estado de Chihuahua</i>	9
Un reto, una visión compartida: acciones y logros.....	9
Un primer análisis a los estados de conocimiento de la investigación educativa en el estado de Chihuahua 1997-2007	18
Tipo de productos analizados.....	20
Características de los campos.....	20
Tendencias.....	20
Abordaje metodológico.....	21
Valoración	21
Condiciones de la investigación educativa en la entidad.....	22
Introducción	23
El campo de la política educativa como objeto de estudio	25
Delimitación del campo	25
La mirada epistemológica.....	38
Trabajos Identificados en el campo	40
Educación y pobreza.....	43
Productividad del sistema educativo	53
Federalismo y descentralización.....	69
Administración y gestión.....	77
Balance general	83
Referentes bibliográficos	91
Acervo consultado.....	91
Bibliografía referenciada.....	94

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN EL ESTADO DE
CHIHUAHUA

Rosa María Montoya Chávez

Coordinadora general

**Un reto, una visión compartida:
acciones y logros**

La colección de libros *Investigación Educativa en el Estado de Chihuahua (1997-2007)*, es uno de los productos derivados de la elaboración de *Los estados de conocimiento de la investigación educativa en el Estado de Chihuahua*, resultado de un esfuerzo interinstitucional coordinado por la Secretaría de Educación y Cultura para fortalecer e impulsar este campo de la investigación en nuestro estado. La colección consta de diez títulos que se corresponden con los diez estados de conocimiento que se trabajaron en el proyecto, de cuyo proceso se da cuenta en las siguientes líneas.

El Departamento de Investigación de la Dirección de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación y Cultura realizó un diagnóstico al inicio de la administración 2004-2010, con la in-

tención de generar su proyecto de trabajo. Para ello realizó una revisión tanto en el panorama estatal como en el nacional para indagar acerca de la problemática que enfrentaba la investigación educativa local y cuál era su posición en el contexto nacional.

En ambos escenarios se destacaba la necesidad de impulsar a nivel estatal, diagnósticos y estados de conocimiento de la investigación educativa. A nivel nacional se habían elaborado los estados de conocimiento de las décadas 1982-1992 y 1992-2002, pero sin incorporar las perspectivas de las distintas entidades, lo que dejaba sin visibilización la producción que pudiesen tener.

Para los estados de conocimiento de 2002-2012, los coordinadores de las diferentes áreas establecidas por el COMIE (Consejo Mexicano de Investigación Educativa) generaron diversas estrategias para recuperar las perspectivas estatales. Desafortunadamente, sólo se logró incorporar la producción de ocho estados (Baja California, Estado de México, Puebla, Guanajuato, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y la Universidad de Guadalajara), nuestra entidad no estuvo entre éstas.

Era evidente, para los integrantes de COMIE, la necesidad de contar con un “mapa” de la investigación educativa a nivel nacional para indagar acerca del tipo de producción que se estaba generando, así como para identificar aquellas regiones que requerían de mayor apoyo para impulsar la investigación educativa en nuestro país.

De igual manera, en cada uno de los estados, la revisión de su producción local se convertía en una posibilidad, tanto para identificar sus fortalezas y debilidades, como para lograr que sus esfuer-

zos en materia de investigación educativa fueran conocidos en el concierto nacional, situación que potenciaría la interlocución de sus investigadores más allá del ámbito local.

Para el caso particular del estado de Chihuahua, la elaboración de los estados de conocimiento de la investigación educativa respondió a la inquietud manifiesta por los investigadores de la entidad. En los documentos que registraron la memoria de los principales encuentros de investigación se identificaron dos preocupaciones centrales: la necesidad de tener un referente que pudiese permitir la discusión en torno al tipo de producción que se estaba generando, cuáles son los intereses temáticos, quiénes producen (investigadores e instituciones), cómo se produce, etc. Asociada a esta preocupación, identificaron como necesaria la definición de una agenda de investigación educativa para la entidad, la cual, difícilmente podía establecerse sin atender la primera de sus inquietudes.

En este análisis, arribaron a la siguiente conclusión: las condiciones en las que se realizaba la investigación educativa en nuestro estado eran de aislamiento, en el caso de los individuos, y de endogamia, en el caso de las instituciones, lo cual, debilitaba la solidez de los productos ante la ausencia del debate e interlocución con los pares. Reconocían la necesidad de abordar proyectos interinstitucionales, e incluso, se generaron encuentros de investigación articulados de esta manera, pero no se había intentado un ejercicio concreto en un proyecto que articulara todas estas intenciones y esfuerzos.

Un antecedente a la elaboración de los estados de conocimiento de la investigación educativa lo constituyó un proyecto ela-

borado por un grupo de maestros estudiantes del doctorado en Tijuana, los cuales habían incorporado a once coordinadores de varias instituciones, habían participado en una convocatoria ante Fondos Mixtos CONACyT-Gobierno del Estado, pero desafortunadamente no lograron el financiamiento. La mayoría de los integrantes de este grupo se sumó de manera entusiasta al proyecto de la Secretaría de Educación y Cultura y algunos de ellos se constituyeron en coordinadores de los distintos campos.

El sentido del proyecto de elaboración de los estados de conocimiento de la investigación educativa en el estado de Chihuahua había sido generado, de esta manera, por los investigadores de la entidad.

En este contexto, la Secretaria de Educación y Cultura, Lic. María Guadalupe Chacón Monárrez, convencida de la relevancia de un proyecto de esta naturaleza, autorizó que se planteara ante las instituciones e instancias que realizaban investigación educativa, a través del Departamento de Investigación. Se logró la adhesión de 25 de ellas para lanzar una amplia convocatoria a investigadores, académicos e interesados, para participar ya fuera, en la elaboración de los estados de conocimientos de la investigación educativa en el estado de Chihuahua, o compartiendo la información sobre la producción que tuvieran en este campo de la investigación. Esta convocatoria se publicó en noviembre de 2006. En este mes se realizó también la presentación del proyecto ante la comunidad de investigadores educativos para la conformación de los grupos de trabajo.

Se obtuvo el registro de la Secretaría ante el RENIECyT y se concursó en la convocatoria 2006-01 de Fondos Mixtos CONACyT-

Gobierno del Estado de Chihuahua, obteniendo el financiamiento al proyecto.

Las dos condiciones mencionadas anteriormente -la amplia aceptación institucional y el financiamiento otorgado-, aunado al interés de los propios investigadores y la disposición de sus instituciones, constituyeron el contexto de posibilidades para la realización del trabajo; las dificultades y obstáculos se fueron identificando en la concreción del mismo. Así, fue difícil la conformación y permanencia de los grupos de trabajo, etapa en la cual se invirtió un tiempo considerable. No obstante, el compromiso con la tarea, por la convicción de su utilidad, hizo que un grupo interinstitucional de 35 investigadores (doctores, maestros y estudiantes de maestría y doctorado) permaneciera hasta el final.¹

Dado que el proyecto estaba animado por una intencionalidad de construcción colectiva, en cada una de sus etapas el Departamento de Investigación presentaba una propuesta que era debatida y en su caso, aprobada o modificada por los grupos de trabajo. La relación horizontal, abierta y de confianza generó los ambientes de discusión y colaboración que propiciaron el arribo a los consensos. En el camino se dieron importantes discusiones en torno a las siguientes cuestiones: el tipo de productos que habrían de considerarse como investigación educativa; la definición de qué era

1 Inicialmente se conformaron catorce grupos de trabajo para las siguientes áreas del COMIE: aprendizaje y desarrollo humanos, currículo, educación ambiental, educación y conocimientos disciplinares, educación y valores, entornos virtuales de aprendizaje, historia e historiografía de la educación, interrelaciones educación-sociedad, investigación de la investigación educativa, multiculturalismo y educación, política y gestión, prácticas educativas en espacios escolares, procesos de formación y sujetos de la educación. Sólo terminaron diez constituidos en campos, fueron los siguientes: aprendizaje y procesos psicológicos asociados, crianza y desarrollo, currículo, lenguas, historiografía de la educación, investigación de la investigación educativa, política educativa, prácticas educativas en espacios escolares, sujetos de la educación y se conformó el campo de género y educación.

un estado de conocimiento (diferenciándolo de estado del arte y estado de la investigación); la organización del trabajo, si a la manera del COMIE, por áreas o bien, por campos; la perspectiva hermenéutica desde la cual se realizaría el análisis; la precisión de qué estábamos entendiendo como conceptualización del campo; discusiones todas de índole teórica y metodológica, centrales para dar rumbo a nuestra tarea.

La riqueza de capitales culturales distintos nos permitió avanzar, aunque no sin dificultades. De esta manera se fueron tomando las decisiones en cuanto a las tareas específicas para cada etapa. Se decidió por ejemplo, considerar como producto de investigación desde las tesis de maestría y considerar los productos generados de 1997 a 2007, aunque posteriormente, los grupos de trabajo fueron tomando otras decisiones, en atención a la relevancia de los productos localizados que no estaban en el periodo señalado.

Durante dos años se fueron realizando las tareas tanto de índole teórica como de trabajo de campo (localización de los documentos, hacer acopio de los mismos y realizar las fichas de contenido y los resúmenes analíticos) y concluir con la redacción preliminar de cada uno de los estados de conocimiento abordados. Para la toma de decisiones en cada una de estas tareas fueron necesarias reuniones periódicas con los coordinadores de los distintos campos así como reuniones generales de trabajo convocadas por el Departamento de Investigación.

Fue de particular importancia la asesoría, desde el inicio, de dos investigadores con experiencia en la coordinación de estados de conocimiento a nivel nacional (la Doctora Patricia Ducoing Watty y el Maestro Rolando Emilio Maggi Yáñez), así como

la experiencia generada por el COMIE en la elaboración de los estados de conocimiento nacionales de las dos décadas ya mencionadas. Adicionalmente, el contacto con la REDIES (Red de Investigadores Educativos de Sonora) y su experiencia en la publicación anual de sus Catálogos de Investigación Educativa como producto de un ejercicio colectivo, alentó los trabajos en nuestra entidad.

Se programaron tres talleres de conceptualización con asesoría de investigadores miembros del Consejo Mexicano de Investigación Educativa; los talleres realizados abordaron de manera central las áreas de Currículo (Dr. Jesús Carlos Guzmán), Investigación de la Investigación Educativa (Rolando Maggi) y Sujetos y Procesos de Formación (Dra. Patricia Ducoing) en junio de 2007. Se contó con la participación de todos los grupos conformados, de manera que se beneficiaran sus propios planes de trabajo con la experiencia vivida en estos talleres.

Posteriormente, en abril de 2008, se organizó el taller “Construcción de categorías para una lectura crítica de los productos de investigación educativa”, coordinado por la Doctora Patricia Ducoing y el maestro Rolando Maggi Yáñez. En el taller se abordaron aspectos técnicos y metodológicos (realización de resúmenes analíticos, definición de categorías para el análisis de los productos y la definición de un Plan General de Redacción).

En este mismo mes, nuevamente se hizo pública una convocatoria abierta a los investigadores de la entidad para que hicieran llegar su producción al Departamento de Investigación de la Secretaría de Educación y Cultura, con el fin de incorporarla al Catálogo de Investigación Educativa del Estado de Chihuahua que se ha-

bía estado elaborando a la par de las tareas para los estados de conocimiento.

En agosto y septiembre de 2008, la Doctora Ducoing y Rolando Maggi pudieron revisar ocho de las primeras redacciones de los estados de conocimiento de los diez campos de la investigación educativa identificados en Chihuahua. En reunión general del 27, 28 y 29 de octubre de 2008, con sede en el Instituto La Salle, los diferentes grupos de trabajo presentaron la redacción de los estados de conocimiento de la investigación educativa en diez de los campos constituidos.

Esta redacción fue sometida a la revisión de una comisión interna constituida por compañeras y compañeros que decidieron participar en la revisión de uno o más campos y, además, se sumaron en calidad de lectores externos la Doctora Corina Schmelkes y la Doctora Martha López, la primera nos apoyó con la lectura del estado de conocimiento de Género y Educación, y la segunda con la lectura de Investigación de la Investigación Educativa y Género y Educación.

El trabajo realizado por los distintos grupos conformados de manera interinstitucional produjo diez estados de conocimiento de la investigación educativa en los siguientes campos: Género y Educación, Lenguas, Aprendizaje y Procesos Psicológicos Asociados, Currículo, Historiografía de la Educación, Prácticas Educativas en Espacios Escolares, Sujetos de la Educación, Investigación de la Investigación Educativa, Política Educativa y Crianza y Desarrollo

Para cada uno de estos campos se definió una mirada teórica para el análisis, se realizó una valoración de los trabajos ubicándolos en subcampos, se presentó un balance de la producción y se generó, a partir de los hallazgos, una agenda de investigación en aquellos temas que, a juicio de los investigadores, estaban ausentes o en niveles incipientes de desarrollo.

Hasta el momento los productos derivados de este esfuerzo se han concretado en la presente colección conformada por diez libros, un Catálogo de Investigación Educativa en Chihuahua, una página web del proyecto y sus productos, una Base de Datos de la Investigación Educativa en Chihuahua y una Agenda Estatal de Investigación Educativa por cada campo estudiado.

Adicionalmente, es importante citar también nueve ponencias presentadas por investigadores chihuahuenses en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa en las áreas de Investigación de la Investigación Educativa y en la de Historiografía de la Educación, así mismo siete tesis terminadas (seis de maestría y una de doctorado) seis en proceso (tres de maestría y tres de doctorado), además de cuatro artículos en revistas de difusión y en documentos telemáticos.

La elaboración de los estados de conocimiento puso a los investigadores de nuestra entidad en contacto con la Red Mexicana de Investigación de la Investigación Educativa (REDMIIE), dirigida por miembros del COMIE y conformada por investigadores de distintas instituciones y centros de investigación educativa de todo el país.

El grupo de trabajo que generó estos productos se constituyó en la Red de Investigadores Educativos Chihuahua (REDIECH) y mantiene interlocución continua con la REDMIIE, realizando conjuntamente una tarea de relevancia nacional. Una vez elaborados los estados de conocimiento, queda como tarea pendiente y prioritaria, la realización de un diagnóstico estatal sobre el estado que guarda la investigación educativa, esto es, la identificación de las condiciones en las que se desarrolla, así como sus usos e impactos en el sistema educativo estatal.

Sin duda, la mirada se ha ampliado, el debate está presente y Chihuahua está aportando y recibiendo la benéfica influencia del intercambio de ideas en el campo de la investigación educativa.

De alguna manera el aislamiento se ha roto...

Un primer análisis a los estados de conocimiento de la investigación educativa en el estado de Chihuahua 1997-2007

Independientemente de los hallazgos específicos que ofrece la lectura de cada uno de los estados de conocimiento en los distintos campos, el análisis -sin ser todavía exhaustivo-, de todos ellos, nos reporta algunas cuestiones interesantes como las que se enuncian a continuación:

Historiografía, Sujetos de la Educación, Género, Currículo y Lenguas son los campos en los que se encuentra mayor producción. En tanto que, Prácticas Educativas, Aprendizaje y Crianza y Desarrollo son los menos estudiados de acuerdo con la producción revisada.

El campo que mantiene su producción es Historiografía de la Educación, identificando en él a los investigadores con mayor número de publicaciones; tanto en Política Educativa, como en Historiografía, Género e Investigación de la Investigación Educativa se encuentran publicaciones a nivel nacional e internacional, pero es en estos campos, en los que se llega a revisar una diversidad de documentos, no sólo tesis de maestría.

Los subcampos mayormente estudiados son: profesores y estudiantes (Sujetos); instituciones (Historiografía); estudiantes (Aprendizaje); epistemología y sus métodos (Investigación de la Investigación Educativa); desarrollo del currículo (Currículo); historias de mujeres y feminización de la enseñanza y de las carreras en el nivel superior (Género); prácticas educativas y relaciones de poder (Prácticas Educativas en Espacios Escolares); procesos cognitivos que inciden en la lectura y estrategias para mejorarla (Lenguas); y administración y gestión (Política Educativa).

Existen algunos campos cuya producción se ha visto incrementada por eventos realizados ex profeso, como es el caso de Género, que asocia a esta razón el incremento de productividad en 2003 y 2004, por ejemplo; en tanto que en el resto de los campos se observa una mayor producción entre los años 2005, 2006 y 2007, con excepción de Historiografía que tiene su punto más alto en 1996 e Investigación de la Investigación Educativa en 1998.

Es importante señalar que la decisión de incorporar desde trabajos de maestría en el análisis y realizar el mismo con base prioritariamente en estos documentos, influyó de manera importante en el balance que en cada campo se realizó al valorar estos productos.

Así, en términos generales, como caracterización de este primer estado de conocimiento en la entidad, se mencionan los siguientes aspectos:

Tipo de productos analizados

- Se trabajó sobre el 44.9 % de la producción identificada y/o reportada. El resto de la producción existente pertenece probablemente a los campos no revisados en estos estados de conocimiento.
- En su mayoría estos estados de conocimiento tuvieron como material de análisis tesis de maestría, artículos de revista, libros y ponencias; en menor medida se revisaron folletos, cuadernos de trabajo, reportes de investigación y capítulos de libro.

Características de los campos

- Los campos con mayor producción son: Historiografía, Sujetos de la Educación, Género, Currículo, Lenguas y Procesos de Formación.²
- Campos con producción que tienen presencia a nivel nacional: Historiografía, Género e Investigación de la Investigación Educativa.
- Campo consolidado: Historiografía.

Tendencias

- No se mantiene una tendencia en la producción, ésta oscila y se relaciona con la presencia de eventos ex-profeso (encuentros, coloquios, etc.).

² El grupo de trabajo de procesos de formación no logró concluir en los tiempos fijados para la entrega de productos, sin embargo se conocía ya la identificación de la producción existente, razón por la cual se menciona en este análisis.

- Se identifica producción en el nivel de primaria y en educación superior en la mayoría de los campos.
- Ausencias de trabajos en preescolar y educación media superior.
- Las temáticas se distribuyen también de manera irregular, salvo algunos temas que parecen ser propios de los posgrados en los que se trabajan y tienen mayor presencia.
- No se aprecia la existencia de líneas de investigación, salvo en el caso de Historiografía, Género y estudio de las subjetividades en Sujetos.

Abordaje metodológico

- Predomina el abordaje metodológico desde enfoques cualitativos, privilegiando la etnografía y el estudio de caso.
- Sólo en el campo de lenguas predomina el enfoque cuantitativo.
- La mayoría de los estudios de tipo cuantitativo utilizan estadística descriptiva; prácticamente no se usa la estadística inferencial.
- En los estudios cualitativos hay dificultades para sistematizar los datos empíricos.
- Hay preeminencia de visiones funcionalistas y muy poco trabajo con perspectiva crítica.

Valoración

- En la mayoría de los campos se advierten ausencias temáticas y debilidades metodológicas y teóricas.
 - No existe el diálogo entre los autores, no se conocen los investigadores locales, no se leen.
-

Condiciones de la Investigación Educativa en la entidad

- La mayoría de los trabajos se encuentran en un nivel inicial de producción.
- La producción se concentra en los centros de población más grandes de la entidad.
- Esta producción es de carácter individual, aislada.
- Pocos trabajos de IE contaron con fuente de financiamiento adicional al del investigador.
- Escasa difusión de la producción existente.

INTRODUCCIÓN

La política es entendida como un entramado complejo de relaciones de poder, donde las visiones y proyectos de los diferentes grupos sociales entran en conflicto y negociación. Es un espacio de poder en disputa. La política está presente, de forma transversal, en varias disciplinas de las ciencias sociales: educación, antropología, comunicación, psicología, historia, filosofía, economía, etc.

La política educativa es el análisis institucionalizado de las relaciones de poder en el ámbito educativo. El plano político hace referencia a una instancia estructural de una determinada formación social, vista como una totalidad compleja y concatenada con lo económico y lo ideológico.

Las políticas son los medios a través de los cuales el poder del Estado opera la política. El Estado no es visto solamente como un instrumento de legitimación, de los grupos hegemónicos, sino como un espacio político o un entramado social contradictorio, donde entran en disputa proyectos contra-hegemónicos.

Lo dialógico y lo dialéctico caracteriza a la política, a lo político y a las políticas. Y la política como condensación de la lucha de clases, es sin duda, el motor de la historia.

El presente documento da cuenta de la producción investigativa, en el área de política educativa, en el estado de Chihuahua. Forma parte de un esfuerzo mayor por parte de la Secretaría de Educación y Cultura por construir, de forma global, un estado de conocimiento de la investigación educativa en la entidad.

El documento se divide en seis capítulos: el primero, delimita conceptualmente el campo y define la mirada epistemológica de la investigación; el segundo, hace una breve descripción de los trabajos investigados; el tercero, valora los trabajos que se inscriben en el campo de educación y pobreza; el cuarto, da cuenta de los trabajos que tienen como objeto de estudio la productividad en el sistema educativo; el quinto, da forma al campo de federalismo y descentralización y el sexto, aborda el campo de administración y gestión educativa.

El análisis de la investigación realizada, en el campo de política educativa, es bastante ilustrativo sobre la lucha de clases en el plano intelectual. Hay quienes legitiman las políticas de Estado y hay quienes las denuncian con una perspectiva radical.

Algunos investigadores reducen a la gestión del directivo y a la práctica de los maestros, los principales factores de cambio; pero hay quienes apelan a la complejidad social, como base para acercarse a la transformación educativa. Los conflictos y los contrastes son inevitables. Esperemos que el presente trabajo despierte el interés por incursionar en el complejo campo de investigación de la política educativa.

EL CAMPO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO OBJETO DE ESTUDIO

Delimitación del campo

Los trabajos existentes, sobre política educativa, muestran una amplia variedad de interpretaciones, pero todos están vinculados por múltiples y encontrados planteamientos, los cuales responden a las inclinaciones ideológicas, políticas, económicas y culturales desde donde se analizan las líneas, que el Estado ha instituido para organizar y dar sentido social a la educación.

En México, las políticas educativas se desarrollan en función de los diversos factores que integran la agenda del gobierno y son impulsadas mediante múltiples instituciones. Sin embargo, la complejidad social estimula gran diversidad de intereses y necesidades, que conducen a la elaboración de las políticas, que en buena medida son resultado de reformas, en cuya realización convergen razones de orden global y las de las propias burocracias nacionales.

Un campo de estudio, en este caso el educativo, constituye el espacio donde transitan en confrontación, en negociación o en

alianza, las diferentes posiciones que se generan en su seno; en él se negocian, como lo explica Bourdieu, la diversidad de actitudes y de elaboraciones teóricas, que pueden ser de carácter económico, político, social, antropológico y cultural.

Sus exponentes no solamente emplean un caudal argumentativo; tampoco son sustentantes de una teoría que esgrimen con ciertos poderes persuasivos o elocutivos; detrás de esa actividad intelectual o académica, alienta una intencionalidad: *prevalecer, marcar un posicionamiento que es conceptual, pero también social y cultural.*

En el campo de estudio se juega un poder, teórico, académico y político. El eficaz despliegue académico, la pertinencia de las elaboraciones teóricas, el tino de los análisis y la claridad de las propuestas, constituyen el capital que cada actor ‘invierte’ en su campo, para ubicarse con ventaja por sobre los demás actores.

Con esos recursos obtendrá varios poderes, que pueden llegar hasta otros ámbitos (el político y el económico). Comprender un campo significa abarcar el conjunto de elaboraciones teóricas, de planteamientos y propuestas, de cuestionamientos y puntos de vista; también equivale a sopesar las relaciones que establecen entre sí, las reglas explícitas e implícitas en que se desenvuelven y el registro de las fisuras y brechas que se marcan.

El concepto de *campo* permite visualizar en su movimiento, en sus interrelaciones y en su compleja diversidad, el ámbito que estamos indagando. Ahora bien, esta noción teórica aportada por Bourdieu, el *campo*, es útil si nos permite observar las diferentes y encontradas posiciones; también, las reglas que estructuran

sus interrelaciones, las pautas que rigen el juego de esa lucha de poderes.

Pero deja de funcionar si nos remite a un espacio cerrado, definido; pierde atingencia si nos refiere a un sector de la praxis social (la política educativa) que se concibe como un compartimiento regido por pautas exclusivas. En este trabajo, no se concibe la realidad segmentada o estructurada de esa forma. Si bien se distingue el campo educativo, como la entidad por conocer e investigar, no es fructífero ni realista seguir entendiendo la sociedad como organizada en *subestructuras* definidas y separadas (lo social, lo artístico, lo económico, lo jurídico...) cuya suma constituiría la *estructura* social. Se considera aquí el carácter *multidimensional* de los ámbitos en que se desarrolla el análisis y la investigación de la política educativa.

Descrito el concepto de campo, resulta conveniente clarificar el término clave que transitará por el presente texto. Esto también contribuirá a delimitar más la noción del campo cognoscitivo, en que se moverá y articulará la información. La palabra *política*, de valor semántico vasto y controvertido, puede ser entendida aquí, instrumental y “neutralmente”, como: “Un conjunto de líneas de autoridad establecidas para dar orden, sustento, finalidad, pautas de comportamiento, facultades, funciones, objetivos y metas a una entidad social (Empresa, Institución, Estado...)”

En este caso, se trataría de las líneas de autoridad decretadas o instituidas para organizar, facultar y sustentar el trabajo educativo nacional y regional. Sin embargo, estas líneas de autoridad implican una serie de expectativas e intereses sociales que arraigan en un proyecto económico, que las nutre y cohesionan; traducen o

‘parafrasean’ un horizonte ideológico, desde el cual fueron elaboradas e instituidas.

De ahí que el término *política*, inicialmente un instrumento conceptual para fijar límites temáticos, extienda e irrumpa su significado hasta otros campos de conocimiento, se religue a ellos, diluya las fronteras, haga emigrar conceptos de una temática a otra, de una ciencia a otra y nos otorgue, así, una pequeña gran lección: *la realidad de los hechos empíricos no puede seguir explicándose mediante disyunciones y reducciones* (“esto es política y esto otro economía, y esto de más acá es lo social”).

Es precisamente la *política*, palabra que es una idea general y una clave temática, la que viene a mostrarnos la dilución de las fronteras cognoscitivas, el religue de campos de estudio. De tal modo que cuando abordamos un texto, pongamos por ejemplo: *Escuela Albergue (poder y negociación)*.

En una tesis de antropología, que hoy es un libro publicado en Colección Solar, hemos leído el análisis y la valoración de una política educativa que se cristaliza en las aulas, en una escuela concreta de una comunidad serrana. Lo que realizamos entonces, es un doble itinerario (un doble registro): observar el análisis de la política educativa dirigida a la Sierra Tarahumara y, a la vez, conocer el análisis de la concreción política y el producto singular de aquélla.

El término *política* se religa, se intercomunica, se ayunta o se implica con lo pedagógico, lo cultural, lo económico, lo antropológico, lo social...

Se afirmó antes, que la explicitación terminológica nos llevaría a una mejor delimitación del campo de estudio. En efecto, el mismo poder dilusivo del término *política*, plantea el carácter multifacético de nuestro campo. De ahí que éste no configure un compartimento ni un reducto, sino un espacio multidimensional en el cual se experimenta y se analiza lo político, lo social, lo cultural, lo económico... Se ha querido tener presente a lo largo de toda la investigación esta complejidad.

Abordamos textos que, desde una mirada simplificadora, o una lectura unidimensional, no pertenecerían estrictamente a la temática de “política educativa”. Sin soslayar en ningún momento el tema específico sobre el cual indagamos, se observan y registran los relieves y las intercomunicaciones que surgen de los propios textos.

Vale ahora delimitar el sintagma: *política educativa*. Según Pablo Latapí es el conjunto de acciones establecidas por el Estado para organizar y regir el sistema educativo. En ellas se incluyen: determinación de objetivos, la organización y hasta la instrumentación de las decisiones, que se estructuran en varios planos:

- El filosófico e ideológico que es parte de un proyecto de sociedad y supone la definición de conceptos básicos, la afirmación de algunos valores humanos y el establecimiento de los grandes objetivos del Estado, respecto a la sociedad que gobierna.
- El social, por el cual la política educativa funciona como un diseño de ingeniería social que establece relaciones entre los procesos educativos, sobre los que directamente actúa, entre otros procesos sociales.

- El organizativo-administrativo que se desarrolla como una parte especializada de la administración pública y supone todos los elementos que hacen eficiente una organización.
- El pedagógico, constituido por el conjunto de características que se consideran deseables y se prescriben a los procesos de enseñanza-aprendizaje; supone la definición de un concepto teórico de aprendizaje y de técnicas adecuadas relativas a la interrelación educando-educador.
- El plano de la negociación de intereses, donde la política educativa se mueve en el campo de las presiones, demandas y apoyos de los diversos grupos sociales; además, supone criterios políticos para normar las decisiones ((Latapí, 2001, pp. 45-48).
- El campo de la política educativa comprende no sólo la acción educadora sistemática, que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también la acción que realiza para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de la nación.

La visión de Latapí reafirma la idea compleja que se sustenta en esta indagación. La política educativa penetra todos los ámbitos de la sociedad; pero a la vez, está filtrada por: intereses, expectativas, símbolos, estereotipos, dinámicas, actores de los diversos ámbitos -en un *proceso recursivo*-, la política educativa produce efectos sociales y ella misma es efecto y producto de lo social.

Si se revisa el trayecto y la evolución histórica de las diversas políticas educativas, podrá observarse esta compleja relación: productora de proyectos y efectos sociales, la política educativa es también efecto y producto de las relaciones sociales que pro-

duce: de causa deviene efecto. Al observar el campo de la política educativa, se registra su autonomía y a la vez su dependencia. Pero aquí, puede ser útil una ración de historia para ilustrar esta aseveración.

En el siglo XIX y principios del XX, la política educativa responde a los cambiantes problemas del saber y de la regulación de la sociedad. La escolarización de masas produjo la ruptura entre la producción y reproducción en la economía, la sociedad y la cultura (Popkewitz, 2000). Los cambios que se proyectan en las políticas educativas muestran diversas formas de centralizar y descentralizar, así como las formas de hacer participar o no a los actores en el quehacer escolar, como parte de las prácticas regulatorias de los gobiernos.

Durante el siglo XIX y principios del XX, la educación correspondió al proyecto del Estado liberal oligárquico, que fundamentalmente buscaba afianzarse nacionalmente. Un instrumento clave para lograrlo, era la educación. Luego, el momento revolucionario dio lugar al Estado social autoritario.

En materia de política educativa se funda el Estado educador, que impulsa la política pos revolucionaria para responder a un contexto económico, caracterizado por la acumulación –denominada *industrialización* por algunos-. La política económica, de sustitución de importaciones, requería de obreros calificados; por ende, la política educativa buscaba formar el mayor número de mano de obra para responder a esa demanda. La generación de operarios calificados posibilitó la política de sustitución de importaciones.

En la década de los 80, la política educativa en el orden mundial giró en torno a la teoría del capital humano¹, como elemento de un entramado social, cuya principal característica era la globalización de los procesos productivos de los mercados y la emergencia de nuevas tecnologías; así como de omnipresentes sistemas de información y comunicación; de nuevo la reforma educativa concibe y “produce” (es causa de) un alumno “capitalista” de sí mismo y deviene una reforma para preparar a los futuros cuadros profesionales que, desde los puestos burocráticos y la administración escolar, asumirán e impulsarán la privatización educativa y la idea de la educación como un “servicio adquirible en el mercado,” como una inversión y no como un derecho del individuo.

Otro factor es la eco-política mundial. Las disposiciones educativas dictadas por organismos internacionales como: UNESCO, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Fondo Monetario Internacional, deben ser apreciadas en una doble dimensión: por un lado, se busca organizar la educación pública en torno a las reformas estructurales, impulsadas por dichos organismos.

Se traslucen cuestiones de costo y de financiación; la cobertura, la calidad y la eficiencia, ocupan un lugar central en las consideraciones de la política educativa. Por otro lado, se trata de orientar la educación pública en función de un proyecto de *disciplinamiento* social, en cuya base se encuentra una “cultura” y una pedagogía

1 Esta teoría percibe la educación como una ‘inversión’ que el individuo hace en sí mismo. Por supuesto, considera positiva la relación que se establece entre el desarrollo económico y las tasas de escolarización en todos los niveles educativos, pues esto explicaría las grandes diferencias de salario entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Cada alumno debe saber que invertir en su educación es rentable, porque puede comparar el costo de su escolaridad y los ingresos que espera obtener una vez concluida. Según esto, el alumno es un “capitalista” porque puede invertir en sí mismo.

del y para el mercado, que exalta el rendimiento individual, el productivismo y la competencia, como valores *sine qua non*.

Las transformaciones neoliberales, en materia educativa, deben ser consideradas como un componente esencial del propósito de subordinar la educación pública a los movimientos de la economía y a las “señales” del mercado. Según la perspectiva globalizadora capitalista, un sistema de educación pública: debería estar en capacidad de adecuarse continua y flexiblemente a las demandas del sistema económico y a sus principios de organización.

Debería vehicular el proceso de consolidación de una nueva división internacional del trabajo. Si la globalización exige competitividad, debido a lo que cuesta laboralmente no tenerla, en razón del atraso tecnológico, lo que el sistema educativo debería producir, es mano de obra barata y capacitada, según unos parámetros “globales” mínimos. Así es la lógica lineal de los globalizadores. Sin embargo, la lógica de los procesos sociales no es lineal, es compleja.

Las reformas educativas deben examinarse en un escenario de hegemonía imperial que, desde nuevas configuraciones oligárquicas del gobierno mundial, intenta imponer y reproducir (aun en los ámbitos nacionales-estatales y locales) “modelos” homogéneos de política educativa, mediante organismos de regulación supranacional como el FMI, Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio; en ocasiones, bajo el manto de la financiación multilateral, en otras, *so pretexto* de programas de ajuste económico.

Son bastante conocidas las preocupaciones de estas agencias por impulsar la privatización y organizar la educación, mercantilmente.

En esa madeja de elementos que constituye la política educativa, debe ponderarse un elemento crucial: la reforma del Estado. La política educativa, más que inscribirse en la reforma política de Estado, ha constituido una clave, una plataforma desde la cual se ha propulsado una nueva visión del poder, de su organización política y su funcionamiento. No hay reforma educativa, si no se reforma el Estado.

El sentido histórico de esa transformación (hacia donde se encaminan ambas reformas) constituye el campo de batalla, en el cual se libran todas las pugnas sociales y económicas. La interconexión entre lo educativo y lo político conforma una especie de nudo gordiano que no puede desatarse con la lógica simplificada de la disyunción y la reducción.

Las modificaciones que tratan de instituir en lo educativo, por ejemplo, vienen significadas por esas pugnas; bajo las reformas educativas se da una lucha de concepciones (pedagógicas, es cierto) y de finalidades (políticas); una de éstas, consiste en dirigir a la sociedad, desde el poder del Estado, hacia un modelo de vida cuyo corazón funciona, según las leyes del mercado.

Así, se impulsa un proyecto de redistribución regresiva del ingreso que castiga los fondos sociales de consumo y favorece aquellos de la acumulación capitalista privada, en particular los del acopio y la especulación financiera. Así mismo, se pone el sello privatizador a las funciones sustantivas del Estado, incluida la

instrucción escolar y la gestión de los dineros públicos, asechados por quienes desean incorporarlos a los circuitos del capital financiero.

En esa complejidad surgen los anuncios políticos de mayor democracia a las entidades federativas; se abre paso una descentralización autoritaria que diluye la responsabilidad del Estado (en tanto gobierno central) que transfiere a los gobiernos locales más responsabilidades, pero con menos recursos, instrumenta una competitividad feroz y falaz entre los docentes (*meritocracia*), lleva los criterios productivistas al salón de clases y proyecta hasta el escenario escolar la noción de “autonomía” en la forma de autonomía financiera.

Las transformaciones en el sector educativo dan cuenta del conflicto social y de la pugna interclasista; de frente a las estrategias instrumentadas por y desde el Estado, se produce amplia gama de respuestas y oposiciones de la organización gremial de los maestros.

Aunque está en juego la política neoliberal sectorial (para el sector educativo) incluida la pretensión de organizar la relación laboral sobre presupuestos flexibles; el nivel de conflicto sobrepasa tal dimensión para situarse en el terreno de la confrontación del Estado, con formas de resistencia social organizada, que cumplen una función aglutinadora para encauzarse contra la “política general”.

Por lo tanto, deben ser derrotadas, no sólo para “bien” de la política estatal sectorial, sino como forma de aleccionamiento y de disciplina de quienes de modo valeroso y heroico, confrontan el

sistema y sus políticas. De ahí que el ejercicio de la política neoliberal se acompañe de una permanente convocatoria, a la medición de fuerzas.

Todos estos elementos, estas relaciones, configuran el tejido de la política educativa; y un hito, en el horizonte social, es la denominada ola globalizadora. Coincidentes con sus principios, propulsores y a la vez sometidos a su influjo, las élites gobernantes diseñan e intentan establecer políticas educativas acordes con sus directrices. La función de Estado se reduce a crear un ambiente propicio para el desarrollo de los actores económicos.

Desde las miras hegemónicas, se echa a andar un proyecto político-pedagógico que consiste en una radical despolitización de la sociedad, a fin de que sean los mecanismos invisibles o impersonales del mercado, los que se encarguen de satisfacer o excluir las demandas sociales: la vida de las naciones sometida a la *mercadocracia*.

Inmersos en esta dinámica, los gobiernos se ven presionados a replantear los fundamentos, la organización y el sentido de sus sistemas; también, a incorporarse al coro internacional de las propuestas y reformas educativas. Éstas se despliegan bajo tres imperativos básicos: la *inserción* en el mundo globalizado, la *recomposición de los dispositivos de regulación y control* del Estado y la *demanda de la integración social* (Tiramonti, 1990).

Todo ello genera un doble proceso de *desconversión y reconversión* de las instituciones escolares, las cuales funcionarían en vinculación con las demandas comunitarias, que al no ser mediadas por el Estado-Nación pierden su sentido colectivo y se con-

vierten más en expresión de exigencias y visiones particulares. Incluso, son auditadas y evaluadas por organismos autónomos del Estado.

Lo contradictorio radica en que los impactos del mercado llevan también a reforzar el tradicionalismo en el ejercicio docente, así como a una invasión comercial de las aulas escolares. Así es como estos complejos procesos contribuyen a formar un nuevo currículo oculto de mercantilización y cosifican la instrucción. Es probable que la elección del centro escolar refuerce las jerarquías y esquemas tradicionales de enseñanza, en lugar de mejorar las oportunidades educativas y la calidad general de la escuela.

La idea de la participación comunitaria destaca en el meta-discurso de las reformas educativas; pero las medidas reales con las que se estimula son *limitadas y limitantes*. La creciente necesidad de profesionalización y de carácter empresarial margina progresivamente, a los miembros no profesionales de los consejos, o a los equipos de gestión sin ese perfil. Ese mismo criterio lucrativo convierte a los padres de familia en objetos, que se valoran según los recursos de tiempo y dinero que puedan aportar a la institución escolar.

El Estado, como entidad predominante (ya sea en su concreción de un gobierno dado o como instrumento de la globalización capitalista) es analizado bajo distintas percepciones: los académicos ven al Estado-Nación como el actor central a la hora de definir la agenda educativa (Marín, 1998). Otros encuadran el papel del Estado en la perspectiva de la dependencia. Para Puiggrós, “El estado que promueve la modernización de la economía y de la

política, sigue siendo un Estado capitalista de desarrollo dependiente” (1999, p. 5-24).

En este trabajo se ha visualizado la política educativa como un tejido conceptual, histórico y socialmente urdido por todos los elementos descritos. La urdimbre, la interconexión y la fluctuación incesante de nuevos factores, caracterizan este campo. Religado a lo económico y a la política, fácticamente aparece como causa y efecto a la vez. Se ha buscado aquí, captar el carácter dialógico de esa realidad.

La mirada epistemológica

La presente investigación partió de una epistemología compleja, capaz de rebasar los determinismos y aventurarse en la explicación dialógica de los sucesos y sus discursos interpretativos. Entonces, los *insumos* obtenidos son producto de una lectura abierta y polisémica.

Se ha establecido como línea epistemológica la *teoría de la complejidad*, esa visión feraz y prometeica sustentada por Edgar Morín; la cual considera que, para una realidad signada por la diversidad, la contradicción y la aleación de elementos, resulta insuficiente pensar de forma lineal (causa-efecto); no se puede concebir la realidad en segmentos (estructura-superestructura) ni seguir explicando los fenómenos en una sola dimensión (parcialmente) y bajo leyes deterministas.

En la medida en que toda visión parcializada es pobre, ¡y no real!, es preciso que sea religada a otras dimensiones. Así, la investigación, sobre política educativa, debe conservar en perspectiva la intercomunicación y el cruce de este discurso con el de la eco-

nomía, la ideología, la cultura... Esto equivale no a confundir los intereses temáticos, sino a evadir; a no caer más en los criterios *reduccionistas* (tomar la parte por el todo) y *disyuntivistas* (es esto o es aquello, y no más).

Resulta adecuado anotar que algunos de los informes registrados obedecen a una concepción determinista de la política y la realidad educativa; tal vez porque el paradigma unidimensional y los criterios disyuntivos prevalecen en nuestra sociedad. No hay mayor trabajo con este tipo de textos. La tarea decodificadora y de interpretación más desafiante o compleja radica en los textos que, sin mostrar un título o referencias explícitas a la política educativa, plantean en su discurso consecuencias o importantes vínculos temáticos con ésta.

El trabajo de lectura y registro, por parte de los investigadores, debe ser cuidadoso, fino y complejo. Pero, como no es posible indagar una realidad compleja, con procedimientos simples, reiteramos: se trata de distinguir y definir nuestro campo cognoscitivo; sí, pero sin reducirlo ni simplificarlo; de rebasar el monopolio de la disyunción-reducción como procedimientos lógicos; y, finalmente, de conseguir la unidad temática, conservando la dualidad y la diversidad de interconexiones.

Por otra parte, y para reafirmar lo expuesto, en la delimitación terminológica, se ha concebido aquí una relación dialógica entre los diversos campos del conocimiento. Un proceso recursivo, que convierte la causa en efecto. La idea recursiva rompe con la linealidad explicativa, al comprender que [...] “todo lo que es producido reentra sobre aquello que lo ha producido, en un ciclo en

sí mismo auto-constitutivo, auto-organizador y auto-productor” (Morín, 1990, p. 107).

Trabajos identificados en el campo

En el campo de política educativa se revisaron trabajos producidos en diferentes ciudades del estado de Chihuahua, donde participan diversas instituciones y actores que tienen miradas que coinciden con las temáticas abordadas, desde diversas aristas (diferentes enfoques epistemológicos y metodológicos, así como un distinto nivel de análisis e interpretación).

Se estudiaron trabajos de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Chihuahua; del Centro Chihuahuense de Estudios de Postgrado, del Centro de Investigación y Docencia, de Heurística Educativa, de la Universidad Autónoma de Juárez y del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Las temáticas aludidas por los investigadores y escritores obedecen a un tiempo y espacio delimitado, por la era del conocimiento; es decir, se abordan los objetos de estudio en la medida que logran establecerse como políticas educativas en el sistema educativo nacional.

Las políticas educativas se estudian desde diferentes ópticas: hay planteamientos que fortalecen la implementación y la esperanza de mejorar la calidad de la educación, algunos bajo el respaldo de los organismos internacionales; otros, desde un punto de vista crítico.

Los trabajos que conforman el estado de conocimiento, de política educativa, se caracterizan por estar enfocados en diferentes giros

metodológicos: unos están centrados en el paradigma positivista, otros incursionan en el paradigma interpretativo y una gran parte, se circunscribe al paradigma emergente.

Las tesis de maestría de la Universidad Pedagógica Unidad Chihuahua, el Centro de Estudios de postgrado y el Centro de Investigación y Docencia, destacan por la conjunción de enfoques metodológicos: (multi-metódicos); con argumentos que son utilizados en las diferentes fases del proceso de investigación; por ejemplo, justifican el empleo del enfoque cuantitativo, en la parte donde se destaca la problemática; y el enfoque cualitativo para el desarrollo de la investigación.

EDUCACIÓN Y POBREZA

Son seis los estudios que se localizaron en el estado de Chihuahua, ubicados en el campo de política educativa, vinculados con educación y pobreza: una tesis de doctorado y una investigación, (Ortega, 2003a; 2003b), tres ponencias (Ortega, 1997; Quintana, 1997; Fernández, 1997) y un artículo (Sandoval 1996).

Los trabajos abordan, desde diferente óptica, problemas de desigualdad, pobreza y equidad. Definen y dan pautas a los tomadores de decisiones para mejorar las opciones de política educativa, en aras de disminuir la brecha del acceso y de la calidad; insertados, todos ellos, en la postura del desarrollo de las capacidades, el acceso a los recursos y las asimetrías de las estructuras sociales.

Las diferentes concepciones de equidad sirven de base para reconocer que existen múltiples aristas, desde donde se puede abordar el objeto de estudio, así como también para acercarse a la complejidad de sus dimensiones.

En los estudios se identifican tres visiones respecto a la concepción de equidad: 1) se aborda desde los aspectos relacionados con los recursos y las capacidades con que cuentan los individuos; 2) está vinculada con las pautas de las relaciones y los intercambios

desiguales; 3) está centrada en las características asimétricas de las estructuras sociales.

La tesis de doctorado es producto de los estudios realizados en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en el área de educación, en donde Ortega (2003a) desarrolla un trabajo que alude a los programas compensatorios, en la república mexicana, que generó una política educativa centrada en los incentivos económicos a profesores en el medio rural marginado. También aborda la instauración de políticas en la profesionalización de los docentes para trabajar en aulas multigrado y hace alusión a Chihuahua como uno de los Estados del país que puso énfasis en este programa. Sin embargo, asume que no se mejoraron los indicadores educativos, sobre todo en las zonas marginales.

Plantea problemas relacionados con reprobación, extra edad, deserción y la eficiencia (ineficiencia) terminal, como una constante en estos contextos.

Por último, describe las características de los cursos de profesionalización y el tipo de prácticas educativas que se desarrollan en las escuelas.

La investigación realizada, en la Universidad Pedagógica Nacional de Chihuahua, por Ortega (2003b), se inscribe en el paradigma cuantitativo y está publicada en la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Este trabajo aborda el problema de la equidad desde la tesis de las asimetrías de las estructuras sociales; parte del argumento que la desigualdad educativa es producto de la pobreza existente; por lo tanto, el problema de una educación de calidad para todos no sólo se resuelve con acciones compen-

satorias en educación, sino mediante la resolución de una serie de rezagos en justicia social.

El trabajo de Fernández (1997) aborda la educación como un problema de inequidad, centra su mirada en la discriminación de las mujeres, con el argumento de que a pesar de que la población se compone de más mujeres que de hombres, existe mayor número de hombres beneficiados en los niveles educativos. Por ello, trata el problema de la equidad, desde inequidad inter-genérica, sumada a la inequidad que resulta de la discriminación de clase social.

Para Quintana (1997) es un problema cómo se interpreta la pobreza y aduce ocho concepciones académicas, de México, en torno a la pobreza, de: el Banco Mundial, Julio Bolvitnik, la CEPAL-INEGI, Julieta Campos, Enrique del Val, Enrique Hernández Laos, Santiago Levy y PRONASOL. Sin ceñirse a ninguna de ellas, opta por ser partícipe (sin enunciarla) de la concepción de Sergio Zermeño, que expone en su libro *La sociedad Derrotad*

En cada uno de los textos se refiere a la equidad con diferente perspectiva; Ortega (2003a; 2003b) la lleva al debate de la desigualdad, Fernández (1997) aborda el tema desde la inequidad inter-genérica y Quintana (1997) alude al tema de la pobreza y la educación.

No obstante, las connotaciones en cada uno de los textos conducen a fijar posturas en cuanto a lo que Ortega (2003b) plantea como cuatro categorías implicadas en la equidad:

La primera se refiere a la promoción de la igualdad en el acceso y la permanencia de los niños en educación básica; la segunda, a la

importancia de ofrecer más y mejor educación a los alumnos de los grupos desasistidos; la tercera, a la oportunidad que deben tener los niños, independientemente de su condición de origen, para lograr y mantener un nivel aceptable de aprendizaje, tal como se afirmó en la Declaración Mundial de Educación para todos en Jomtien, Tailandia. La cuarta se refiere a la relevancia de que los que egresan cuenten con aprendizajes socialmente relevantes y útiles para desempeñarse en el sector productivo (Ortega, 2003b, pp. 127-129).

Fernández (1997) dice que la equidad está íntimamente relacionada con la calidad de la educación, ya que no sería suficiente para las mujeres, el igual acceso a la educación, suponiendo que así fuera -con respecto a los hombres-.

Ortega (1997), en breve ponencia, plantea la necesidad de discutir el concepto de inequidad como la incapacidad del sistema educativo para que todos los niños accedan y permanezcan en la escuela, hasta que culmine el ciclo de educación básica.

El documento da cuenta de las acciones emprendidas por el gobierno federal. Se hace mención del diagnóstico, realizado en la época del gobierno de Salinas de Gortari, donde el Centro de Estudios Educativos reconoció que el sistema educativo funciona en forma inequitativa, debido a que “no se neutralizan, ni mucho menos se contrarrestan, los efectos de las desigualdades previamente existentes...por lo tanto, el sistema educativo acentúa estas desigualdades” (Ortega, 1997, p.2).

El texto menciona que una de las políticas enunciadas, en el programa, es “la atención prioritaria a la justicia”, debido a que afec-

ta: “Las decisiones de expansión de la oferta educativa y las decisiones sobre las prioridades relativas a las acciones remediales e inmediatas, ya que éstas buscan corregir desviaciones que han conducido y están llevando a una polarización, cada vez mayor de las regiones y sectores que reciben los beneficios del sistema educativo” (Ortega, 1997, p. 2).

El autor asume que el diagnóstico sirvió para que los legisladores agregaran un capítulo especial, en la Ley General de Educación en 1993, sobre la equidad, con una orientación preventiva, remedial y compensatoria.

El texto identifica programas generados, por el gobierno mexicano bajo el auspicio del Banco Mundial, para desarrollar programas compensatorios, con la finalidad de “mejorar la calidad de la educación primaria en las regiones más desfavorecidas económicamente; en donde el sistema educativo presenta mayores deficiencias, en términos de logros académicos alcanzados por alumnos y por su permanencia en la escuela” (Ortega, 1997, p. 3).

Señala que el gobierno incluye medidas asistenciales y remediales con el desarrollo de programas compensatorios, como el PARE (Programa para Abatir el Rezago Educativo), el PIARE (Programa Integral para abatir el Rezago Educativo), el PAREB (Programa para Abatir el Rezago Educativo de Educación Básica), el PRODEI (Proyecto en Educación Inicial) y los cursos comunitarios implementados por CONAFE.

Estos programas se desarrollan bajo la concepción del enfoque de igualdad de oportunidades, basado en el principio, que dice: para

abatir el rezago y la inequidad educativa, basta con proporcionar los mismos insumos (programas, libros, maestros, horarios y calendarios semejantes) a toda la población, independientemente de su contexto, de su situación cultural y de sus necesidades (Ortega, 1997).

Desde la perspectiva epistemológica, adoptada en este trabajo, es importante subrayar que las desigualdades en materia educativa no obedecen a una sola causa. Existe gran complejidad entre las concepciones y las posturas que adoptan los organismos internacionales y los Estados- Naciones, para impulsar el desarrollo de políticas de equidad, en donde se perfilan múltiples intereses sobre las líneas que se deben instrumentar.

Quintana (1997) atrae cifras que exploran la evolución de la desigualdad y la pobreza, analiza la década de los 90 y advierte sobre los inaceptables niveles de desigualdad y de pobreza en el mundo. Alude a observaciones de estudios del Banco Mundial y de organizaciones no gubernamentales (ONG) que han publicado diversos informes que aportan evidencias empíricas de que la pobreza y la desigualdad están creciendo en la mayor parte del planeta.

Argumenta con datos, el crecimiento y el desarrollo de la desigualdad y de la pobreza que se incrementa en diferentes regiones del mundo. Después analiza la situación específica del estado de Chihuahua: tres municipios con un grado de marginación “muy alto”: Batopilas, Maguarichi y Uruachi; once con grado de marginación “alto”; casi todos, serranos. Los grados de marginación “medio” son ocho, casi todos de las zonas áridas o semi-áridas; mientras que los de grado de marginación “bajo” son 35, y los

de grado “muy bajo” son nueve, los más poblados” (Quintana, 1997).

Finaliza el planteamiento así: los análisis de la pobreza, desde la óptica cuantitativa, abordan poco el contenido social de la pobreza y no dan cuenta de los diferentes tipos de pobreza que pueden presentarse en las diferentes regiones.

Al criticar los enfoques cuantitativos, decide plantear un acercamiento cualitativo, en los términos del sociólogo Sergio Zermeño, para abordar las dimensiones de la pobreza en el estado de Chihuahua; relaciona la pobreza con los problemas educativos que se viven en la entidad: acceso, deserción y eficiencia terminal; así como de la absorción en el nivel inmediato superior (Quintana, 1997).

El trabajo aborda la dimensión global de la pobreza y la desigualdad, pero lo circunscribe a una entidad concreta, el estado de Chihuahua; enuncia la diversidad y complejidad de la pobreza y las consecuencias sociales, específicamente en el ámbito educativo.

En la última parte del trabajo describe de manera crítica que la pobreza actual, postmoderna, ya no es sólo carencia de satisfactores materiales, sino también desorden social, destrucción de referentes culturales, violencia contra las comunidades; además del caciquismo, la manipulación y el clientelismo ya añejos, haciendo más compleja la misión de la educación en el combate a la pobreza multi-uniforme que encontramos hoy en día.

Propone no sólo pensar la educación desde la formación de capital humano, de la elevación de la productividad y del ingreso, sino

como un medio para superar las condiciones sociales y culturales que inducen la pobreza: dependencia, heteronomía, falta de libertad, manipulación, desintegración social y cultural (Quintana, 1997).

El texto plantea la necesidad que desde la educación es posible empezar a construir sujetos autónomos, competentes; en el seno de comunidades integradas, emancipadas y autónomas, capaces de auto-organizarse, de exigir sus derechos, de cumplir con sus obligaciones y de proponer y participar en acciones públicas, en pro de su bienestar.

Coincide con Castells (1996) en que la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, pueden considerarse un resultado estructural probable, de las tendencias intrínsecas del capitalismo informacional cuando las fuerzas del mercado siguen estando en buena medida incontroladas.

En el artículo de Sandoval (1996) se establece una asociación entre pobreza y educación; argumenta que los grupos sociales menos favorecidos, no sólo tienen menos oportunidades educativas, sino que la calidad y relevancia de los contenidos recibidos mantienen una gran distancia con aquellos que perciben un mayor ingreso, ya sea en escuelas públicas o en escuelas privadas.

Hace un recorrido histórico desde el México de los setenta y la capacidad del sistema educativo para acelerar la posibilidad del acceso, a la población demandante; sobre todo en educación básica; no descuidó en el análisis, la hipótesis de que la expansión sostenida no eliminó la presencia de elementos como la selectividad y desigualdad (Sandoval, 1996).

Posiciona el problema de la equidad, no sólo en las diferencias de rendimiento escolar que se presentan, tampoco entre las diferencias entre los Estados de la República, sino entre los estratos al interior de las entidades del país, lo que revela la presencia de elementos de inequidad, en la oferta educativa (Sandoval, 1996).

La disertación está planteada desde los problemas estructurales derivados del crecimiento: desigualdad en la distribución de ingreso, diferencias educativas y culturales, distribución diferencial de las oportunidades, acceso diferenciado a los beneficios materiales y no materiales del progreso y capacidad del Estado para compensar los desequilibrios sociales. Entonces, se hace indispensable articular dos factores: bajos índices de bienestar social y marginación educativa (Sandoval, 1996).

Concluye con la “asociación entre pobreza y educación”, que argumenta es significativa, ya que los grupos sociales, menos favorecidos, no sólo tienen menos oportunidades educativas, sino que la calidad y relevancia de los contenidos recibidos mantienen una gran distancia con aquellos que reciben un mayor ingreso (Sandoval, 1996).

PRODUCTIVIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

En este apartado se abordarán los trabajos relacionados con las valoraciones que hacen los investigadores, sobre las políticas educativas desarrolladas en el sistema educativo del estado de Chihuahua. Sólo uno de los documentos se refiere al ámbito nacional.

Se encontraron nueve trabajos: dos investigaciones a nivel nacional e internacional (Loera y Cázares, 2005; 2008), tres artículos (Chacón, 2007; Loera, 2006; Arias, 2004), tres tesis de maestría de la Universidad Pedagógica Nacional de Chihuahua (Gallardo, 2002; García, 2003; González, 2003) y otra del Centro Chihuahuense de Estudios de Posgrado (Hernández, 2006).

Los trabajos de investigación que centran el objeto de estudio en la productividad del sistema educativo, se ubican dentro de las políticas neoliberales que organizan el sistema, basados en las reglas del cálculo económico y la veneración al rendimiento individual, la producción y la competencia.

El texto de Loera y Cázares (2005), aborda la evaluación del proyecto educativo, considerado por el investigador como una de las políticas educativas estratégicas más significativas, que inició

la administración federal en el periodo 2001-2005 en el Sistema Educativo Nacional.

Tres tesis de maestría de la Universidad Pedagógica Nacional, unidad Chihuahua (Gallardo, 2002; García, 2003; González, 2003) abordan el tema de la calidad educativa como una de las políticas de los años noventa, que orientará las estrategias en educación. Se enfoca al análisis de los proyectos escolares, asociados a elevar la calidad de la educación y la implicación de los diferentes actores de las instituciones de la sociedad civil, para encarar parte de los problemas educativos.

Atribuye una gran carga a la participación, autonomía y democratización de los espacios escolares para lograr tan preciado fin. Los tres trabajos son de corte cuantitativo a nivel descriptivo y se abordan diferentes componentes, asociados con la calidad.

Loera y Cázares (2008), en un estudio a nivel internacional, incluido el Estado de Chihuahua, evaluaron la relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad, de la formación en liderazgo transformacional, con cuatro componentes: el primero se refiere a los cursos de formación, ofrecidos tanto por OREALC-UNESCO, como por socios externos; el segundo, a la red social de ONG's, Ministerios, Instituciones de Educación Superior coordinada por OREAL-UNESCO, en relación a la promoción del liderazgo transformacional de las escuelas; el tercero, a los cursos de formación en liderazgo en línea; el cuarto, el diseño de materiales instruccionales, en apoyo a los procesos de formación (Loera y Cázares, 2008).

Se trabajó con datos de nueve países latinoamericanos que participaron en cada uno de los componentes referidos (Chile, México, Argentina, El Salvador, Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Ecuador y la República Dominicana).

Se empleó la metodología de evaluación para identificar la: relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del programa, con técnicas de investigación correspondiente a la perspectiva de métodos mixtos.

Se utilizó: una encuesta a directores, egresados de los cursos de capacitación, entrevistas de grupos de enfoque a profundidad a funcionarios de la OREALC-UNESCO y a consultores del programa, revisión de documentos del programa, casos de estudios de escuelas gestionadas por directores que recibieron la formación del curso y análisis de las estadísticas de indicadores de deserción y reprobación de un sistema educativo local (Loera y Cázares, 2008).

En cuanto a la perspectiva teórica, desde donde son analizados los líderes, se enfocan en conceptualizar a éstos como personas o grupos competentes, en el arte de conducir a una comunidad en la construcción de un futuro deseable, por y para esa comunidad.

Identifican rasgos esenciales: la conexión genuina con el dolor o la frustración de una comunidad, el desarrollo de una explicación que aporta sentido a ese dolor o frustración, la oferta de una opción de futuro, en el que se supera el dolor o la frustración y, en el presente, se oferta la generación de estados de ánimo de esperanza o exhalación (Loera y Cázares, 2008).

Desarrollaron cada uno de los indicadores y se describieron los resultados obtenidos por la evaluación. El primero que aparece es el de la relevancia, en donde los investigadores anotan que identificaron que el programa es “altamente relevante para las metas institucionales de la UNESCO” (Loera y Cázares, 2008, pp. 9-10).

Según la opinión de los entrevistados, el curso mejoró sus competencias de liderazgo y les ofreció nuevas habilidades para mejorar las capacidades de gestión de la escuela. Se gestionó de manera eficiente el financiamiento, la coordinación y la administración del proyecto. En cuanto a la efectividad, se capacitaron 1,250 directores y 45 profesionales de la educación que recibieron cursos de formador de formadores.

En función del impacto, se asociaron cambios a prácticas cotidianas de liderazgo y a la mejora del ambiente académico de las escuelas: afirman que se mejoró en la motivación de los estudiantes, la aceptación de juicios críticos por parte de los docentes, la planeación de clase de manera adecuada, la aceptación de directivos en las aulas por parte de los maestros, el conocimiento de metas y estrategias del proyecto común y la alegría en la convivencia. En donde menos se notaron los cambios, fue en la seguridad y la limpieza de la institución.

Hubo cambios sustantivos, en las prácticas directivas, en la capacidad para formular peticiones claras y precisas, la construcción de confianza en el equipo docente, el establecimiento de estándares de evaluación, de las prácticas administrativas y pedagógicas, así como la equidad, en cuanto a la expresión de los juicios del programa.

Loera y Cázares (2005) arguyen que, con relación a los principales factores que influyen en el mejoramiento de la eficacia, calidad y equidad del sistema escolar, confluyen perspectivas como el capital social, institucional y comunitario de la escuela; elementos claves para entender la gestión escolar.

Reconocen lo relevante de la educación para desarrollar el capital social. También, destacan la participación familiar de la comunidad escolar y la de diversos sectores de la sociedad civil, en la producción de nuevas formas de provisión educativa. El documento, en una de sus líneas, se aboca a analizar cuatro parámetros para someter a evaluación la política del proyecto escolar a partir del año 2001 hasta el 2005:

Primer eje de investigación. Asumir de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje, de todos sus alumnos. El segundo refiere: si la escuela se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar. El tercero plantea: la constitución de una comunidad integrada, a la que le subyacen dos líneas, los actores escolares (docentes, directivos, trabajadores de apoyo, estudiantes) y el grado de integración del colectivo escolar con la comunidad donde se encuentra ubicado. El cuarto: aborda el eje de la escuela, si se compromete en garantizar a los educandos los conocimientos fundamentales (el desarrollo de habilidades intelectuales básicas, valores y actitudes necesarias para alcanzar una vida personal plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida (Loera y Cázares, 2005).

El estudio se diseñó con el propósito fundamental de instrumentar un estudio cualitativo, con el enfoque emergente, para apreciar el valor agregado del programa, escuelas de calidad; específicamente las estrategias de gestión, el clima organizacional, capacidad de cooperación entre los diferentes actores, capacidad de innovación de la práctica pedagógica, transformación de las perspectivas y actitudes de los actores, sobre su papel en el esfuerzo por mejorar los niveles de aprovechamiento de todos sus estudiantes (Loera y Cázares, 2005).

La investigación instrumentada por Loera (1996) es de corte cuantitativo y documental, con datos estadísticos, la condición de la educación en el estado de Chihuahua, según los indicadores oficiales. El reporte de investigación se centra en la situación que presenta la educación básica del estado de Chihuahua, con base en los datos estadísticos oficiales a nivel nacional de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Información (INEGI).

El propósito del estudio se centró en comparar el comportamiento del subsistema básico de Chihuahua actual, consigo mismo en dos fechas: 1988 y 1994; además, con las entidades que típicamente se sitúan en los extremos de la diversidad del sistema educativo: Distrito Federal y Chiapas (Loera, 1996).

En el estudio se agruparon los indicadores, con base en los dominios típicos de la política educativa, sobre los que teóricamente se informaría (cobertura, eficiencia terminal y algunos aspectos de efectividad y capacidad de gestión). El documento presenta un análisis de los datos estadísticos sobre el comportamiento de cada

uno de los indicadores y la tendencia de estos en Chihuahua, en comparación con otros Estados de la República.

Concluye: que el sistema educativo muestra un deterioro en cada uno de los indicadores a los que alude el estudio; y, por lo tanto, se deben emprender acciones puntuales que reviren la tendencia por las implicaciones humanas y sociales que conlleva; además, asume que las estadísticas no reflejan la complejidad del sistema educativo; sin embargo, forman parte de él (Loera, 1996).

El artículo de Arias (2004) documenta la puesta en marcha del proyecto de renovación pedagógica, por parte de los Servicios Educativos del Estado de Chihuahua, en el nivel de secundarias técnicas, como una estrategia para desarrollar procesos innovadores en las aulas y en la institución.

En esta misma línea argumentativa se encontró el trabajo de Gallardo (2002), el cual aborda un amplio abanico de factores que vincula directamente con la mejora de un Centro Piloto, en donde se imparte educación primaria, secundaria y Tele bachillerato, en donde se estudió la percepción de alumnos, padres de familia, personal del PIRE (Centro Piloto del Programa de Integración Rural, a través de la Educación) y autoridades educativas, en relación con la calidad de los servicios de una institución en que se implementó el proyecto escolar.

El estudio hace referencia de manera sintética a las variables: eficiencia terminal, relaciones humanas, asesorías rurales, valores, ubicación de la institución, transporte y alimentación, horarios escolares, permanencia del alumnado, apoyos económicos que recibe la escuela, infraestructura, las expectativas del programa,

los ofrecimientos no cumplidos por la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Chihuahua y los objetivos del PIRE.

Asume la posibilidad de ser evaluable y medible con instrumentos econométricos cada uno de los factores en la opinión de los sujetos de investigación.

El informe parte de conceptualizar la calidad de la educación en los siguientes términos: “capacidad para proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, capacidad para observar la participación democrática y ciudadana, desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo; así como el desarrollo de valores y actitudes, acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para sus integrantes, como lo señala la Declaración Mundial de Educación para todos.

La calidad entonces, mejorará si en cada escuela, de manera compartida, se generan las condiciones óptimas que el plantel requiere para sí, para sus alumnos, sus integrantes y la comunidad misma” (Gallardo, 2002:8).

El trabajo aborda la percepción de los diferentes actores educativos, en relación a la aplicación de una política educativa, y su relación con la calidad educativa como una de las principales preocupaciones de los gobiernos.

Asocia la calidad en la educación, con la participación de sus integrantes, para formar individuos capaces de enfrentar adecuadamente los problemas sociales de su cotidianidad; reiterando así, que el gran salto hacia adelante en la calidad de la educación básica, es el compromiso de los mismos planteles, pues en su es-

estructura interna está el verdadero cambio, la transformación cualitativa (Gallardo, 2002).

En este mismo sentido Arias (2004) le atribuye gran peso a la participación del director y el profesorado para impulsar estrategias de innovación en el aula y para que el equipo docente elabore estrategias que permitan desarrollar la planeación estratégica; retomando la definición de bastión que la concibe como “un modelo dinámico apto para orientar la evolución de la escuela hacia estadios de mejor calidad educativa y funcionamiento óptimo de la institución, en un proceso guiado e interactivo de desarrollo y transformación” (Arias, 2004, p.3).

En los dos textos se asume que son los docentes un apoyo decisivo para lograr el cambio en los planteles. Sostiene que modificar la cultura escolar es un proceso complejo de convicción; ello se contempla en el factor académico fundamentado en el hecho de poseer metas compartidas, por la comunidad educativa en su conjunto, y que exista un compromiso y corresponsabilidad por sus integrantes, la idea de mejora continua, del pensar que se puede ser mejor, de la formación permanente del profesorado en beneficio del desarrollo en las actividades pedagógicas (Gallardo, 2002; Arias, 2004).

En el texto de García (2003) se examinaron las actitudes de rechazo, apatía o aceptación al proyecto escolar, perfilado desde su óptica como una buena estrategia para mejorar la calidad de la educación. Afirma que el capital cultural del profesorado juega un papel prioritario para el éxito de la institucionalización y el desarrollo de la política educativa.

Se desarrolla un sistema de clasificación de las actitudes de los actores escolares, en torno al nivel de participación identificado por la tesista. Parte por definir la política educativa como “Las directrices que señalan los gobiernos para el sector de la educación, en el marco de su política general, es decir: criterios, fines, estructura, organización, contenidos, la duración, formación de docentes y la financiación de cada nivel y aspecto del sistema educativo” (García, 2003, p.23).

Desde este posicionamiento, el documento enfatiza la importancia de las escuelas para superar el rezago y la inequidad en el sistema educativo. Señala también la importancia de que el profesorado aplique de forma entusiasta las políticas educativas vigentes para superar los problemas ancestrales de la educación.

Por lo tanto, el texto se aboca a describir cuáles fueron las actitudes del profesorado y cómo son fundamentales para el funcionamiento óptimo de la política educativa y, por lo tanto, de la mejora de la calidad educativa y de la igualdad de oportunidades de la población escolar.

En el texto se admite que las políticas educativas son de corte neoliberal, emanadas de los centros de poder financiero transnacional, conocidas con el nombre de “globalización”, que pugnan por alcanzar la eficacia económica bajo banderas de “modernidad” o de “sociedad tolerante”.

“Los neoliberales afirman que: para establecernos en la globalización, debemos instalar los quehaceres productivos en la esfera de la más pura competitividad. Para eso, debemos reclamarles a nuestros obreros que aumenten su productividad; porque cuando

lo hagan, creceremos. Todos los reajustes que se viven, responden a esa necesidad quizás incómoda pero ineluctable de globalización” (García, 2003: p. 24).

Considera que la transformación de la gestión educativa, permitirá articular efectivamente la educación con las demandas económicas, sociales, políticas y culturales; y alcanzar una educación de altura, acorde a los nuevos tiempos y necesidades a que se enfrenta el país.

Reconoce que a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992; se introdujeron cambios sustanciales al sistema educativo, por considerar que éste es un ámbito decisivo para el futuro de la nación. En esta lógica se trabaja a través de cada uno de los apartados del documento con la finalidad de legitimar las políticas educativas y el papel que debe jugar el profesorado en su aceptación e implementación.

La autora argumenta que:

El trabajo con proyecto escolar representa un cambio de cultura que busca favorecer y poner en marcha el trabajo colegiado, donde los docentes cuenten con un espacio para comentar de manera sistemática sobre el quehacer educativo: experiencias, problemas y búsqueda de soluciones; también, donde se puedan hacer propuestas de objetivos o tareas comunes, así como la realización de diseño de estrategias de acción.

La introducción de esta estrategia de trabajo supone, en algunos casos, un choque cultural, ya que exige un cambio en el pensar y en el actuar; implica dejar de evadir el problema, achacando las

causas a factores externos, ya que si se tiene un diagnóstico equivocado, los remedios por ende, son también equivocados.

Representa una movilización de esquemas referenciales, que hasta cierto punto es normal, pues todo proceso de cambio provoca crisis, resistencias o conductas no deseadas; entonces, la promoción de estos cambios provoca un reto para la institución escolar (García, 2003: p. 95).

En el primer trabajo se concibe que la mejoría de la educación se vincula con la apropiación de una política, por parte de los actores y el liderazgo del director (Gallardo, 2002); el segundo trabajo sostiene que el capital cultural y la participación social son fundamentales para mejorar la gestión escolar (García, 2003); el tercer trabajo establece una relación de la mejora de la calidad, a través de las medidas de política educativa, como proyecto escolar para alcanzar los objetivos económicos y sociales requeridos por el país.

El documento de Hernández (2006) aborda la práctica pedagógica video-grabada, de escuelas primarias generales del programa escuelas de calidad, estudia modelos de buenas prácticas en la asignatura de español y matemáticas, con el propósito de documentar lecciones para la política educativa.

El estudio focalizó el análisis de videos de clase de muestras polarizadas por nivel de logro académico, por eficacia social y por el nivel socio-económico de las escuelas. Se privilegió la tesis de capital social. El texto reporta los resultados en la línea de base del estudio, correspondiente al ciclo escolar 2001-2002. Con un

enfoque metodológico, de la teoría emergente o fundamentada, emplea mayormente, procedimientos cualitativos.

El fundamento teórico se basó principalmente en un enfoque inductivo que trató de construir y explicar la teoría instalada en la realidad, de los grupos de escuelas en comparación, donde el planteamiento básico consiste en que: la teoría se elabora y surge de los datos obtenidos en la misma investigación (Hernández, 2006).

El estudio se enfocó a caracterizar las prácticas exitosas de la gestión y de la participación social, en contraste con el nivel de logro de las escuelas polares de la muestra que conformó el estudio, con la idea de encontrar lecciones para la política educativa desde la propia realidad de las escuelas (Hernández, 2006).

El texto afirma que una de las dimensiones de la escuela poco estudiadas, por los investigadores, tanto a nivel nacional como internacional, es la correlación entre el nivel de logro de los estudiantes y la gestión escolar. Argumenta que se ofrecen evidencias empíricas de una posible relación o asociación, entre factores críticos de apoyo a la gestión, que pudieran estar incidiendo en el ámbito de la práctica pedagógica e incluso en la participación social dentro de las escuelas (Hernández, 2006).

El trabajo se centra en indagar sobre lo que acontece en escuelas que obtienen buenos resultados, de manera sostenida y, su contraparte, escuelas que van a la baja constante; trata de caracterizar el estado de la gestión y la práctica pedagógica como elementos claves de mejora escolar.

Hernández (2006) documenta que las escuelas de alto nivel de logro, registran mejores niveles de demanda en la inscripción, que el personal es principalmente de género femenino y que presentan mínima rotación en los puestos directivos y en el personal docente, entre otras. En la de bajo nivel de logro, se caracterizan por contar con problemas de matrícula, altos niveles de movilidad de personal, varias de las escuelas participan en diferentes programas, campañas y eventos.

Chacón (2007) recupera los planteamientos del Banco Mundial, en el sentido de que la calidad de la educación puede mejorarse si se da una mayor atención, por parte de las autoridades educativas, concretamente en lo referente a la participación social y el clima escolar.

Señala: “En México la participación social y ciudadana, pese a que tiene sustento en la Ley General de Educación (1993), no ha podido consolidarse como política educativa debido a diversos factores, que van desde la persistencia del corporativismo, dentro del ámbito escolar, y la fragilidad de nuestra ciudadanía, hasta la inexistencia de esquemas efectivos de participación” (Chacón, 2007, p. 15).

Los estudios centrados en la productividad del sistema educativo se enmarcan en el desarrollo del capital humano, en su vertiente de valoración de la participación ciudadana y se asume que es un factor clave que influye en el desarrollo humano de las sociedades.

Loera (2006) se posiciona en defensa clara de la falta de articulación, entre el modelo de educación superior y su cobertura,

así como la conexión entre el modelo de educación superior y el modelo económico y político del país.

Argumenta que los intereses, de cada actor, se combinarán con su perspectiva ideológica, su nivel de información y poder político para obtener como resultado su nivel de influencia en la formulación de política. Obviamente, la interacción de los actores será sumamente sensible a que se mantenga el crecimiento económico y a que la capacidad negociadora del nuevo gobierno tenga éxito.

La política como espacio de lucha de intereses y de correlación de fuerzas sociales, continuará jugando un papel esencial en la construcción de la agenda y en el periodo de transición. A su vez, las políticas públicas combinarán las fuerzas que favorecen la introducción de la lógica de mercado, con el reconocimiento de la educación superior, como un espacio de lucha para consolidar un bien público, para toda la población.

Como podemos observar Loera (2006) apuntala la lucha de grupos y la capacidad de negociación, instaladas en los diferentes grupos que se debaten en torno a lo que debe entenderse como igualdad de oportunidades, siguiendo las recomendaciones de las políticas del FMI y del BM.

Las políticas educativas de la gestión se acompañan de recomendaciones para aumentar la participación de la ciudadanía en el financiamiento de la educación; resaltan como argumento la preocupación por la calidad educativa. No obstante, es imprescindible reconocer la complejidad del fenómeno educativo y las dificultades de romper con determinismos sociales y las pocas

posibilidades de alterar el papel de factores fundamentales, tales como el nivel de ingreso socio-económico, los patrones culturales, el contexto, condiciones de vida, acceso a la cultura y desarrollos cognitivos entre otros.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Desde diferentes perspectivas teóricas, epistemológicas y metodológicas, los tres trabajos abordados en este apartado (Calvo, 1996; Loera y Sandoval, 1999; Azís, 1996), plantean el proceso de descentralización como un aspecto básico de los sistemas educativos.

Calvo, 1996 dice: la descentralización obedece más a un trámite administrativo; pues involucra estructuras normativas, operativas y políticas. No obstante, analiza desde dos modelos que permean la estrategia de descentralización: uno bajo la óptica del paradigma neoliberal; otro, centrado en la democratización de los procesos.

Aborda transformaciones de orden político y productivo, al poner en la balanza una distribución de la autoridad y del poder en los sistemas educativos y la apertura de márgenes significativos de acción, a la iniciativa privada, como lo afirma Gordillo: “Si bien es cierto que la educación es pública, laica, gratuita y popular; también lo es que no está cerrada a la participación de la ciudadanía. Solo, el gobierno no puede. Y no porque lo diga un dirigente sindical; lo digo porque es una verdad. No somos gente tramposa ni mañosa, no estamos jugando a las escondidas; hablamos con

claridad y responsabilidad sobre lo que interesa: los jóvenes, los niños, los adultos” (La Jornada, 2008).

Desde las cúpulas sindicales se da apertura y maniobra a la iniciativa privada en la gestoría de la educación pública. En este sentido, la investigadora Calvo (1996) insiste en reconocer que la descentralización es un proceso lleno de incertidumbre, al generar y trastocar la dinámica escolar, pero en el sentido de generar márgenes de autonomía, en un abandono o deslinde del Estado-Nación, para darle apertura a la privatización de la enseñanza, al delegar el financiamiento a los padres y madres de familia, ampliar la desigualdad pedagógica y, sobre todo, puntualiza las regiones más marginadas educativamente del país.

Concuerda con los planteamientos que visualiza Jurjo Torres, en el sentido de que la descentralización se mueve en dos posiciones ideológicas encontradas: la primera posición es conquistar mayores niveles de democratización e implicar, de una manera más directa, a la ciudadanía; la segunda, corresponde a las demandas de las fuerzas neoliberales que tratan de limitar, por todos los medios, al Estado, para que sea el mercado el principal mecanismo de regulación social que exista.

Los argumentos en que se fundamenta, se delinean en los discursos sobre la mejora de la calidad de la educación y en otorgar mayores márgenes de autonomía a las escuelas y municipios; esto supone, acercar la toma de decisiones a los ciudadanos.

Calvo (1996) puntualiza de manera contundente que no existe claridad, en relación a los propósitos reales de la descentralización y la autonomía; sobre todo, se cuestiona si el financiamien-

to, la gestión y la toma de decisiones responden realmente a una estrategia democrática. También, en qué medida los municipios, las zonas escolares y las escuelas hacen uso adicional de la autonomía que la descentralización les otorga.

Existe enorme distancia entre los planteamientos de la descentralización y la mejora del sistema educativo, pues como es medida de orden administrativo, se enfoca al ejercicio de mayor control, sobre el trabajo docente, y en aliviar la responsabilidad financiera y de gestión de los gobiernos centrales (Carnoy, 1999).

Las múltiples reformas instrumentadas en la década de los ochenta en América latina, son un referente que no debe perderse de vista, en torno al poco interés de los gobiernos por mejorar el servicio educativo. Si esta tendencia continúa (delegar funciones administrativas y financieras a municipios y escuelas, sin los apoyos correspondientes) se corren los riesgos señalados por Calvo (1996).

El trabajo de Loera y Sandoval (1999) analiza el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua: lo considera como una medida administrativa pero con potencial para convertirse en una verdadera descentralización pedagógica. Es decir, se pueden crear las condiciones para dar soluciones novedosas a los problemas educativos, desde la esfera de la práctica.

Argumenta que Chihuahua es el Estado que sufre la caída más dramática, en relación a los indicadores educativos como eficiencia terminal. Si se comparan los cuatros ciclos escolares, anteriores a la descentralización, con los cuatro posteriores, se puede observar una baja del lugar 15, al 22 (Loera y Sandoval, 1999).

La investigación se centró en atender cuatro condiciones de los actores protagónicos del sistema educativo para analizar la innovación: intereses, ideologías, grado de información e inserción institucional.

Define a los intereses como los beneficios reales o percibidos por los actores, conforme al lugar que ocupan dentro del sistema. Las ideologías constituyen la “lógica”, desde la cual racionalizan sus acciones y decisiones. Los grados de información se refieren a la capacidad para el manejo de datos o resultados de investigaciones. Los rangos de institucionalidad son las modalidades y grados de intensidad, en que el actor se incorpora a la estructura normativa vigente (Loera y Sandoval, 1999).

El informe concibe a la innovación como una parte sustantiva del proceso de descentralización y describe que se dieron tres etapas en el estado de Chihuahua. El primero, ubicado en 1992, lo llama momento desconcentrador, en él se inscriben las condiciones de la innovación ensombrecidas con tintes políticos, provenientes del enfrentamiento entre el Gobierno del Estado y el SNTE, aparentemente por el control de la rectoría del sistema educativo estatal.

Desde su perspectiva, la lucha por el control de los recursos humanos y materiales, fue administrativo. Pero recomienda aligerar la carga al Estado, carga que fue motivada por la gran cantidad de maestros comisionados en funciones ajenas a la docencia, por conflictos que se dieron en el marco de la firma de la ANMEB y por el inicio del período de Gobierno Estatal, que encabezó el Partido Acción Nacional.

El segundo momento se sitúa en el periodo 1992-1995, donde los actores educativos se embarcan en una lucha por el control institucional, que consiste en un mensaje asociado al proceso de modernización, que insiste en dejar al maestro en libertad para el desarrollo de su práctica docente.

También se caracteriza por la oferta del gobierno federal, de programas mal operados como el PEAM y, en todo caso insuficiente, para aclarar al maestro de grupo el sentido de la “modernización” en la práctica docente. Por otro lado, se hace evidente la incapacidad del aparato administrativo estatal para ejercer la supervisión y el control tradicional en cada escuela y aula; lo que deja a los maestros con mayor libertad de buscar opciones creativas, para el desarrollo de la práctica docente.

Para el tercer momento, se señala el inicio de la consolidación de la rectoría de Gobierno del Estado e iniciar con los servicios Educativos del Estado de Chihuahua, en tanto, el conflicto se ve disminuido por un proceso de negociación con el SNTE. Sin embargo, se privilegia una perspectiva pragmática, en la orientación de la temática educativa, apoyada por organismos empresariales.

Loera y Sandoval (1999) concluyen: “En un plazo relativamente breve se desarrollan procesos de innovación educativa de distinta naturaleza y bajo diferentes condiciones, tanto de contexto como institucionales” (p. 480).

Esta afirmación difiere de la interpretación de Calvo (1996) que dice: la descentralización educativa en Chihuahua es más un cambio administrativo, porque no aclara qué parte de la estructura se descentraliza; si la administración, el financiamiento, la ges-

tión, la toma de decisiones en política educativa, el poder o la autoridad.

Desde este punto de vista es posible afirmar que la descentralización en el Estado sólo atendió, en su momento, a una perspectiva diferenciada de la rectoría de la educación, dada la alternancia del partido en el poder, a partir de 1998.

Para Azís (1996) la descentralización no es un problema administrativo, es un problema político, es la lucha por la concentración del poder, la capacidad de tomar decisiones y el manejo del control político y los recursos económicos; porque si obedeciera, realmente, a la ineficiencia de la burocracia, se resolvería con una reforma administrativa.

El trabajo de Azís (1996) se inserta en la apertura de proyectos educativos, como parteaguas de la crisis del Estado-Nación, la alternancia del poder, en el estado de Chihuahua 1992, y el proceso de descentralización, signado por el gobierno federal, las autoridades educativas, sindicales y cada uno de los gobiernos estatales.

El autor parte del supuesto que la descentralización es una oportunidad, que se da a los actores regionales del proceso educativo: alumnos, padres, maestros, autoridades y sociedad en general; para enfrentar, diseñar o perfilar un proyecto con objetivos propios, sin dejar de reiterar que la descentralización puede quedarse exclusivamente en la parte administrativa, al más puro estilo neoliberal.

No descarta que la alternancia es necesaria, pero no una condición para generar proyectos educativos propios. Del proyecto

se desprenden otros factores políticos que ayudan a promover el cambio; la democratización del sindicato o la intervención de ciertos agentes educativos que desencadenan nuevas experiencias educativas (Azís, 1996). La ponencia alberga cinco hipótesis que afectan o impactan el proceso educativo:

La primera se refiere a la descorporativización de las relaciones de poder, que produce una recuperación ciudadana del espacio público; un poder ejecutivo de contrapesos sociales que recupera la función gubernamental y la ejerce por fuera de la dinámica del partido que lo llevó al poder; al mismo tiempo, el gobierno se convierte en un actor político central, con importante contrapeso que rompe con una vieja verticalidad, en la que se desarrollaba el poder ejecutivo. Ese es el nuevo marco de relaciones entre el gobierno y el SNTE.

La segunda, señala una nueva institucionalización de las relaciones políticas que se generan por el rompimiento del régimen gobierno-partido. La tercera hipótesis plantea los nuevos posicionamientos de fuerza para modificar la relación entre la región y el poder federal. La cuarta aborda las nuevas relaciones con la sociedad. La quinta hipótesis sostiene que la forma de gobernar ha sufrido un cambio importante en la manera de conducir el conflicto político.

El autor argumenta que la descentralización es producto de la crisis del sistema del partido de Estado y que se empieza a cuestionar con la llegada de partidos de oposición en Baja California y en Chihuahua; además, subraya que el proyecto de desarrollo se inserta en la vertiente del ámbito económico con tintes de privatización, en la era de la globalización y con la lógica neoliberal.

Azís (1996) coincide con Loera y Sandoval (1999) en la valoración que hace del conflicto, entre el gobierno de Chihuahua con el SNTE, ocasionado por el afán de controlar la rectoría de la educación y por generar la posibilidad de construir un proyecto educativo para la región.

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

La administración y la gestión educativa es el campo que más se ha trabajado en Chihuahua, tanto por investigadores independientes, como por tesis de maestría. La producción se concentra primordialmente en estudios a nivel nacional, sobre los resultados de la evaluación cuantitativa del Programa Escuela de Calidad (PEC). También se aborda el estudio de modelos de gestión escolar basados en el trabajo colaborativo. Las tesis de maestría se centran en el problema de la gestión escolar, con estudios de caso.

Aquí se abordan los cuatro estudios más representativos (Flores, 2005; Flores, 2007; Loera, 2006 y Hernández, 2006).

Flores (2005), presenta una ponencia en el VIII Congreso Nacional de Investigación Educativa organizado por el COMIE, donde se reportan los resultados de un proyecto de investigación colaborativa. El proyecto lleva por nombre: Escuelas públicas como comunidades de aprendizaje.

Se da forma a un modelo de investigación colaborativa entre universidades y escuelas públicas de educación básica, con el propósito de crear una comunidad de aprendizaje en la que profesores

y administradores resuelvan problemas que han identificado de forma conjunta.

La investigación se desarrolló inicialmente en dos escuelas primarias: una en la ciudad de Monterrey y la otra en la ciudad de Chihuahua, en donde profesores y directores decidieron voluntariamente poner a prueba el modelo de investigación colaborativa. Posteriormente la investigación se amplió a otras cuatro escuelas primarias: una en Monterrey y tres en Chihuahua.

La investigación aborda dos tipos de problemas: uno conceptual y otro práctico. El primero se relaciona con el interés de los investigadores por observar y analizar cómo ocurre el aprendizaje organizacional y, el segundo se centra en el interés de los profesores y los administradores de las escuelas primaria por resolver sus problemas cotidianos.

Se recaba información cuantitativa y cualitativa. Sin embargo el enfoque central de la investigación es participativo. El principal hallazgo es que la organización de la escuela es individualista, centrada en el modelo de administración industrial, dando poca oportunidad al trabajo colaborativo. Se plantea la necesidad del trabajo colegiado, de reestructurar la organización escolar para generar espacios de intercambio académico.

Flores (2007) presenta una nueva ponencia en el IX Congreso Nacional de Investigación Educativa del COMIE, en donde desarrolla una perspectiva teórica sobre la administración y la organización escolar. La ponencia se titula: *El maestro como trabajador de conocimiento: una perspectiva teórica alternativa para*

la investigación sobre la práctica docente del maestro desde la administración educativa.

En la primera parte de la ponencia se critica a los modelos de administración escolar basados en criterios industriales, donde se favorece el trabajo individual. Posteriormente se desarrolla un modelo de administración escolar centrado en la construcción de conocimientos y en el trabajo colaborativo.

Se identifica el aislamiento de los profesores como uno de los principales problemas de la organización escolar, que impide construir una cultura técnica común y una base de conocimiento colectiva que evite que se resuelvan los problemas de forma individual. Afirma: “Este problema no se debe a la naturaleza del trabajo del maestro, o sus características individuales en términos de personalidad o de competencia profesional, sino a la estructura organizacional de las escuelas actuales, pensadas en términos de modelos de trabajo industrial” (Flores, 2007, p. 12).

Como conclusión se apunta la necesidad de llevar a cabo nuevos modelos de organización escolar basados en el trabajo colaborativo.

Los estudios realizados por Armando Loera (2006) responden a procesos de corte cualitativo, con muestras representativas de las escuelas primarias e indígenas que forman parte del PEC, desde que inició sus operaciones en el ciclo escolar 2001-2002, hasta el ciclo escolar 2005-2006.

La investigación trató los cambios o la ausencia de los mismos, a partir de los componentes del programa que llegan a las escuelas participantes. De manera especial, estudió la forma en cómo la

comunidad educativa toma decisiones para mejorar las condiciones del aprendizaje de los alumnos; las estrategias para realizar la gestión de los recursos; la manera en que los padres de familia y otros actores de la comunidad participan en la vida de la escuela (participación social); finalmente, la forma de cómo se aprende en la escuela (práctica pedagógica).

En esta misma lógica se encontró una tesis de maestría de Hernández (2006) que alude a un análisis de videos de clase con un enfoque cualitativo, donde se estudió una muestra polarizada: por el nivel de logro académico, por la eficacia social y por el nivel socio-económico.

Cada investigación se encuentra circunscrita en el estudio de los factores, que desde su posición estimulan o inhiben el cambio de las instituciones educativas. El alcance de cada una de ellas varia, pues los estudios de Loera (2006) y Hernández (2006) se refieren a investigaciones macro, con presupuesto de la SEP; en cambio, los estudios de Flores, constituyen estudios de caso, apoyados presupuestalmente también pero en pocas escuelas, y, en los estudios realizados como tesis de maestría, se circunscriben a una o dos escuelas y obedecen más a trámites administrativos, con el objetivo de alcanzar la titulación.

No obstante, se deja entrever en todos estos trabajos que se parte del supuesto, de que con el desarrollo de la nueva gestión escolar se alcanzan niveles de autonomía real y se logra aumentar la participación de la comunidad educativa.

La investigación de Loera (2006) considera que los resultados obtenidos por el PEC se asocian al trabajo colaborativo y al fuerte.

liderazgo, en torno a los aprendizajes, especialmente de los estudiantes en condiciones de rezago académico. Además, que los principios operativos del PEC se encuentran contrapuestos a la lógica operativa del sistema educativo, que tiende a impulsar decisiones autoritarias e insensibles al estado real de las escuelas y a las expectativas de los actores escolares.

Agrega que el PEC es un programa más, dentro de la amplísima oferta de programas existentes, y su presencia dista mucho de haber cambiado, de forma significativa, la forma en cómo se relacionan las autoridades con las escuelas (Loera, 2006).

En el fondo, a través del PEC, no se propone desmitificar las relaciones de poder, únicamente postula la participación social, pero nunca el ejercicio del poder. Parte del ideal de la escuela moderna, en donde se le asignan nuevas funciones; desdibuja las reglas y normas institucionales, cambios en las prácticas de docentes y directivos que transfiguran el rol fijo y tradicional, que no hacen más que legitimar la organización burocrática.

Siguiendo a Loera (2006), la mejora de la gestión escolar, a través del PEC, se sustenta en tres principios básicos: 1) Inversión efectiva en capital social de las escuelas, en las que aumente la capacidad de gestión e inteligencia de los actores de la escuela; 2) Generar un acuerdo entre los operadores del programa acerca de su meta fundamental; 3) Impulsar decididamente la profesionalización y capacidad técnica del equipo nacional y de los equipos estatales, fundamentalmente en planificación estratégica, estrategias de comunicación y gestión del conocimiento.

Al respecto Cantero (2001) refiere que la gestión escolar es el resultado de discursos que encumbran a las escuelas y al equipo directivo, como agentes de cambio, en donde se insiste en la autonomía de las escuelas, pero que en el fondo no hacen sino adecuarlas al nuevo orden global imperante que reproduce las terribles desigualdades sociales.

Estos enfoques, sobre la gestión escolar, parten del supuesto de que es posible generar cambios en la organización de las escuelas, al margen de los procesos históricos, políticos, sociales, culturales e ideológicos, que están presentes en los actores que dan forma a la cotidianidad de la vida escolar.

Se desdeña la multiplicidad de factores, que le dan vida a las instituciones, ya que los cambios educativos no dependen sólo de la participación social y del liderazgo del director; se desconoce la complejidad de los factores que están presentes en los espacios escolares específicos.

BALANCE GENERAL

La producción investigativa, relacionada con el campo de la política educativa en el estado de Chihuahua, no es muy abundante. La mayoría de los productos valorados son tesis de posgrado e investigaciones independientes. Por su naturaleza, es principalmente en las investigaciones donde se encuentra la mayor riqueza de las aportaciones en el campo.

Esto tiene que ver con múltiples factores, entre los que no se puede desdeñar la experiencia de los investigadores. Mientras las tesis de grado son realizadas por investigadores novatos, con la finalidad de adquirir el grado y con recursos limitados, las investigaciones las realizaron investigadores consumados; algunos de ellos reconocidos a nivel nacional e internacional, eso coadyuva a que cuentan con importantes fuentes de financiamiento para el desarrollo de sus estudios.

La producción valorada muestra una gama importante de interpretaciones sobre política educativa; en ellas convergen diferentes posicionamientos de carácter económico, político, social, antropológico y cultural.

No obstante la diversidad en las interpretaciones, existe similitud de conceptos que están presentes en el desarrollo de los trabajos:

calidad, desigualdad, equidad, productividad, competencia, eficacia, eficiencia y gestión, entre otros. Todos ellos, con la finalidad de estudiar el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional.

Con respecto a los posicionamientos epistemológicos, que, en forma expresa o tácita, plantean los investigadores que en la producción analizada, coexisten los paradigmas positivista, interpretativo y emergente; donde prevalece el carácter dominante del paradigma positivista, que coadyuva más a justificar y legitimar las políticas educativas del Estado. Los paradigmas interpretativo y emergente, aunque son una minoría, proporcionan riqueza a los debates actuales sobre política educativa.

Los abordajes metodológicos presentes en los productos de investigación, son variados. Coexisten los acercamientos cuantitativos y estadísticos. Así como la investigación cualitativa y las posibilidades multimetódicas, que los autores-investigadores denominan metodología mixta. En este aspecto, no predomina, ningún método en particular.

Sobre los objetos de estudio, que se abordan en los trabajos, se optó por conformar cuatro categorías generales, que permitieran observar las políticas educativas desde un ángulo específico. Y así, dar cuenta, con mayor claridad de lo que hasta el momento se ha estudiado en la producción existente en el estado de Chihuahua.

Lo anterior, permite identificar el tratamiento teórico de conceptos clave para el campo de política educativa: calidad, equidad y descentralización; lo que a su vez, da cuenta de las posiciones políticas de los investigadores.

En la categoría denominada educación y pobreza, los objetos de estudio encontrados versan sobre las diferencias en la calidad educativa y la desigualdad en las oportunidades de acceso a la educación básica; sobre todo en los grupos sociales marginados, en los que destacan las mujeres. Ante esta situación, se cuestiona la equidad en la distribución de recursos, en las relaciones de intercambio que se dan en el ámbito personal y de estructura social. Los trabajos que cuestionan la equidad, en la estructura de la sociedad, ligan su análisis al concepto de justicia social.

A pesar de centrar su análisis en diferentes aspectos, todos los trabajos valorados, en este rubro, plantean como principal objetivo: generar pautas y opciones a quienes toman decisiones en materia de política educativa, encaminadas a disminuir la brecha en la calidad y el acceso a la educación de los diferentes grupos sociales.

Sin embargo, cuando definen su objeto de estudio, se denota el posicionamiento político de los investigadores. Algunos asocian la pobreza a la educación, a partir de elementos como la falta de oportunidades, deserción escolar y eficiencia terminal; otros, muestran la pobreza y la falta de oportunidades educativas, ligadas a cuestiones inter-genéricas.

Finalmente, otros tratan de desenmascarar cómo la pobreza está vinculada a las políticas neoliberales, que permean el mundo y cómo se concretizan en la educación a través de los mandatos de los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por lo que a todas luces, éste último es el planteamiento más crítico.

Las ausencias más notorias, en los objetos de estudio, son aquellas relacionadas con el tipo de calidad educativa que se destina a las poblaciones en pobreza; así como de otros factores sociales, económicos y culturales que coadyuvan a generar la desigualdad educativa y social.

Lo que hace necesario, el desarrollo de investigación, desde posiciones epistémicas y sociológicas críticas, que planteen desentrañar y denunciar, desde las raíces, el problema de la pobreza y la educación, más allá de las oportunidades que el sistema educativo brinda a estas poblaciones.

En un segundo rubro, denominado productividad del sistema educativo, se agruparon trabajos cuyo objeto central es realizar una valoración de las políticas educativas, desarrolladas específicamente en el Sistema Educativo del estado de Chihuahua. Los autores reconocen abiertamente que aunque las políticas educativas, en Chihuahua, responden a una lógica neoliberal, no se desprenden de la evaluación en términos de cálculo económico, rendimiento individual, producción y competitividad.

Los objetos de estudio, encontrados en este rubro, van desde la evaluación de proyectos educativos implementados desde el ámbito internacional y nacional, a la operación de proyectos escolares en el nivel microsocioal.

Evalúan los proyectos educativos como el 2001–2005, el proyecto escolar que se implementa en las escuelas, el proyecto de renovación pedagógica, como estrategia directa del funcionamiento de las políticas educativas.

En los referentes de interpretación es recurrente el desarrollo de conceptos asociados a la productividad: relevancia, eficiencia, efectividad, impacto, sustentabilidad, calidad, equidad y capital social.

Estos posicionamientos teóricos sí señalan la lógica neoliberal, pero no cuestionan la consecuencia estructural, porque, a pesar de que hablan de capital social, sus análisis no permean el ámbito sociológico; donde se analice a la política como una lucha institucionalizada. Es decir, como confrontación de clases en torno al poder y a la productividad, como estrategia de legitimación y conservación del orden neoliberal.

Esta ausencia de posicionamientos sociológicos críticos se manifiesta, nuevamente, cuando los diferentes autores buscan los logros y fracasos de la política educativa, en el actuar de los diferentes actores, en los proyectos evaluados.

Algunos analizan las formas en que los actores asumen los proyectos, talleres, materiales, etc., a través de los cuales se implementan las políticas educativas y los liderazgos que asumen, pero no cuestionan las políticas educativas y sus proyectos de operación en sí mismos.

Lo anterior se debe a que enmarcan sus análisis en el desarrollo del capital humano, a partir del cual, valoran la participación ciudadana; y, a lo más, concluyen que la falla más grande de las políticas educativas se encuentra en la desvinculación de la educación superior, con el modelo económico; el cual tiene una tendencia funcionalista.

Al interior de la categoría federalismo y descentralización se encuentra, verdaderamente, lo que se reconoce como campo: una confrontación de posicionamientos, bien sustentados y que debaten sobre estos conceptos.

El debate se concentra entre quienes consideran a la descentralización como medida administrativa, donde no queda claro qué se descentraliza: si la administración de recursos, la gestión, el financiamiento, la toma de decisiones, el poder o la autoridad; y entre los que ven a la descentralización como un problema político por la lucha de poder, en la toma de decisiones, el control político y los recursos económicos. Algunos de estos trabajos reconocen la relación SNTE–Gobierno por el control de la educación.

Aunque el debate generado en estos productos de investigación es muy interesante, podría decirse que apenas marca pautas para desarrollar investigación en este campo sobre federalismo, descentralización de los recursos financieros, la delegación de autoridad, luchas de poder entre los diferentes actores. Hacen falta además, estudios que rescaten estos procesos en diferentes ámbitos del sistema educativo estatal, entre otros más que se pudieran generar.

La cuarta y última categoría denominada administración y gestión es donde se encuentra el mayor número de productos de investigación, sobre todo, tesis de maestría. Se optó por analizar cuatro estudios representativos, por tratarse de estudios más citados en el campo.

Una constante de los productos valorados es: que parten del supuesto de que con el desarrollo de la nueva gestión escolar se alcanzan niveles de autonomía real y se logra aumentar la par-

ticipación de la comunidad educativa. Se advierte ausencia de posicionamientos críticos de la gestión educativa; como la investigación-acción y algunos postulados sociológicos que analicen los mecanismos ocultos, en los procesos de gestión, así como los conflictos y relaciones de poder que se viven en estos procesos, entre otros.

Las conclusiones de los trabajos estudiados centran su atención en los logros del aprendizaje y resaltan cómo éstos son favorecidos con la participación social, las estrategias para gestionar recursos y el buen liderazgo de los directivos.

También, analizan los procesos de gestión, cristalizados en los proyectos escolares como el Proyecto Escuelas de Calidad (PEC), como algo armónico, establecido de manera natural, por lo que en ningún momento se tocan las relaciones de poder, las presiones, las resistencias y los afanes cotidianos de dominación, que entretejen los procesos de gestión, por lo que aún son un -asunto pendiente para la producción investigativa en el campo de política educativa.

Por otra parte, los trabajos que critican el modelo de administración industrial, y reconocen la necesidad de aprender de manera colaborativa, en un proceso de investigación- acción, que genere un nuevo modelo de gestión con base en el conocimiento, descansa igualmente, en la idea de impulsar desde la escuela y sus agentes, la acción innovadora que mejore la calidad de la educación que en ella se oferta.

De nuevo, se hace abstracción de la situación estructural y las relaciones de poder en las cuales están insertas las escuelas y que

condicionan en gran medida la dinámica institucional y los “haceres” de los sujetos que en ella intervienen.

Reconocemos que los alcances del presente trabajo son limitados, por no haber podido abarcar en su totalidad los productos de investigación, en este campo en la entidad; seguramente se escaparon productos de importantes actores, no obstante, se pretende que este acercamiento, a los estados de conocimiento en Chihuahua, proporcione elementos generales para esbozar las tendencias de la producción, en el campo de política educativa, y permita a todos los interesados en esta temática, incursionar con producción novedosa que supere dialécticamente lo que ya existe.

Si este documento logra despertar el interés de investigadores consumados, pero también de jóvenes investigadores, para generar estudios, en cualquiera de los rubros desarrollados en este estudio, o construir otras categorías de análisis que enriquezcan y debatan lo que aquí se ha expresado...sus objetivos se habrán alcanzado satisfactoriamente.

Es pertinente señalar que la configuración del campo de política educativa, en Chihuahua, es un campo que se está consolidando; donde participan investigadores reconocidos a nivel nacional e internacional, cuyos debates aún siguen abiertos y con bastantes posibilidades de incursionar en ellos; por eso, la invitación a los lectores de este trabajo, queda abierta.

REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS

Acervo consultado

AZÍS Nassif Alberto (1996), *Alternancia, descentralización y proyecto educativo de Chihuahua*, revista foro 21 reflexión, debate y propuesta educativa, Chihuahua, Chih., núm. 1

ARÍAS José Manuel (2004), Como autoevalúan los docentes su participación en la construcción del proyecto pedagógico. Servicios Educativos del Estado de Chihuahua.

CALVO Pontón Beatriz (1996), *Federalización de la educación ¿Estrategia administrativa o proceso democratizador?* Revista foro 21 Reflexión, debate y propuesta educativa, Chihuahua, Chih., núm. 1

CHACÓN Monárrez, María Guadalupe, (2007) Revista Rumbo Educativo.

FLORES Kastanis, Eduardo y Manuel Flores F. (2005), *Hacia un modelo de investigación colaborativa: escuelas públicas como comunidades de aprendizaje*, ponencia presentada en el VIII CNIE, organizado por el COMIE.

FLORES Kastanis, Eduardo y Manuel Flores F. (2007), *El maestro como trabajador de conocimiento: una perspectiva teórica alternativa para la investigación sobre la práctica docente del maestro desde la administración educativa*, ponencia presentada en el IX CNIE, organizado por el COMIE.

- FERNANDEZ Hermosillo, Estela (1997), *Equidad educativa y perspectiva de género*, revista foro 21, reflexión, debate y propuesta educativa, Chihuahua, Chih., núm. 9 Agosto de 1997.
- GALLARDO Moreno Laura Patricia (2002), *Proyecto educativo, calidad educativa*, tesis de maestría campo práctica docente de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad 081, Chihuahua.
- GARCIA Gallegos Prisciliana (2003), *Actitudes docentes ante una nueva alternativa de planeación*, tesis de maestría campo práctica docente de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad 081, Chihuahua.
- GONZÁLEZ Uribe Alejandra (2003), *Análisis de un proyecto de transformación escolar*, tesis de maestría campo práctica docente de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad 081, Chihuahua.
- HERNÁNDEZ Collazo Ramón Leonardo (2006), *Buenas prácticas de gestión escolar. Lecciones desde la evaluación*, tesis de maestría presentada Centro Chihuahuense de Estudios de Postgrado, Chihuahua, Chih.
- LOERA Valera Armando (1996), *La condición de la educación en Chihuahua, según los indicadores oficiales, estudio estadístico*, revista foro 21, reflexión, debate y propuesta educativa, Chihuahua, Chih., núm. 2.
- LOERA Varela Armando y Sandoval Salinas Fernando (1999), *La innovación educativa en el proceso de descentraliza-*

ción en el Estado de Chihuahua, en PARDO María del Carmen (coordinadora), *Federalización e innovación educativa* en México, México, Colegio de México, capítulo de libro pp. 399-486.

LOERA Varela Armando y Cázares Delgado Óscar (2005), *Análisis de los cambios de logros académicos y eficacia social de las escuelas de la muestra cualitativa 2001-2005, evolución cualitativa del programa escuelas de calidad*, Chihuahua, Heurística Educativa.

LOERA Varela Armando, et. alt. (2008), *Evaluación de la red de liderazgo escolar de la OREALC/UNESCO Santiago*, Chihuahua, Heurística Educativa.

ORTEGA Estrada Federico (1996), *Nudos en el sistema educativo*, revista foro 21, reflexión, debate y propuesta educativa, Chihuahua, Chih., núm. 1

ORTEGA Estrada, Federico (1997), *De equidad en educación y diversidad cultural*, revista foro 21, reflexión, debate y propuesta educativa, Chihuahua, Chih., núm. 9 de agosto de 1997

ORTEGA Estrada, Federico (2003), *Equidad y programas compensatorios en Chihuahua*, tesis de doctorado presentada en la Universidad autónoma metropolitana de Xochimilco.

ORTEGA Estrada, Federico (2003), *La equidad en educación básica*, revista Latinoamericana de estudios Educativos (México), vol. XXXIII, núm. 2, pp. 119-134.

QUINTANA Silveira, Víctor M. (1997), *Educación y pobreza*, revista foro 21, reflexión, debate y propuesta educativa, Chihuahua, Chih., núm. 9 de agosto de 1997.

SANDOVAL Salinas Fernando, *Educación y Pobreza*, revista foro 21, reflexión, debate y propuesta educativa. Chihuahua, Chih., núm. 9 de agosto de 1997.

Bibliografía referenciada

Cantero, G., Celman, S. y otros (2001). Gestión escolar en condiciones adversas. Una mirada que reclama e interpela. Buenos Aires: Santillana.

CASTELLS, Manuel (1996), *La era de la información*, México, Siglo XXI editores.

Castro, I. (1997). “El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (3), 189-205.

Coraggio, J. L. (1998). “Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina”. *Perfiles Educativos*, vol. XX, núms. 79-80, pp. 43-57.

Fuente Lora, Gerardo de la, “La rebelión del nuevo humanismo”, en *Revista MEMORIA N° 75*, México, marzo de 1995, Pág. 38.

González Casanova, P. (2001) *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México. ERA.

Latapí Sarre, Pablo, (2001). *Análisis de un sexenio de educación en México*. México, FCE.

- Marín, A. (1998). "La globalización y su impacto en la reforma universitaria mexicana". En *La universidad mexicana en el umbral del siglo XXI, visiones y proyecciones*. México. ANUIES.
- Morin, Edgard (1990). *Introducción al pensamiento complejo*, París, Gedisa editorial
- Popkewitz Thomas S, (2000). *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata.
- Puiggrós, A. (1999). "Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina*, Universidad de Tel Aviv, vol. 10 (1), pp. 5-24.
- Tiramonti, Guillermina. "Los imperativos de las políticas educativas de los 90's", en revista *PROPUESTA EDUCATIVA*, N° 17, pág. 39.
-

ESTE LIBRO SE TERMINÓ
DE IMPRIMIR EN EL MES DE
SEPTIEMBRE DE 2010 EN LA
IMPRESA OCHOA S.A. DE C.V.,
UBICADA EN EL KM. 29 DE LA
CARRETERA CHIHUAHUA A
CD. JUÁREZ, CHIH.

TIRAJE: 1000 EJEMPLARES