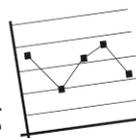
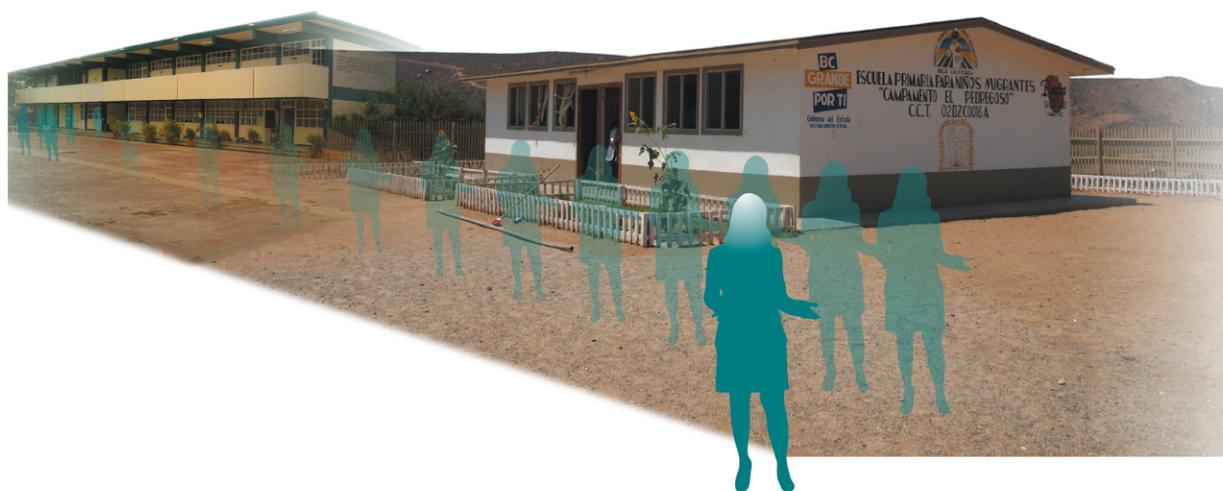




Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas



Resultados de

Investigación

HACIA UN NUEVO MODELO DE SUPERVISIÓN ESCOLAR PARA LAS PRIMARIAS MEXICANAS

Coordinadoras

BENILDE GARCÍA CABRERO
LAURA ZENDEJAS FRUTOS



Diciembre 2008



HACIA UN NUEVO MODELO DE SUPERVISIÓN ESCOLAR PARA LAS PRIMARIAS MEXICANAS

Coordinación editorial:

Miguel A. Aguilar R.
Silvia A. Tapia C.

Diseño y formación:

Luis E. Ramírez Juárez
Irma Tapia Covarrubias
Juan Cristóbal Ramírez Peraza

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

José Ma. Velasco 101- 5º. Piso, Col. San José Insurgentes,
Delegación Benito Juárez, México, 03900, D.F.

Primera edición 2008

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del editor. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, electrónico y otros, citando la fuente.

Impreso en México

ISBN 978-607-7675-10-5

Contenido

Presentación	7
Agradecimientos	9
Introducción	11
Capítulo 1. La supervisión escolar: conceptualización y evolución histórica de los modelos de gestión	15
1.1 Marco conceptual	19
1.2 La gestión en el Sistema Educativo Nacional	25
1.3 La planeación estratégica y la evaluación de la calidad educativa	32
Consideraciones finales	37
Capítulo 2. Panorama general de la política educativa en México	49
2.1 Políticas de Estado de la educación en México	52
2.2 Políticas educativas gubernamentales en México	61
2.3 Políticas internacionales en materia educativa	80
Consideraciones finales	91
Capítulo 3. Antecedentes de la supervisión escolar en México	97
3.1 Antecedentes normativos y políticos de la supervisión escolar (1824-1992)	100
3.2 Acciones y programas de capacitación para fortalecer la supervisión escolar en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992-2006)	125
3.3 Investigaciones nacionales y estatales sobre la supervisión escolar (1992-2007)	131
Conclusión	139
Capítulo 4. Supervisión escolar, normatividad y funciones	153
4.1 El marco normativo de la supervisión escolar	156
4.2 Las autoridades educativas en materia de supervisión escolar	160

4.3 La supervisión escolar en la planeación de la educación	161
4.4 Normas de operación de la supervisión escolar en educación primaria	164
4.5 Criterios para la selección y promoción al puesto de supervisor escolar de educación primaria	179
4.6 Sobre la capacitación del supervisor escolar	186
4.7 La labor de supervisión	192
4.8 La evaluación de la tarea de supervisión	210
Conclusiones	210
Anexos	216

Capítulo 5. Tendencias internacionales en la concepción y práctica de la supervisión escolar en la educación primaria 219

5.1 Estructura de los sistemas de supervisión-inspección en cinco países	224
5.2 Objetivos y funciones que orientan la supervisión escolar	227
5.3 Los procedimientos de la supervisión escolar	232
5.4 Recursos humanos de la supervisión escolar: selección, capacitación y evaluación del desempeño	242
5.5 Regulación de la función de supervisión escolar: normas y leyes	248
5.6 Estándares e indicadores en los procesos de supervisión	250
5.7 Experiencias de supervisión en otros países: los casos de Finlandia, Holanda y Escocia	252
5.8 Principales características de los sistemas de supervisión revisados	260
Consideraciones finales	264
Anexos	269

Capítulo 6. Elementos para la construcción de indicadores sobre la supervisión escolar 281

6.1 Contexto actual de la supervisión escolar en México.	283
6.2 Estudios sobre la supervisión escolar en México	286
6.3 Innovaciones en la supervisión escolar a nivel internacional	290
6.4 El Cambio Planificado: un enfoque conceptual para analizar las condiciones actuales de la supervisión escolar	292
6.5 Dimensiones propuestas para la construcción de indicadores de la supervisión escolar	300
6.6 Obstáculos y retos que conllevan la innovación en la supervisión escolar	306
6.7 Incentivos y reconocimientos que se requieren para apoyar los procesos de cambio en la supervisión escolar	308
Consideraciones finales	309
Anexos	313

Presentación

La presente obra es el resultado de un estudio coordinado por investigadores de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de la Dirección de Indicadores Educativos (DIE) del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El proyecto se planeó en torno a un propósito central: elaborar un marco de referencia conceptual acerca de los agentes y procesos educativos que coadyuve a la valoración integral del desempeño del Sistema Educativo Nacional (SEN). Este gran propósito se enmarca en el modelo de evaluación de la calidad educativa que sustenta el desarrollo del Sistema de Indicadores Educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. A la fecha, este sistema se ha enfocado más en el desarrollo de indicadores de contexto e insumos, y en menor medida en lo relacionado con los procesos, resultados e impactos. Por tanto, la elaboración de indicadores en torno a los procesos y la gestión educativa es para la DIE una asignatura pendiente, la cual con estudios como el presente se ha empezado a abordar.

La concreción de los estudios que emprende la DIE depende de la información disponible sobre el tema. En este caso, fue necesario realizar una investigación extensa en vista de lo limitado de las fuentes de información, las estadísticas disponibles, así como la falta de integración de las mismas. Cabe señalar que el proyecto inicial contempló desarrollar descriptores conceptuales sobre la supervisión en la educación básica; sin embargo, la complejidad del proceso influyó para que las coordinadoras del mismo decidieran restringir su alcance únicamente a la elaboración de una propuesta de descriptores conceptuales para la educación primaria.

La DIE se ha planteado, como parte importante de su metodología, la realización de estudios que sustenten el desarrollo y mantenimiento de indicadores. El esfuerzo realizado por el equipo de trabajo involucró no sólo la síntesis de los estudios nacionales e internacionales sobre el tema, sino que contó con la retroalimentación y apoyo de los principales especialistas del país en el campo de la supervisión escolar, quienes participaron discutiendo los lineamientos generales para el desarrollo de la obra, revisando algunos de los capítulos de la publicación y en otros casos como autores de la misma.

Con esta publicación esperamos aportar elementos para impulsar el campo de la evaluación de la supervisión, sin que esto signifique una perspectiva acabada, así como alentar el cambio acerca de la concepción, práctica y compromiso del supervisor es-

colar, con lo cual se oriente la consecución efectiva de las reformas dentro de la educación básica. En general, con este estudio se pretende ofrecer a los investigadores educativos una revisión actualizada del tema, que contribuya al desarrollo de nuevas líneas y proyectos de investigación en este campo. Finalmente, es importante aclarar que el modelo deseable de gestión en la supervisión escolar —que se presenta en el capítulo final de este libro— es una propuesta sustentada en el trabajo realizado por los autores y pretende contribuir a la discusión sobre el tema sin reflejar necesariamente la posición del INEE.

Héctor Virgilio Robles Vásquez

Director de Indicadores Educativos



Agradecimientos

El presente trabajo fue enriquecido gracias a la entusiasta colaboración de una larga lista de personas.

Margarita Zorrilla Fierro, Beatriz Calvo Pontón, Medardo Tapia Uribe, Justa Ezepeleta Moyano, Guillermo Tapia García, Gloria del Castillo Alemán, Mauricio Jácome de la Rosa y Adriana Meza Meza, especialistas destacados en el tema de supervisión escolar, hicieron valiosas aportaciones en las etapas iniciales del desarrollo del proyecto y por ello estamos profundamente agradecidos.

Deseamos expresar también nuestro especial reconocimiento a los supervisores escolares Yolanda Aburto Márquez, Zenón Cedeño Rosete, Alma Lilia Cuevas Núñez, Francisco Javier López Calete, Adolfo López López, Ramón Adrián Lorenzo Delgado, Marcos Luna Córdoba, José Rosales Becerra, Elsy María Seba Méndez, Abel Tello Gallagos, María Dolores Tinoco Quintino y Raúl Zepeda López, quienes compartieron sus experiencias y expresaron interesantes opiniones sobre su labor en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión, organizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Reconocemos especialmente la valiosa participación de Beatriz Calvo Pontón, Javier Loredó Enríquez, Guillermo Tapia García, Medardo Tapia Uribe y Margarita Zorrilla Fierro, en la revisión de las versiones preliminares de los capítulos de esta obra y en la formulación de importantes recomendaciones para su mejora.

También brindamos nuestros reconocimientos a Verónica Medrano Camacho en la organización de esta obra, a Jaime Mejía Montenegro por el cuidado que tuvo en la supervisión de la presente publicación y a Claudia Gisel Hernández Hernández su aportación en la edición final.

Debemos mucho a Héctor Virgilio Robles Vásquez, Director de Indicadores Educativos y a Annette Santos del Real, Directora General Adjunta, quienes impulsaron el proyecto inicial y gestionaron los recursos necesarios para su desarrollo y conclusión.

Los responsables de la edición de esta publicación: Miguel Á. Aguilar R., Silvia Adriana Tapia C., Teresa Ramírez Vadillo, Antonio Lojero Ruaro, Luis Enrique Ramírez Juárez, Irma Tapia Covarrubias y Juan Cristóbal Ramírez Peraza realizaron la revisión del estilo, diseñaron y formaron la publicación.

Introducción

A lo largo de la historia de la educación básica en nuestro país se le ha otorgado a la gestión de la supervisión escolar gran importancia, como estrategia educativa para la instrumentación de las reformas, seguimiento de acciones, impulso a las innovaciones, la descentralización educativa y el mejoramiento de la calidad de la educación

Actualmente en nuestro país, la política educativa delineada en el Programa Sectorial de Educación (2007-2012) otorga una importancia fundamental para promover una gestión escolar e institucional participativa y corresponsable a partir de un nuevo modelo de gestión escolar, orientado a la mejora continua de la calidad educativa, la transparencia y la rendición de cuentas.

No obstante la importancia que se le otorga a la supervisión escolar, en los documentos de política educativa, las acciones emprendidas desde el año 2001 para hacer realidad dicha política, no han logrado las metas previstas para la gestión escolar, principalmente en relación con la definición de una normatividad clara que priorice los aspectos técnico-pedagógicos y la profesionalización de los agentes educativos responsables de la supervisión escolar. Esta situación ha incidido en la limitada contribución de las acciones de supervisión escolar en la solución de problemas graves del Sistema Educativo Nacional (SEN), tales como el bajo rendimiento académico y la prevalencia de altos índices de inequidad educativa. Lo anterior permite representar el estatus actual de la supervisión escolar, así como considerar la brecha que separa esta situación inicial con la deseada, esta última perfilada a partir de las propias aspiraciones de la política educativa en torno a la supervisión escolar.

El presente estudio se propuso realizar un análisis sistemático sobre la problemática que rodea al ejercicio de la supervisión escolar, de tal forma que nos permitiera comprender cabalmente el origen, evolución y condicionantes normativos y operativos presentes en esa labor.

El estudio pretende por una parte promover la reflexión crítica en torno al tema, con la intención de clarificar el estado actual de la concepción y operación de la supervisión escolar, y por otra parte, proponer descriptores conceptuales a partir de los cuales se pueden diseñar estándares e indicadores sobre la supervisión escolar. Desde nuestra perspectiva el establecimiento de descriptores conceptuales y su ulterior evolución en estándares e indicadores de calidad no debe basarse en el estado actual de la supervisión escolar, ya que éste no corresponde con las aspira-

ciones y metas del SEN en torno a esta función y su incidencia en el mejoramiento de la educación.

La estrategia que guió el desarrollo del estudio comprendió cuatro actividades principales: la primera consistió en una revisión documental sobre temas tales como los modelos de gestión escolar, elementos de política y normatividad educativa que inciden en la supervisión y revisión de los antecedentes históricos; así como un panorama acotado de la misma a nivel internacional.

La segunda actividad consistió en la realización del Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión. En dicho evento participaron supervisores escolares de educación primaria de los estados de Aguascalientes, Distrito Federal, México, Guanajuato, Baja California, Michoacán, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Nuevo León provenientes de los tipos de servicio general e indígena. El taller constituyó el espacio para recoger información mediante la aplicación de un cuestionario, una dinámica de reflexión sobre los datos recogidos por Beatriz Calvo Pontón en torno a la supervisión escolar y la realización de grupos de enfoque, en los cuales se exploraron las dimensiones de la supervisión. Adicionalmente, los participantes hicieron entrega de algunos de sus instrumentos de trabajo, que proveyeran de ejemplos concretos de cómo se lleva a cabo la labor de supervisión en las escuelas.

La tercera actividad consistió en la realización de cinco reuniones de discusión y análisis sobre resultados de investigación, llevadas a cabo con investigadores especialistas en el tema, en donde participaron Beatriz Calvo Pontón, Gloria del Castillo Alemán, Justa Ezpeleta Moyano, Medardo Tapia Uribe y Margarita Zorrilla Fierro. Adicionalmente, Mauricio Jácome de la Rosa y Adriana Meza Meza presentaron un reporte de los resultados del estudio sobre supervisores escolares del Distrito Federal denominado *De supervisores para supervisores: sugerencias para favorecer la mejora educativa*.

La cuarta actividad involucró la lectura crítica de las versiones preliminares de cada uno de los capítulos, la cual fue realizada por lectores externos.

A lo largo de los seis capítulos que contiene la obra, se abordan temas fundamentales relacionados con la gestión educativa y, en particular, con la gestión escolar que realiza el supervisor en las escuelas primarias. El capítulo primero gira en torno a la evolución de los modelos de gestión educativa, lo cual proporciona un marco de referencia para comprender la gestión dentro de la supervisión escolar; en el segundo y tercer capítulos se describen las políticas nacionales e internacionales, así como los aspectos históricos que han dado lugar a las actuales acciones educativas en torno a la supervisión escolar.

En el capítulo cuarto se contrastan los lineamientos expresados en la normatividad que regula la labor del supervisor escolar, con la visión que posee el personal dedicado a esta función y que se encuentra actualmente en servicio.

En el quinto capítulo, con el fin de orientar la función de la supervisión escolar en México hacia nuevos horizontes, se identifican las tendencias internacionales, así como las mejores prácticas sobre la gestión en la supervisión escolar, asociadas a la obtención de altos rendimientos educativos obtenidos en la educación básica por diversos países.

Por último, en el capítulo seis, desde el enfoque del *Cambio Planificado*, se proponen los descriptores conceptuales de las funciones principales de la supervisión

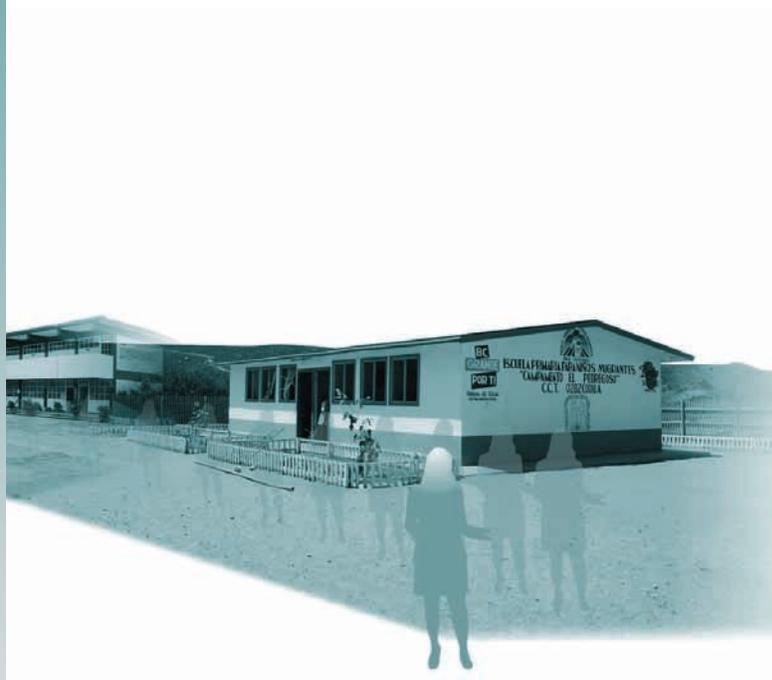


escolar. Se señala la necesidad de reorientar la labor de la supervisión hacia los aspectos técnico-pedagógicos consustanciales a la misma, así como de otorgar a las escuelas un mayor nivel de autonomía en la toma de decisiones y en la conducción del proceso educativo.

Asimismo, se propone continuar con la reflexión acerca del papel estratégico del supervisor escolar en la educación primaria y la necesidad de reconceptualizar su función en el marco de los nuevos acuerdos nacionales y las tendencias internacionales más avanzadas. Finalmente esperamos aportar con esta obra elementos útiles para el diseño de políticas educativas más informadas y mejor planeadas tanto a nivel federal como estatal; así como ofrecer a la comunidad de supervisores educativos una visión renovada de su trabajo, que pueda orientar de forma más efectiva el cambio en las reformas de la educación básica.

Capítulo 1

La supervisión escolar: conceptualización y evolución histórica de los modelos de gestión



La supervisión escolar: conceptualización y evolución histórica de los modelos de gestión¹

Benilde García Cabrero²
Laura Zendejas Frutos³
Jaime Mejía Montenegro⁴

Los procesos de inspección, supervisión escolar y gestión educativa que se han realizado en el ámbito de la educación básica mexicana, a lo largo de la historia, se encuentran íntimamente relacionados y se han transformado en los escenarios escolares, tanto en sus propósitos, su conceptualización, y sus modalidades, como en su puesta en práctica.

La supervisión es un término que se utiliza para describir las diversas formas en que la función ha ido evolucionado en el transcurso del tiempo, y aun cuando estas formas no son concebidas, ni puestas en operación por los agentes educativos de manera homogénea, se mantiene su esencia, que es la del ejercicio de la autoridad sobre el quehacer educativo.

La acción de vigilancia gubernamental sobre el quehacer educativo ligada a la figura del inspector escolar permaneció vigente desde 1896 hasta 1906, año en que se instauraron, durante el Porfiriato, dos figuras de inspectores generales: el técnico y el administrativo. No fue sino hasta el año de 1940 cuando se adoptó la práctica de

Los procesos de inspección, supervisión escolar y gestión educativa que se han realizado en el ámbito de la educación básica mexicana, a lo largo de la historia, se encuentran íntimamente relacionados y se han transformado en los escenarios escolares, tanto en sus propósitos, su conceptualización, y sus modalidades, como en su puesta en práctica

¹ Los autores expresan un reconocimiento especial a Medardo Tapia Uribe por su profunda y acuciosa revisión del presente trabajo. Sus observaciones y sugerencias vertidas con idoneidad y conocimiento sobre este tema fueron de gran utilidad para reorientar el análisis de nuestra propuesta. También otorgan un especial reconocimiento a Ma. de Lourdes Ochoa por las sugerencias formuladas para el mejoramiento del texto final.

² Profesora investigadora de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

³ Subdirectora de Indicadores Educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

⁴ Jefe de proyecto de la Dirección de Indicadores Educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En este capítulo se propone estudiar la supervisión de la educación primaria en México a partir de los hitos históricos, políticos y normativos que han delineado la evolución de la función supervisora

supervisión, cuyo énfasis se colocó en el control administrativo y en la realización de múltiples acciones, no necesariamente sustantivas para las tareas pedagógicas encomendadas a la escuela. Es en los años ochenta cuando se transita hacia una concepción de la supervisión con un perfil más amplio de funciones, tales como: la planeación, la orientación técnico-pedagógica, el apoyo a la comunidad educativa, el control escolar, la extensión educativa, la organización de personal, la administración de recursos y la evaluación. Éstas transforman el sentido de la supervisión, desde una perspectiva restringida, hacia procesos más amplios de gestión educativa, que resultan acordes con una visión sistémica de la educación.

La gestión educativa puede analizarse desde diferentes perspectivas teóricas y prácticas. El presente capítulo no pretende realizar un análisis exhaustivo de todos los enfoques existentes sobre la supervisión escolar, porque estaría fuera del alcance y de las pretensiones de quienes hemos participado en su elaboración. La intención, más bien, es aportar a la discusión y promover la reflexión crítica sobre los modelos de gestión subyacentes a la supervisión escolar, que la mayoría de las veces no son explícitos, lo cual dificulta su valoración y las posibilidades de redefinición de las funciones de supervisión. Desde nuestra perspectiva, la explicitación de estos modelos y la reflexión sobre sus efectos en el Sistema Educativo Nacional (SEN), pueden facilitar la discusión sobre la reorientación de la función supervisora, así como posibilitar la definición de descriptores conceptuales y estándares sobre dicha función, lo cual, a su vez, permitirá el establecimiento de indicadores cuantitativos acerca de las tareas de supervisión. Sin estos insumos, difícilmente se podrá arrojar luz sobre los procesos que facilitan u obstaculizan el logro de los objetivos de la educación, propuestos en las políticas educativas del gobierno.⁵

En este capítulo se propone estudiar la supervisión de la educación primaria en México a partir de los hitos históricos, políticos y normativos que han delineado la evolución de la función supervisora. El análisis se inicia con la identificación de los modelos de gestión educativa que han incidido en la concepción y práctica de programas y políticas educativas vinculadas con la labor del supervisor escolar. A partir de ello, se plantean tres hipótesis de trabajo sobre los factores que influyen en la evolución de la supervisión escolar, desde sus inicios hasta la época actual. La primera de estas hipótesis se describe a continuación: en la evolución histórica de la gestión educativa, aun cuando se pueden apreciar las características de diversos modelos subyacentes en la concepción y práctica de la misma —por ejemplo, el de la nueva gestión pública o el de planeación estratégica—, estos modelos no se han explicitado de forma clara en los procesos de formación de los agentes educativos, ya sea durante la formación inicial o en la de capacitación en servicio. Dichos modelos han operado sin que los agentes educativos comprendan a cabalidad los aspectos teórico-metodológicos que los fundamentan, ni se apropien de sus elementos esenciales. Tampoco se han aplicado de manera sistemática con la participación de los principales responsables de conducir la educación en los distintos niveles del SEN.

⁵ La descripción de las políticas educativas en relación con la supervisión escolar, se describe en el capítulo dos de este volumen, elaborado por Verónica Medrano.

En la segunda hipótesis se plantea que los modelos de gestión que han guiado los esfuerzos de política educativa en las distintas etapas históricas de la supervisión escolar, coexisten en la época actual, debido a los procesos de cambio ocurridos en los sistemas educativos estatales, mismos que son resultado de la interacción de las variables del contexto interno del SEN (tendencias inerciales, resistencias al cambio, apropiaciones desiguales y propuestas innovadoras de supervisión escolar), con las condiciones del entorno externo (necesidades sociales, innovaciones tecnológicas, demandas internacionales y transformaciones económicas, entre otras).

La tercera hipótesis trata de demostrar que el desarrollo histórico de la función de supervisión se caracteriza por un movimiento pendular: descentralización-centralización-descentralización, el cual va de la mano de la dinámica del propio proceso democratizador del país, que no termina por consolidarse, ello se refleja en la falta de cristalización de los procesos de descentralización y de reforma educativa al interior de las escuelas, que aún se encuentran inconclusos,⁶ así como en la carencia de definición de una estructura organizativa y de funcionamiento encargada de realizar las tareas de supervisión, integrada por inspectores o supervisores escolares, Asesores Técnico-Pedagógicos (ATP) y Asesores Técnico-Administrativos (ATA).

Para sustentar las hipótesis de trabajo enunciadas anteriormente, a continuación se describe el marco conceptual desde el cual se analiza la gestión educativa y, en particular, la gestión que realiza el supervisor escolar. En el primer apartado de este capítulo, y con el propósito de identificar con claridad los límites del concepto de gestión escolar y de los agentes del sistema educativo vinculados con esta tarea, se presenta a la gestión como un proceso multinivel cuyos componentes interactúan entre sí de manera sistémica. En el segundo apartado se aborda la evolución teórica del concepto de gestión, desde su aparición en el panorama educativo hasta la actualidad. De aquí se desprende la necesaria distinción entre los conceptos de inspección supervisión y gestión, y la forma en que éstos se han desarrollado en el contexto escolar en México, cuestión que se retoma en el tercer apartado. Finalmente, en la última sección de este capítulo se realiza el análisis histórico de la supervisión, el cual constituye un referente fundamental para desvelar los modelos de gestión, que han guiado de forma explícita o implícita, la evolución del proceso de supervisión en el nivel de educación básica en nuestro país.

I.1 Marco conceptual

I.1.1 La gestión, sus propósitos, mecanismos de operación y niveles

Las definiciones que se han propuesto sobre el concepto de gestión son múltiples. Según lo planteado por Bush (2006),⁷ en la literatura especializada, la gestión se relaciona con el concepto de *management*, término anglosajón que significa dirección, organización o gerencia. Desde el punto de vista de la teoría organizacional, la gestión educativa es un conjunto de procesos teórico-prácticos integrados horizontal y verti-

⁶ Tapia Uribe, Medardo (2004).

⁷ Bush, Tony (2006).

calmente dentro del sistema educativo, para cumplir los mandatos sociales en materia de educación.

En los ámbitos educativos de Estados Unidos, Canadá y Australia, el concepto de gestión se vincula comúnmente con el de administración, mientras que en Europa y en África donde prevalecen las teorías del *management*, Casassus (2000), señala que el concepto de gestión es más genérico que el de administración, pues integra tanto acciones de planificación, como de administración.⁸ El autor plantea que en América Latina se ha pasado del concepto de administración —propio de organizaciones centralizadas— al de gestión —común en organizaciones autónomas—. Lo anterior, sostiene Cassasus, ocurre debido a que durante el periodo de centralización de los sistemas educativos latinoamericanos predominó una visión vertical y fragmentada de la gestión, en la cual algunos de los agentes educativos se dedicaban a la planeación y otros a la administración y ejecución de los planes. Sin embargo, con el tiempo, esta práctica ha quedado superada para dar paso a los procesos de descentralización que demandan cambios en las competencias de gestión de quienes participan en ella, aumentando así su capacidad en la toma de decisiones. De esta manera señala el autor:

Existen diferentes formas de definir la gestión dependiendo del modelo del que proviene dicha definición, o el acento que se coloque en los objetivos, la organización, la comunicación, los sujetos y la distribución de los recursos (Cassasus, 2000)

El concepto de gestión se ha entendido tradicionalmente como administración de una organización, aunque también se le ha concebido como dirección y gobierno (Chávez, 1995). Esta última acepción, según Furlán, Landesmann y Pasillas (2000), tiene su origen en las disciplinas político-económicas y en la noción de autogestión.⁹

Existen diferentes formas de definir la gestión dependiendo del modelo del que proviene dicha definición, o el acento que se coloque en los objetivos, la organización, la comunicación, los sujetos y la distribución de los recursos, (Cassasus, 2000), por ejemplo:

...la gestión, desde el punto de vista de la movilización de los recursos, es la capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente y los objetivos superiores de la organización considerada.¹⁰

Por otra parte, desde la visión centrada en la interacción de los sujetos dentro de una organización, la gestión se concibe como:

...la capacidad de articular representaciones mentales de los miembros de una organización.¹¹

⁸ Casassus, Juan (2000).

⁹ Tapia, Medardo (2004). *Op. cit.*, p. 366.

¹⁰ Casassus, Juan (2000). *Op. cit.*, p. 4.

¹¹ Schon y Agyris citados por Casassus (2000). *Op. cit.*, p. 5.

Desde el punto de vista de los procesos, la gestión es vista como:

...un proceso de aprendizaje de la relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, gente y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno.¹²

La gestión concebida como proceso de aprendizaje es continua y está orientada a la supervivencia de una organización mediante una articulación constante con el entorno o el contexto.¹³

Pozner (2000), coincide en la necesidad de concebir a la gestión educativa inmersa en la complejidad que implican las organizaciones educativas e imaginarlas como sistemas permeables a su entorno, dentro de una realidad que exige considerar un principio de gobernabilidad para manejar nuevos balances e integraciones entre lo pedagógico, lo político y lo técnico; así como con la resolución de conflictos.

La gestión está relacionada con incertidumbre, tensiones y ambigüedades inevitables... articula procesos teóricos y prácticos para recuperar el sentido y la razón de ser de la gobernabilidad, del mejoramiento continuo de la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación para todos.¹⁴

De acuerdo con Pozner, el concepto de gestión ligado a la educación supone conocimientos pedagógicos, gerenciales y sociales; prácticas de aula, dirección, inspección, evaluación y de gobierno; la emisión de juicios de valor integrados a decisiones técnicas; principios útiles para la acción y múltiples actores en diversos espacios de acción y en distintas temporalidades.¹⁵ Pozner plantea que además de la ejecución de reglamentos, la gestión educativa debe preocuparse también de la calidad y cantidad de los aprendizajes que se produzcan en la institución escolar.

La definición de gestión educativa que se adopta para los propósitos de este trabajo, es la planteada por Pozner (2000), que la concibe como:

la capacidad que poseen los gestores para ligar conocimiento y acción, ética y eficacia, política y administración en procesos que tienden al mejoramiento continuo de las prácticas educativas, a la exploración y explotación de todas las posibilidades, y a la innovación permanente dentro de amplios espacios organizacionales educativos.¹⁶

Para los propósitos del presente análisis resulta útil diferenciar los distintos niveles de gestión educativa que operan en la actualidad. En las últimas dos décadas, autores como Furlán, Landesman y Pasillas (1992),¹⁷ proponen distinguir tres niveles de

La gestión educativa es “la capacidad que poseen los gestores para ligar conocimiento y acción, ética y eficacia, política y administración en procesos que tienden al mejoramiento continuo de las prácticas educativas, a la exploración y explotación de todas las posibilidades, y a la innovación permanente”

¹² De Geus (1988) citado por Casassus (2000). *Op. cit.*, p. 5.

¹³ Casassus (2000). *Op. cit.*, p. 5.

¹⁴ Pozner, Pilar (2000). pp. 16-17.

¹⁵ Pozner, Pilar (2000). *Op. cit.*, p. 17.

¹⁶ Pozner, Pilar (2000). *Op. cit.*, p. 16.

¹⁷ Furlán, Alfredo; Monique Landesman y Miguel Ángel Pasillas (1992).

La gestión institucional educativa se desarrolla en el nivel más elevado de la estructura del sistema educativo

La gestión escolar se ubica en los mandos medios del sistema educativo, y es llevada a cabo por los encargados del funcionamiento de la educación en los estados, los jefes de sector, los supervisores y los equipos de apoyo

La gestión pedagógica —que no será objeto de este capítulo— ocurre al interior de las escuelas y, en particular, en las aulas

gestión en la educación: la gestión institucional educativa (macro), la gestión escolar (meso) y la gestión pedagógica (micro).¹⁸

En la gestión intervienen el conocimiento, la acción, los principios éticos, la política y la administración, orientados al mejoramiento continuo de las prácticas educativas.

La gestión *institucional* educativa se desarrolla en el nivel más elevado de la estructura del sistema educativo; es ejercida por las más altas autoridades federales y locales de este sistema, y es ahí donde se definen las políticas globales y los programas nacionales, se norma la acción de los actores educativos, se determinan metas, y se asignan los recursos humanos y materiales para la consecución de éstas.

La gestión *escolar* se ubica en los mandos medios del sistema educativo, y es llevada a cabo por los encargados del funcionamiento de la educación en los estados, los jefes de sector, los supervisores y los equipos de apoyo.

Por su parte, la supervisión escolar es un proceso de gestión educativa fundamental para lograr los fines y objetivos educativos que se hacen realidad en las escuelas; en ella recaen las funciones de diagnóstico, planeación, seguimiento y evaluación que se desarrollan en las mismas, así como las labores de asesoría, acompañamiento docente e impulso al trabajo colegiado.¹⁹ Estas últimas tareas son consideradas normativamente como actividades sustantivas.

La gestión *pedagógica* —que no será objeto de este capítulo— ocurre al interior de las escuelas y, en particular, en las aulas. De ella son responsables los directores, los docentes, los Consejos Técnicos Académicos, los Consejos de Participación Social y los padres de familia. No obstante, como lo advierte Casassus (2000):

...la interacción efectiva de la gestión institucional educativa, escolar y pedagógica, no será completa hasta que no se aborde la situación de los docentes en el aula.²⁰

Desde la teoría organizacional, Pozner (2000), estudia a la gestión educativa de una manera comprensiva, pues incluye los tres niveles mencionados anteriormente (macro, meso y micro), y la define como:

...un conjunto de procesos teórico-prácticos integrados horizontal y verticalmente dentro del sistema educativo, para cumplir los mandatos sociales. La gestión educativa puede entenderse como las acciones desarrolladas por los gestores en amplios espacios organizacionales. Es un saber de síntesis capaz

¹⁸ En esta publicación el análisis de la gestión educativa se circunscribe al nivel meso o de la gestión escolar, la cual le corresponde al supervisor escolar. Por su parte, el marco político de la gestión educativa institucional (nivel macro) es objeto de análisis del capítulo dos de esta publicación. En el presente capítulo tampoco se aborda el tema de la gestión pedagógica (nivel micro), ya que es básicamente la tarea que le corresponde al docente y no de manera directa al supervisor escolar, aunque podría apreciarse una referencia de las funciones vinculadas a ésta en el capítulo tres de este volumen.

¹⁹ Del Castillo Alemán, Gloria (2007). *Op. Cit.* y SEIEM (2007).

²⁰ Casassus, Juan (2000) *Op. cit.* Asimismo, existe una amplia información sobre el tema de gestión pedagógica en el aula escolar. Véase por ejemplo los trabajos de SEP (2001). *Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica*. Segundo estudio/diplomado. Evaluación de la educación primaria. Reporte final. México, SEP.

*de ligar el conocimiento y acción, ética y eficacia, política y administración, en procesos que tienden al mejoramiento continuo de las prácticas educativas; a la exploración y explotación de todas las posibilidades, y a la innovación permanente como proceso sistemático.*²¹

Así mismo, Pozner (1997), define a la gestión escolar como:

*...el conjunto de acciones, relacionadas entre sí, que emprende el equipo directivo de una escuela para promover y posibilitar la consecución de la intencionalidad pedagógica en/ con/ y para la comunidad educativa.*²²

Sacristán (2000), por su parte, conceptualiza a la gestión escolar desde el punto de vista del gobierno, de los elementos que en ella confluyen y de su dinámica en los centros educativos.²³

Furlán, por su parte, en relación con la gestión escolar propone:

*...examinar la participación de los actores en los procesos de diseño, transformación y regulación de cada centro escolar y de los dispositivos de formación de los alumnos: el currículo, el sistema de evaluación del aprendizaje y el sistema de mantenimiento de la disciplina.*²⁴

Una forma distinta de aproximarse al estudio de este concepto es concentrarse en la innovación, como un ámbito de la gestión, tal como lo sugieren Fierro y Tapia (1999), quienes establecen una distinción entre innovación en la gestión escolar y la educativa, que coincide con la que han señalado los autores citados anteriormente.²⁵

Para Fierro y Tapia, la innovación en la gestión educativa es entendida como:

*Los procesos de interpretación, negociación y toma de decisiones entre los agentes que en ella participan, cuyo contenido puede referirse tanto a cuestiones relacionadas con el currículum, la organización escolar o de micropolítica de la escuela. ... [se refiere]. ...a la generación de modificaciones o ajustes en las estructuras normativas, de organización y funcionamiento del sistema educativo en cuanto tal, desde el ámbito de la toma de decisiones.*²⁶

En los conceptos anteriormente enunciados sobre la gestión escolar, se excluyen las cuestiones relacionadas con los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas, no obstante el papel que pueden tener los supervisores para su mejoramiento. Es por esto que resulta relevante investigar la relación entre los tipos de gestión educativa y escolar, así como sus repercusiones en los procesos educativos.

²¹ Pilar Pozner (2000). *Op. cit.*, p. 16.

²² Citado por Tapia Uribe, Medardo (2004). *Op. cit.*, p. 367.

²³ Citado por Tapia Uribe, Medardo (2004). *Op. cit.*, p. 367.

²⁴ Citado por Tapia Uribe, Medardo (2004). *Op. cit.*, p. 367.

²⁵ Citado por Tapia Uribe, Medardo (2004). *Op. cit.*, p. 367-368.

²⁶ Citado por Tapia Uribe, Medardo (2004). *Op. cit.*, p. 368.

1.1.2 La inspección y la supervisión como modalidades de la gestión escolar

Según el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE, 1998), organismo integrante de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1998), la inspección implica examinar y evaluar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en la escuela, basada en criterios establecidos. Es tarea de la inspección monitorear las tendencias y los estándares educativos en las instituciones, verificar la disponibilidad y la adaptabilidad de las facilidades físicas, los recursos humanos y los materiales didácticos requeridos, así como el ambiente social de la escuela.²⁷

El IIPE-UNESCO (1998) señala que la supervisión es un proceso encaminado al mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje, basado en visitas frecuentes a las escuelas, en las cuales se ofrece la asesoría, apoyo y dirección a los maestros y administradores para el mejoramiento de la instrucción en el aula, de la práctica docente y del funcionamiento de la institución

De acuerdo con el *Diccionario de las Ciencias de la Educación* (1991),²⁸ la inspección de los centros escolares ha existido siempre, aunque hayan variado sus propósitos y modalidades. Su denominador común es el control gubernamental, administrativo, técnico y democrático. El primero de los controles es el más antiguo²⁹ y es concebido como la facultad del poder ejecutivo para vigilar y corregir las irregularidades de los centros educativos. El control administrativo cumple con la función de observación, comunicación e información directa y personal de la situación del sistema educativo. El control técnico se refiere al doble papel de la inspección, por una parte de orientación y dirección del sistema escolar por delegación de la alta jerarquía educativa y, por otra, el de fomento de la autonomía pedagógica de las escuelas. Por último, el control democrático alude a la supervisión escolar y proviene del reclamo por una educación y sociedad democráticas.

El IIPE-UNESCO (1998) señala que la supervisión es un proceso encaminado al mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje, basado en visitas frecuentes a las escuelas, en las cuales se ofrece la asesoría, apoyo y dirección a los maestros y administradores para el mejoramiento de la instrucción en el aula, de la práctica docente y del funcionamiento de la institución.³⁰

Históricamente, la primera figura que aparece en el medio educativo europeo es la de inspección. Se origina en España y Francia en el siglo XIX, en contextos políticos poco democráticos y de corte administrativo.³¹ En México, la inspección escolar es instituida por Porfirio Díaz (en 1906).³² Después, en los años ochenta y noventa, la supervisión es promovida por los procesos de descentralización educativa, hasta llegar a instaurarse, aunque no de manera práctica, a fines de la década pasada, tomando en cuenta las funciones propias de la gestión educativa.

Fuenlabrada y Weiss (2006) señalan que la supervisión escolar es para las escuelas la referencia directa de autoridad técnica-administrativa y laboral, misma que articula y canaliza las políticas educativas, administra el servicio educativo, y sirve de apoyo

²⁷ IIPE-UNESCO (1998), p. 23.

²⁸ *Diccionario de las Ciencias de la Educación* (1991).

²⁹ Mayorga Manrique, Alfredo (1999), p. 11-38.

³⁰ IIPE-UNESCO citado por Calvo et. al. (2002). *Op. cit.*, p. 23.

³¹ Elias Ramírez, Aisa (2008).

³² Véase capítulo tres de este volumen.

pedagógico y control del personal docente.³³ Esta referencia a la supervisión escolar, como la *autoridad* a la que las escuelas se dirigen para recibir las directrices que guían la operacionalización de la política educativa, ha recibido un apoyo considerable, tanto en los trabajos teóricos como empíricos, acerca del tema.

De acuerdo con Calvo, Zorrilla, Tapia G. y Conde (2002),³⁴ en los diferentes manuales de supervisión escolar, a ésta se le define como una función que permite el enlace entre autoridades y comunidad educativa, tanto en sentido ascendente (con las autoridades educativas) como descendente (orientada hacia las escuelas y la comunidad). En estos manuales se afirma también que la supervisión escolar tiene como principal propósito ofrecer asesoría técnica, administrativa y pedagógica a directivos y docentes de las escuelas, así como promover la participación de diversos grupos sociales en las actividades educativas.

Con base en el marco conceptual presentado, en los siguientes apartados se pretende sustentar las hipótesis planteadas en la introducción de este capítulo.

1.2 La gestión en el Sistema Educativo Nacional

El Sistema Educativo Nacional (SEN) se encuentra orientado al logro de los fines educativos a los cuales aspira la sociedad mexicana, mismos que se describen principalmente en el artículo tercero constitucional, así como en los propósitos emanados de acuerdos internacionales, (vgr. la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Objetivos del Milenio, entre otros) y las metas señaladas por los programas nacionales de desarrollo educativo de carácter sexenal.

El SEN ha generado una serie de estructuras para organizar y administrar los servicios educativos dirigidos a la población que los requiere. Éstas han funcionado históricamente obedeciendo a modelos de gestión educativa, como ya se mencionó, la mayor parte de las veces implícitos en los lineamientos políticos y en la práctica educativa.

Actualmente, el SEN se caracteriza por la centralidad en la toma de decisiones en sus procesos de gestión, la organización jerárquica de la autoridad, la imbricación de los intereses gremiales con los asuntos educativos, la falta de una clara definición de los roles de los diferentes actores, la multiplicidad y complejidad de sus tareas, la débil profesionalización de sus cuadros docentes, directivos y de supervisión, y la escasa participación social en el proceso educativo.³⁵

En los procesos de gestión educativa intervienen diversos agentes: profesores, directores, autoridades educativas, así como representantes de la sociedad que se encuentran inmersos en múltiples formas de representar, conducir y evaluar las acciones en los diversos espacios de la organización educativa. Para realizar sus funciones cabalmente y con calidad, los agentes mencionados deben asumir compromisos orientados a lo educativo y responsabilidades sobre la formación académica de sus alumnos; formarse profesionalmente a lo largo de sus vidas y cumplir con las metas de

La supervisión escolar se le define como una función que permite el enlace entre autoridades y comunidad educativa, tanto en sentido ascendente (con las autoridades educativas) como descendente (orientada hacia las escuelas y la comunidad)

³³ Fuenlabrada, Irma y Weiss, Eduardo (2006).

³⁴ Calvo Pontón, Beatriz; Zorrilla Fierro, Margarita Ma., Tapia García, Guillermo y Conde Flores, Silvia L. (2002).

³⁵ Calvo, Zorrilla, Tapia G., y Conde (2002). *Op.cit.*; Gloria Del Castillo Alemán (2007). 236p.; Medardo Tapia (2004). *Op. cit.* y Guillermo Tapia (2005). *Op. cit.*

la manera más eficaz posible. Asimismo, las condiciones en las cuales operan deberían de ser las óptimas.

El funcionamiento del SEN —a partir de los procesos de gestión educativa a través de los cuales opera la estructura— se lleva a cabo mediante la interacción de los actores, su participación en la toma de decisiones y la administración de los recursos.

A pesar de la importancia refrendada a la labor de la supervisión escolar, declarada en el discurso político, desde la publicación del *Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica* en 1992, las políticas diseñadas para que dicha labor se haga realidad en la práctica, no terminan por promover un cambio sustancial generalizado en la función de supervisión. Esto requeriría vincular la acción de la gestión educativa en sus tres niveles para alcanzar los objetivos del sector educativo pues, según lo señalado por Ezpeleta (2004), los cambios no ocurren por cuanto los niveles de gestión operan con dinámicas distintas y surgen de lógicas contrapuestas.³⁶

La lógica de la gestión a nivel del SEN se rige por la instrumentación de alrededor de 33 programas de apoyo en las escuelas del país,³⁷ aunque muchos de ellos son ajenos a las necesidades y contextos particulares de los centros escolares. Por otra parte, los directores y maestros de estos centros se encuentran en la lógica de realizar una buena cantidad de actividades que los conduzcan a cumplir con la normatividad y los programas de estudio.

Los graves problemas que aquejan a la supervisión escolar se encuentran en áreas críticas que tienen que ver con la subordinación de lo académico a lo administrativo, la inadecuada, obsoleta y diversa normatividad, la carencia de lineamientos de política que articulen la gestión en los niveles institucional, escolar y pedagógico, así como la incipiente planeación y evaluación de la calidad educativa, entre otras áreas. Asimismo, también son problemáticas: la desarticulación de la función en los niveles de la educación básica, las cargas de trabajo excesivas, la complejidad y diversidad de tareas, la injerencia del gremio sindical en los asuntos educativos, la insuficiente dotación de recursos humanos y materiales para la atención a las escuelas, la desvinculación con los sectores sociales, y la falta de criterios, procedimientos e instrumentos para regular, orientar y evaluar el desempeño de la función supervisora y del supervisor.

Para tratar de enfrentar estas problemáticas se han propuesto iniciativas valiosas tanto en el nivel federal como en los estados, tendientes a desarrollar profesionalmente a los supervisores,³⁸ o transformar la estructura de la supervisión escolar.³⁹

1.2.1 La evolución histórica de los modelos de gestión en la supervisión escolar

Como se recordará, la primeras dos hipótesis planteada al inicio del presente capítulo, se refieren a dos aspectos de la supervisión escolar que han tenido lugar a lo largo de la evolución histórica de la misma. El primero tiene que ver con el predominio de un determinado modelo de gestión durante una etapa histórica particular. El

³⁶ Ezpeleta Moyano, Justa (2004). pp. 403-424.

³⁷ Ver listado de Programas de Apoyo a las escuelas en el cuadro siete del capítulo cuatro de esta obra.

³⁸ Calvo, Zorrilla, Tapia G., y Conde (2002). *Op.cit.*; y Cecilia Fierro Evans y Guillermo Tapia García (1999).

³⁹ Véase capítulo tres de este volumen y Calvo, Zorrilla, Tapia G., y Conde (2002). *Op. cit.*

A pesar de la importancia refrendada a la labor de la supervisión escolar, declarada en el discurso político, desde la publicación del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica en 1992, las políticas diseñadas para que dicha labor se haga realidad en la práctica, no terminan por promover un cambio sustancial generalizado en la función de supervisión

La lógica de la gestión a nivel del SEN se rige por la instrumentación de alrededor de 33 programas de apoyo en las escuelas del país, aunque muchos de ellos son ajenos a las necesidades y contextos particulares de los centros escolares

segundo aspecto se refiere al análisis del momento actual donde algunos elementos de los modelos coexisten como resultado de la interacción de diversas características del contexto interno del SEN (tendencias inerciales, resistencias al cambio y apropiaciones desiguales de los modelos), con el contexto externo (necesidades sociales, innovaciones tecnológicas, demandas internacionales, transformaciones económicas, entre otras).

En los siguientes apartados se analizan los modelos de gestión que han prevalecido en la supervisión escolar desde sus orígenes, como inspección escolar durante el Porfiriato, hasta nuestros días: en los equipos conformados por los supervisores y su personal de apoyo académico y administrativo.⁴⁰ El análisis de los modelos se aborda a partir de tres marcos referenciales. El primero considera los esquemas conceptuales, técnicos e instrumentales de los modelos normativo, prospectivo, estratégico, estratégico-situacional, de calidad total, de reingeniería y comunicacional planteados por Casassus (2000),⁴¹ los cuales permiten analizar el foco principal de la supervisión en diferentes momentos históricos. Este marco también contempla el análisis de la tarea de supervisión a la luz de las teorías del *Educational Management* o teorías organizacionales acerca de la educación, propuestas por Bush (2006),⁴² las cuales enfatizan las dimensiones comunicacionales, de la ambigüedad, colegiadas, políticas, subjetivas y de la cultura organizacional, mismas que consideramos intervienen en la tarea de la supervisión en el contexto de la educación básica en México, favoreciendo o impidiendo la consecución de los objetivos institucionales.

Desde la perspectiva evolutiva propuesta por Casassus (2000), se analizan siete modelos de gestión educativa, a saber: normativo, prospectivo, estratégico, de planeación estratégica situacional, de calidad total, de reingeniería y comunicacional. Cada uno de ellos, desde una perspectiva histórica que parte de los años setenta y arriba a los años recientes, representa una respuesta a las limitaciones del modelo anterior y propone a su vez avances en aspectos teóricos e instrumentales, sin invalidar el o los modelos anteriores. La perspectiva de este autor permite explicar la coexistencia de diferentes modelos de gestión en un mismo momento histórico de la supervisión escolar. Casassus (2000) afirma que, al igual que ocurre en los modelos teóricos de la Física (en donde ocurre la coexistencia de modelos con diferentes ámbitos de influencia), de igual forma en la supervisión escolar, se han propuesto nuevos modelos que aportan elementos adicionales a los existentes, los cuales orientan y reflejan, de mejor manera, la complejidad de las acciones involucradas en la gestión, sin sustituir completamente a los modelos anteriores.

A continuación se describen tres etapas de la evolución de la gestión educativa marcadas por los hitos principales que se identificaron en el devenir histórico de los procesos de descentralización-centralización-descentralización que han caracterizado

Se analizan siete modelos de gestión educativa, a saber: normativo, prospectivo, estratégico, de planeación estratégica situacional, de calidad total, de reingeniería y comunicacional

⁴⁰ La estructura organizativa de la supervisión escolar comprende un supervisor escolar a cargo de un número determinado de escuelas, en lo que se denomina zona escolar, y cuenta con un equipo formado por personal de Apoyo Técnico-Pedagógico (ATP) y Apoyo Técnico-Administrativo (ATA). Esta estructura no es uniforme en todas las zonas, ya sea por cuestiones políticas o porque no cuenta con recursos humanos suficientes (véase capítulo cuatro).

⁴¹ Casassus (2000). *Op. cit.*, p. 4.

⁴² Bush (2006). *Op. cit.*

al desarrollo del sistema educativo y, por ende, a la función de la supervisión en la educación primaria en nuestro país.

I.2.2 De la descentralización de la inspección escolar a la centralización de la función supervisora

El periodo comprendido entre los años 1824 y 1905 constituye la primera época de la descentralización educativa. En 1896 se establece la función de control de los centros educativos a cargo de los inspectores escolares (ver capítulo tres de este volumen). El supervisor era una figura que coordinaba la actividad educativa en las escuelas encarnando la función de inspección y control, propia del gobierno federal. Hacia finales del siglo XIX, el supervisor adquiere el estatus de funcionario profesional y estatal, conformándose el gremio de los inspectores. Cabe hacer notar que en 1906 la función de la inspección fue dividida en las figuras de inspector general administrativo e inspector técnico.

En los albores del Sistema Educativo Nacional predominó el modelo normativo, el cual representaba a la autoridad central cuya preocupación fundamental era el cumplimiento de la norma; sin embargo, en esta etapa los inspectores tenían autonomía y capacidad de innovación en la gestión para resolver situaciones escolares, pedagógicas y laborales. La autoridad del inspector se extendió a las zonas escolares ubicadas en las entidades federativas, donde operaba como representante del Poder Ejecutivo, actuaba con sumo control y con distribución de funciones.

En nuestro país, los enfoques normativos aplicados a la educación, que se originaron desde el Porfiriato —aunque tuvieron su auge en los años cincuenta—, se mantienen vigentes en sus características básicas. La planeación normativa en el país adquiere formalidad en las dependencias de la Administración Pública de la Federación con la Ley de Planeación (1983),⁴³ mediante la cual se establece una estructura piramidal programática, con el Plan Nacional de Desarrollo a la cabeza, seguido de los programas sectoriales y sus proyectos, mismos que son conducidos por las máximas autoridades de los distintos sectores.

El enfoque normativo se centra en el control del curso y la dirección de los procesos educativos del país en torno a los objetivos y las políticas nacionales, por lo general definidas en los programas nacionales de educación, así como en torno a los acuerdos que de ellos emanan. Los encargados de elaborar la normatividad aplican una amplia gama de procedimientos e instrumentos para operar programas emergentes e imprimen cierta racionalidad a las actividades para cumplir las políticas; se desarrollan con base en las funciones típicas de los enfoques administrativos, como son: dirección, planeación, organización, ejecución y control. El administrador educativo dirige preferentemente su acción hacia el cumplimiento de las normas que regulan la política educativa, las cuales, por lo general, son puestas en operación por jefes de menor jerarquía; las actividades que se realizan se refieren a tareas rutinarias y programables, año con año, en cada dependencia.

⁴³ Diario Oficial de la Federación (1983). *Ley de Planeación*.

En nuestro país, los enfoques normativos aplicados a la educación, que se originaron desde el Porfiriato —aunque tuvieron su auge en los años cincuenta—, se mantienen vigentes en sus características básicas. La planeación normativa en el país adquiere formalidad en las dependencias de la Administración Pública de la Federación con la Ley de Planeación (1983)

Aunque las metodologías y procedimientos sobre la planeación normativa estaban, desde los años sesenta, presentes en los ministerios de educación de América Latina, no es sino hacia finales de la década de los setenta⁴⁴ cuando se entronizan en el medio educativo mexicano, empezando por la educación superior. Desde entonces, la planeación normativa se centra en la formulación de planes, programas y proyectos mediante los cuales se expresa lo deseable y se orienta la intervención sobre problemas educativos.

Respecto del enfoque normativo, Gilberto Guevara (2006),⁴⁵ señala que en la educación en México ha predominado una visión centralista, vertical y opaca. Los programas educativos que el sistema pone en operación, están considerados como inalterables en el tiempo e independientes de los contextos; no se contemplan oponentes ni dificultades que impidan su consecución. Desde su origen, la SEP se creó bajo una concepción de Estado fuerte y corporativo, cuya fuerza radica en la capacidad de controlar todo. Esto ocurre porque la mayor parte de las decisiones en educación básica proviene del Ejecutivo, sin tomar en cuenta a las escuelas, a los profesores, ni a la investigación educativa. El autor plantea que dentro de la estructura de la SEP no hay reglas que permitan una verdadera desconcentración, aunque exista una descentralización administrativa.

En relación con el modelo normativo, Guillermo Tapia (2005), considera que la SEP debe:

...superar la etapa del centralismo burocrático unilateral y jerárquico. Ha de recuperar la credibilidad y la confianza de los demás actores del sistema. Para ello ha de contar con una distinta legitimidad que le permita reconstruir su autoridad sobre nuevas bases.⁴⁶

El modelo de tipo normativo que ha imperado en el SEN ha conducido, por una parte, a que las prácticas pedagógicas sean rutinarias, formales y rígidas, limitando la participación social en el proceso de planeación, en la ejecución de tareas, o en el seguimiento de las actividades escolares. Por otra parte, los excesivos programas extracurriculares o de apoyo que se imponen y el sin número de requerimientos administrativos que éstos exigen, limitan a los supervisores y directores para ejercer un verdadero liderazgo académico, así como para supervisar el desempeño de los docentes y velar por el uso eficiente de los recursos financieros, de la infraestructura y del equipamiento.

En relación con la supervisión, Guillermo Tapia (2005), sostiene que:

...más allá de la autoridad formal, administrativa y laboral que se ha de ver modificada conforme se definan los elementos críticos antes referidos, el supervisor ha de construir una nueva autoridad y una distinta legitimidad

El modelo de tipo normativo que ha imperado en el SEN ha conducido, por una parte, a que las prácticas pedagógicas sean rutinarias, formales y rígidas, limitando la participación social en el proceso de planeación, en la ejecución de tareas, o en el seguimiento de las actividades escolares

⁴⁴ Véase ANUIES (1978). *Plan Nacional de Educación Superior*. Aprobado en la XVIII Asamblea General Ordinaria.

⁴⁵ Guevara Niebla, Gilberto (2006).

⁴⁶ Tapia, Guillermo (2005). *Op. cit.*, p. 5.

frente a los directores y profesores de las escuelas bajo su responsabilidad [...] los supervisores han de asumir lo educativo como instituyente de su quehacer y de sus modos de actuación. La autoridad y legitimidad de quienes ejercen el encargo de supervisión debe construirse desde el ejercicio de un liderazgo.⁴⁷

1.2.3 La supervisión y la figura del supervisor en la centralización de la educación en el periodo (1906-1992)

A partir de 1906, cuando fueron establecidas las funciones técnico-pedagógicas y administrativas del inspector, se gesta la centralización del sistema para garantizar la unidad nacional. Hasta 1921, el inspector gozó de autonomía y capacidad para resolver los problemas educativos propios de la zona escolar (ver el capítulo tres de este volumen).

En 1921, con la creación de la SEP, el proceso de centralización de la educación se establece de manera formal y jurídica. Los inspectores se constituyen como agentes activos en lo pedagógico conforme debían operar dentro de los centros educativos, se omite su papel de vigilantes, son responsables de administrar recursos, planear, dar seguimiento y evaluar sus propias acciones.

Para 1943 se inicia la coadministración de la gestión educativa por parte de las autoridades educativas junto con los agentes gremiales. Cabe recordar que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se agrupa en 1943 y es reconocido el 15 de julio de 1944, lo cual da lugar a la creación de un sistema de gestión vertical asumido tanto por las funciones educativas como por las emanadas por el sindicato, todo esto en aras de garantizar la paz laboral. Sin embargo, la administración compartida del SEN produjo un vacío en la misión educativa, el cual fue llenado por la visión sindical, dando lugar a la meritocracia, a la carrera política y a los pactos del sindicato con la burocracia (ver el capítulo tres de este volumen).

Aunque desde 1943 se publica el texto *Principios y técnica de la supervisión escolar*; fue en 1945 que se establece el primer reglamento específico de funciones de los inspectores escolares; la subordinación laboral de ellos a las instancias federales produce un distanciamiento político de la función supervisora respecto de la dirección de educación de los estados. Esta situación ocurre en el contexto de una centralización a ultranza; para 1972, las escuelas y los estados perdieron el control y el liderazgo en la conducción de la educación.

Entre 1980 y 1990, los supervisores fueron los receptores de la tradición gremial. A esta antigua generación es a la que le correspondería impulsar la democratización del sindicato, la descentralización del SEN y la implantación de la reforma educativa de 1992.

En 1981 se diseñaron los *Manuales de Operación de la Supervisión Escolar*, antecedentes directos del *Manual de Supervisor de Zona de Educación Primaria* (1987) utilizado hasta ahora. En él se establecieron las funciones técnicas, pedagógicas, de

⁴⁷ Tapia, Guillermo (2005). *Op. cit.*, p. 5.

planeación, organización, control escolar y administración de recursos humanos, materiales y financieros.

Del modelo de gestión escolar que combina varios modelos —a la manera que lo concibe Casassus (2000)— que caracterizó a la época de la primera descentralización (1824-1905), se viró hacia uno de gestión único, centralizado, controlado, con una estructura vertical y formal, y con un fuerte componente político (1906-1992).

El modelo de tipo normativo vigente durante el periodo estudiado, otorga importancia a la estructura orgánica formal, la organización burocrática vertical, la participación pasiva de los actores, la planificación orientada hacia el crecimiento cuantitativo, el logro de los objetivos establecidos por los tomadores de decisión, la desatención a lo pedagógico, lo organizacional y el entorno.

1.2.4 De la centralización educativa a la descentralización de la supervisión escolar (1992-2008)

En 1992 se originó un nuevo federalismo educativo conocido como: descentralización educativa, caracterizado por la transferencia, gestión y control de recursos de los servicios educativos en las entidades federativas, con lo cual el movimiento pendular del SEN, planteado en la introducción de este capítulo, se orienta teóricamente hacia el otro extremo.

El proceso de descentralización educativa emprendido en el país desde 1992, mediante el cual se impulsa la gestión educativa autónoma, haciendo esfuerzos por abandonar la gestión central, rígida, homogénea y determinada,⁴⁸ hizo resurgir la importancia de la supervisión y la figura del supervisor como un actor clave en los procesos de gestión educativa. Prueba de ello es el espacio que dedica el Programa Nacional de Educación 2001-2006 a la gestión educativa contemplada desde la perspectiva de las modernas organizaciones que aprenden y se adaptan a las condiciones cambiantes de su entorno.⁴⁹ En este documento se incluye la visión de la reforma de la gestión en el Sistema Educativo Nacional, proyectada al año 2025, a la cual se denomina gestión institucional.

La gestión institucional considera el avance en la federalización educativa, el fortalecimiento de los sistemas estatales, la adecuación de las estructuras de la SEP, la sistematización de las políticas y los programas de atención compensatoria y los esquemas de cooperación internacional, además de otras acciones que coadyuvan a este proceso, como: el incremento de los recursos acompañado por una distribución más eficiente y la transparencia en su uso, una mayor coordinación entre las autoridades, y el establecimiento de acuerdos y convenios con el magisterio. Parte importante de esto sería la creación de órganos de consulta de especialistas y la reestructuración del Consejo Nacional de Participación Social.⁵⁰

Asimismo, la gestión para la educación básica se caracteriza por la transformación de la gestión escolar, principalmente orientada al aula y a la escuela. El Programa Na-

⁴⁸ Tapia, Medardo (2004). *Op. cit.*, p. 372.

⁴⁹ SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. p. 17.

⁵⁰ SEP (2001). *Op. cit.*

En las escuelas, las líneas de acción para la gestión se dirigen a la generación de ambientes escolares favorables al logro de los aprendizajes de los alumnos, mediante la participación corresponsable de alumnos, docentes, directivos y padres de familia

cional de Educación 2001-2006 establece la distinción entre ambos tipos de gestión, a la vez que perfila las características que sustentan cada uno de ellos, como: los mecanismos rigurosos y confiables de evaluación, el establecimiento de criterios básicos de calidad, el fomento a la investigación e innovación educativa, la creación de un Sistema Nacional de Información Educativa y un Sistema Nacional de Indicadores Educativos, así como la consolidación y generalización de una cultura de planeación y evaluación participativa.

En las escuelas, las líneas de acción para la gestión se dirigen a la generación de ambientes escolares favorables al logro de los aprendizajes de los alumnos, mediante la participación corresponsable de alumnos, docentes, directivos y padres de familia.⁵¹ Para el logro de este propósito la SEP contempla el fortalecimiento de las facultades de decisión de directivos y órganos colegiados, reorientar sus funciones y fortalecer sus competencias profesionales, transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas, extender la jornada escolar y establecer acuerdos con la representación sindical.

Por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 aborda el ámbito de la gestión en su objetivo seis, dirigido a: fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas,⁵² todo esto con el fin de lograr la democratización del sistema educativo, el federalismo educativo y la transparencia en el uso de los recursos. Asimismo, este programa propone como principales indicadores de su avance: el fortalecimiento de los consejos escolares, o equivalentes a nivel estatal, y la capacitación de directores escolares bajo un modelo de gestión estratégica.

Entre los temas del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, se retoma la mejora de la gestión institucional, principalmente referida a la preocupación por hacer más eficientes las estructuras y el funcionamiento de las unidades administrativas de la SEP e implantar modelos de dirección para el mejoramiento de la calidad educativa, apoyada en la modernización de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones, la normatividad interna y los costos de operación de la gestión administrativa.

I.3 La planeación estratégica y la evaluación de la calidad educativa

Aparejados a los procesos de descentralización educativa, en el SEN se formulan e instrumentan acciones que ayudarían a ser más eficiente el sistema en su conjunto, en los establecimientos escolares. Se promueven entonces los cambios en el sistema con base en los enfoques de planeación del desarrollo y evaluación de la calidad educativa.

Desde el enfoque de la nueva gestión pública, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se enfatiza la necesidad de una redefinición de las funciones de la supervisión y dirección escolares, orientándolas hacia las tareas sustantivas del ámbito

⁵¹ *Ibid.*, p. 139.

⁵² SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. p. 12.

pedagógico, de tal suerte que se empiezan a sustituir viejas prácticas que han hecho que lo administrativo suplante a lo educativo. Para lograr la difusión y la reorientación del modelo de gestión educativa y escolar, la SEP generó a mediados de los años noventa el programa denominado Apoyo a la Gestión Escolar (AGE).

El AGE fue diseñado de acuerdo con un concepto de atención compensatoria que pretendía desarrollar la gestión en la escuela, el cual partía de transferir facultades de las autoridades educativas del ámbito central o estatal a los centros escolares. El AGE impulsaba, financiaba y capacitaba a las asociaciones de padres de familia en la gestión de los recursos escolares de las escuelas y en sus habilidades de participación, con la finalidad de aumentar su colaboración en actividades escolares. Entre éstas se incluía mayor información sobre el rendimiento estudiantil y las formas en que podían apoyar a sus hijos a aprender; logrando que para el año 2005 casi 50% de las escuelas primarias contaran con el AGE.⁵³

El tránsito del modelo de gestión normativa hacia el de la nueva gestión pública y al de la gestión basada en la planeación estratégica, constituye un hito en la evolución histórica de los modelos de gestión dentro de la supervisión escolar en México.

La planeación estratégica como pensamiento, actitud, metodología y manera de evaluar el desarrollo educativo, marca la tendencia actual en las instituciones de formación de los ciudadanos. Como forma de pensar establece un sistema de toma de decisiones para obtener una visión; como actitud se imprime en los conductores de la acción un compromiso para que su realización corresponda con el escenario-objetivo previsto. La metodología de la planeación estratégica, entre otros aspectos, obliga a definir la misión, la visión tanto de instancias como dependencias, así como sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; a determinar los agentes que apoyen o se opongan a la visión, y a diseñar y realizar acciones para que se reduzcan las incidencias de aquéllos que se oponen. En materia de evaluación conlleva a determinar indicadores en torno a los cuales se pretende dar seguimiento y control de las acciones respecto a lo que se desea.

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y la Coordinación Académica del Programa Escuelas de Calidad consideran que el enfoque estratégico es:

*...un proceso continuo y sistemático de análisis y diálogo para seleccionar una dirección hacia un futuro deseado, previendo situaciones que pueden obstaculizar su tarea y considerando los medios reales para alcanzarlo, donde además se reúnan condiciones de calidad y equidad, siendo el logro educativo, en el caso de las escuelas, la razón central del análisis.*⁵⁴

En el Programa Nacional 2001-2006, en particular en la descripción del Programa Escuelas de Calidad (PEC),⁵⁵ se plantea transformar la gestión escolar con metodologías e instrumentos propios del enfoque de planeación estratégica, el fortalecimiento

⁵³ Banco Mundial (2006). p. VIII.

⁵⁴ DGDGIE-SEB-CAPEC (2006). p. II

⁵⁵ SEP. (s.f.) Programa Escuelas de Calidad.

A lo largo de dos décadas, el concepto de calidad, especialmente en la educación básica, ha evolucionado e imbricado una diversidad de modelos, los cuales se aplican en distintas dependencias e instituciones de educación

de la práctica pedagógica en función de las necesidades de los estudiantes, y la participación social y colaboración de la comunidad en la vida escolar. De esta manera, el enfoque estratégico de la planeación llega renovado a los centros educativos con el impulso dado —mediante subsidios— a la formulación e implementación de los Proyectos Escolares elaborados por el cuerpo docente y los padres de familia.⁵⁶

Dentro del Programa de Escuelas de Calidad, se plantea una propuesta metodológica para el diseño de la planeación estratégica escolar que incluye cada una de las dimensiones de la gestión en las escuelas: práctica pedagógica, organizativa, administrativa y de participación social comunitaria. En el documento del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) se desarrolla dicha propuesta y un concepto de planeación estratégica de los procesos escolares, así como el procedimiento para llevar a cabo la autoevaluación inicial de la gestión escolar, la construcción de la misión y visión, el diseño del PETE, y el seguimiento y evaluación del Programa Anual de Trabajo (PAT).

Otros programas que operan e impulsan la gestión educativa y escolar en la educación básica son: el Programa de Transformación de la Gestión Escolar en la Educación Básica, el Programa de Actualización y Desarrollo Profesional de Directivos Escolares y el Proyecto de Jornada Completa.⁵⁷

Si bien las instancias superiores del Sistema Educativo Nacional rigen su quehacer mediante la planeación estratégica, y no obstante que el Programa Escuelas de Calidad está sustentado en un enfoque de gestión estratégica, a la fecha, puede verificarse que es insuficiente la cultura de la planeación con la que actualmente se cuenta en las escuelas y en las zonas de supervisión. Tal como lo indicaron algunos de los supervisores que participaron en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión, la mayor parte de ellos desconocen el rumbo futuro o visión que se tiene de la educación. Consecuencia de ello es la ausencia de compromiso con los altos estándares de calidad de la educación que reclama la sociedad, así como la escasez de elementos metodológicos de carácter estratégico para dar seguimiento al plan formulado en el Proyecto Escolar y a los indicadores de evaluación del mismo.

Como se mencionó al inicio de este apartado, las políticas de descentralización educativa en México han ocurrido a la par de los nuevos enfoques de planeación y evaluación de la calidad educativa. El interés por la calidad de la educación surge en la política educativa mexicana, a mediados de los años ochenta,⁵⁸ contrapuesto a las tendencias de crecimiento de la matrícula, especialmente en la educación superior, a la carencia de recursos para financiar la educación y a la inserción de la economía nacional en la globalización. Desde ese entonces, el modelo de calidad que ha predominado se ha fincado en el alcance de objetivos educativos. La SEP, en función del logro de los objetivos, ha dado seguimiento a sus políticas, y los organismos internacionales han financiando los proyectos educativos.

⁵⁶ Banco Mundial (2006). *Op. cit.*, p. IX.

⁵⁷ Estos programas, que actualmente se encuentran operando en algunos estados, incluyen acciones como los diplomados de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México). El Proyecto de Jornada Completa se refrendó en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

⁵⁸ Véase: Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988, y Programa sobre la Modernización Educativa, 1984-1988.

A lo largo de dos décadas, el concepto de calidad, especialmente en la educación básica, ha evolucionado e imbricado una diversidad de modelos, los cuales se aplican en distintas dependencias e instituciones de educación.

En relación con los enfoques de calidad, consideramos que de 1995 a la fecha sobresalen cuatro: la calidad entendida como satisfacción del cliente, la realización de los procesos con cero defectos, el logro de metas pedagógicas y educativas, y la obtención de estándares del más alto nivel.

El enfoque de calidad, centrado en la realización de los procesos con cero defectos y el que hace énfasis en la satisfacción del cliente, se ha puesto en operación a partir de las políticas de simplificación administrativa y de las certificaciones con ISO9001-2000.⁵⁹ Estos modelos han modernizado, de manera limitada, algunas dependencias administrativas con miras a mejorar los servicios a los usuarios —y han sido adoptados por la mayor parte de las instituciones de educación superior, públicas y privadas—. No obstante, éstos no se han llevado a los centros escolares, ni mucho menos dentro de éstos se ha aprovechado la oportunidad para evaluar la calidad de la enseñanza que se tiene dentro de las aulas de educación básica, la cual constituye el corazón de la educación.

Aunque en el Programa Escuelas de Calidad se ha pensado retomar los ejes centrales de la supervisión escolar en torno a lo pedagógico y lo educativo “prevalece la existencia de prácticas docentes rutinarias” (SEP s.f.),⁶⁰ y los fines educativos que mandata la Ley General de Educación son poco considerados. Además, llama la atención que los profesores se sientan satisfechos con la calidad de los servicios educativos del país, a pesar de los resultados insatisfactorios obtenidos por los estudiantes de educación básica en los exámenes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA), los cuales reflejan claramente la gravedad del problema educativo (Guevara Niebla, 2006).

La gestión orientada a la consecución de resultados, propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (2008),⁶¹ implica administrar e implementar la ayuda que dan los países desarrollados hacia los países beneficiarios, con miras a la obtención de resultados deseados, y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones. México, como país miembro de la OCDE, se encuentra suscrito a este tipo de estrategia. En consecuencia, el gobierno se compromete a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales del organismo, y a procurar establecer marcos de información y de supervisión orientados a resultados que superen el avance de acuerdo con las dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales. Estos marcos deben seguir un número de indicadores de fácil gestión, para que sus datos estén disponibles sin mayores costos.

La estrategia promueve la gestión por resultados en todos los sectores de los gobiernos federal y estatal. Para ello se plantea administrar la existencia de una relación mancomunada entre instancias, entidades y organismos, con el fin de trabajar en favor

⁵⁹ Yzaguirre Peralta, Laura Elena (s/f).

⁶⁰ SEP (s.f.). *Programa Escuelas de Calidad. Op. cit.*

⁶¹ OCDE y el Banco Mundial (2008).

de objetivos compartidos a través de una división de responsabilidades mutuamente acordada; además de la creación de capacidades sostenibles mediante la asistencia técnica focalizada y orientada a las necesidades para fortalecer la gestión, y el aprendizaje y toma de decisiones para mejorar la forma en que los gobiernos logran resultados.

El IPE-UNESCO-Buenos Aires (2000), esboza un marco conceptual en torno a la gestión educativa estratégica, entendida ésta como un proceso integrado por tres aspectos claves: reflexión, decisión y liderazgo. La gestión educativa implica y fomenta la integración de diversos saberes, prácticas y competencias. En todos los casos supone, además, otros tres componentes inseparables y fundamentales: pensamiento sistémico y estratégico, liderazgo pedagógico y aprendizaje organizacional.⁶²

El modelo hace énfasis en la atención a los problemas y necesidades del presente, con miras a encarar desafíos futuros; la existencia de una cultura organizacional cohesionada por una visión de futuro, obtenida de manera consensuada; la centralidad de lo pedagógico; la reconfiguración del quehacer educativo; la integración de saberes, prácticas, nuevas competencias y profesionalización para el mejoramiento de la gestión, trabajo en equipo, apertura al aprendizaje continuo y a la innovación, asesoramiento y orientación profesionales, pensamiento e intervención sistémicos y estratégicos, liderazgo pedagógico y aprendizaje organizacional.

Con el enfoque estratégico como marco de referencia, en el Subsistema de Educación Básica se llevó a cabo la reestructuración de la Subsecretaría de Educación Básica (2005) para quedar constituida por cinco Direcciones Generales, entre las cuales destaca la Dirección de Gestión e Innovación. Asimismo, en el Programa Escuelas de Calidad, se adopta un nuevo modelo de gestión escolar y se convierte a la evaluación en el eje transversal y en instrumento válido para apoyar la gestión.

Si bien es cierto que mediante el AGE, desde 1995, y a través del PEC, desde 2001, así como en el Plan Nacional de Educación (2007-2008) se ha fomentado la gestión educativa con base en una visión de planeación prospectiva y estratégica, también se ha promovido la calidad de la educación bajo un modelo de calidad total, se han desarrollado acciones de evaluación de resultados acordes a los lineamientos de organismos internacionales, y se han planteado estrategias de profesionalización de los agentes educativos con enfoques de reingeniería; no obstante, las políticas para instrumentar estas innovaciones siguen siendo de corte eminentemente normativo.

Concluimos el análisis sobre los enfoques de la calidad y la evaluación educativa con las reflexiones que hace Del Castillo (2007),⁶³ sobre la influencia de los organismos internacionales en el fomento de dichos enfoques. En el marco de referencia del estudio intitulado *La Evaluación en el Marco de la Nueva Gestión Pública (2008)*, la autora plantea respecto del desenvolvimiento de la gestión educativa en el país, que:

...un paradigma nuevo en la gestión pública (NGP), ha contagiado al sistema educativo en México, propiciando que la evaluación ocupe un lugar estratégico en el sistema de las políticas gubernamentales.⁶⁴

⁶² IPE-UNESCO (2000).

⁶³ Del Castillo, Gloria (2007). *Op. cit.*

⁶⁴ Del Castillo, Gloria (2008).

Según la autora, la Nueva Gestión Pública (NGP):

...es una nueva forma de organizar la acción gubernamental para lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad en la educación. Es una perspectiva que permite mirar la acción gubernamental y encontrar explicaciones acerca de por qué la evaluación ha estado en la agenda de la política, de la gestión educativa y de la investigación, y cuáles son algunos cursos de acción a considerar para dar respuesta a los nuevos desafíos.⁶⁵

Sostiene que los postulados de la Nueva Gestión Pública en el Subsistema de Educación Básica:

...se caracterizan por los enfoques de la economía, eficiencia, eficacia; el redimensionamiento de la estructura administrativa y la descentralización, la orientación hacia un gobierno más estratégico, el uso de mecanismos de incentivos en la gestión y programas, la importancia de la satisfacción del usuario, el énfasis en el desempeño de las unidades administrativas y del personal público responsable de ofrecer servicios, y la operación de sistemas de evaluación y medición.⁶⁶

De acuerdo con la autora, la adopción de la Nueva Gestión Pública en el Sistema Educativo Nacional produjo, como consecuencia, su descentralización y reestructuración.

A partir de la creación del Programa Escuelas de Calidad se llevó a cabo la adopción de un nuevo modelo de gestión escolar. Con base en ello, políticamente, se convierte a la evaluación en un eje transversal y en herramienta para la gestión, a través de la generación de información útil para el sistema educativo.

Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo, se ha buscado aportar elementos teóricos y empíricos respecto de la gestión escolar que tiene lugar en el contexto de la educación básica en nuestro país, con el objeto de ofrecer un marco de referencia que contribuya al análisis de las principales problemáticas de la supervisión escolar y apoyar las hipótesis de trabajo planteadas. A continuación se resumen las argumentaciones que se utilizaron para sustentar las hipótesis de trabajo propuestas al inicio de este apartado.

En relación con la primera hipótesis, se expuso que si bien es cierto que en teoría y de acuerdo a los nuevos modelos de gestión adoptados, México ha mostrado avances en los procesos de participación social; para que los cambios propuestos sean entendidos a cabalidad, se requiere fortalecer los procesos de actualización y formación de los actores en los cambios que se quieren lograr. A la fecha prevalecen inercias que limitan la transferencia de responsabilidades y autonomía para la toma de decisiones en los distintos niveles de la estructura del sistema educativo. La participación de to-

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

En relación con la segunda hipótesis, fue posible establecer que en la evolución de la función supervisora se ha presentado de manera oficial la prevalencia de uno de los enfoques de gestión, aunque en la realidad ocurre una coexistencia de varios de los modelos de gestión descritos

dos los niveles es fundamental para apoyar las diversas iniciativas de reforma que se han propuesto para cumplir con los fines de la educación, fundamentalmente lograr que la educación alcance niveles de calidad considerables. Hoy es impensable una propuesta de cambio o innovación educativa que no esté planteada de forma que todos los implicados en ella la asuman, signifiquen y realicen.⁶⁷

Desafortunadamente, uno de los actores fundamentales para que se desarrollen modelos de gestión participativos e incluyentes es la participación de los padres de familia en la toma de decisiones educativas, particularmente las que tienen lugar en la escuela. Al respecto, la información vertida por los supervisores escolares de primaria,⁶⁸ permitió constatar que en las escuelas aún no funcionan del todo los Consejos de Participación Social, los cuales constituyen un espacio necesario para planear las actividades en torno a los objetivos educativos, y concertar las acciones que involucren el concurso de todos. La construcción conjunta de una cultura de la responsabilidad, el respeto y la apertura a las opiniones de los demás pareciera ser uno de los aspectos clave que están haciendo falta para construir un modelo de gestión escolar eficaz.

En relación con la segunda hipótesis, fue posible establecer que en la evolución de la función supervisora se ha presentado de manera oficial la prevalencia de uno de los enfoques de gestión, aunque en la realidad ocurre una coexistencia de varios de los modelos de gestión descritos. Ello obedece en parte a que el sistema educativo experimenta diferentes niveles de desarrollo y a que cada uno de los niveles que lo constituye, contribuye a responder a las necesidades y condiciones de operación de la gestión escolar en un momento determinado. En este contexto resulta necesario investigar cuál combinación de los modelos puede resultar más eficaz para los fines que pretenda la gestión de la supervisión escolar.

A lo largo de la discusión, y en relación con la segunda hipótesis, ha quedado de manifiesto que las innovaciones en los objetivos, las estructuras, los actores y sus funciones dentro de la supervisión escolar, así como las resistencias al cambio, explican en gran medida por qué en la actualidad coexisten diferentes modelos de gestión.

La tercera hipótesis sostiene que el desarrollo histórico de la función de supervisión se caracteriza por un movimiento pendular entre la descentralización y la centralización de la función supervisora, lo cual se constató en la descripción de las tres etapas que ha recorrido la gestión educativa en el país. Sin embargo, más importante que asentar el hecho, resulta la posibilidad de analizar los procesos que aparecen en estas transiciones, toda vez que aportan un cúmulo de lecciones valiosas para la gestión educativa mexicana. Por ejemplo, diversos estudios han probado que una sobre regulación en los procesos de gestión genera pasividad e irresponsabilidad de los actores, obstaculizando las posibilidades de beneficiarse de la iniciativa y participación comprometida de los involucrados.⁶⁹

Como ejemplo de esta situación retomamos a continuación algunos de los comentarios expresados por los supervisores escolares que participaron en el Taller de

⁶⁷ SEIEM (2007). *Op. cit.*, p. 15.

⁶⁸ Notas tomadas del análisis de los Grupos de Enfoque llevados a cabo en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión.

⁶⁹ Fullan, Michael (2003).

Reflexión sobre la Labor de Supervisión:

...[necesitamos]...romper paradigmas; tenemos que darle más autonomía a los centros y a las mismas supervisiones, sólo así les quitaremos ese rol de mandaderos que tienen de las autoridades centrales; esa es la verdad ... hay un miedo, un temor a dar esa autonomía.

...necesitamos un replanteamiento de las condiciones dentro del Consejo Técnico; necesitamos cambiar la estructura vertical que todavía persiste en algunos casos.

Conscientes de que el proceso de descentralización aún está inconcluso y que el sistema educativo está inmerso en un contexto global caracterizado por su constante innovación y retos, la relevancia de realizar reflexiones profundas sobre el quehacer de los sistemas educativos estriba en reconocer que:

Las organizaciones que mejor se adaptan a un mundo cambiante son aquellas que son permeables, abiertas al aprendizaje y a la mejora, que evitan la rutina institucional, son flexibles y capaces de adaptarse a los nuevos requerimientos y demandas; creativas, aptas para idear respuestas y soluciones enfocadas a sus necesidades y problemas.⁷⁰

Con base en las argumentaciones anteriores, puede afirmarse que no obstante los esfuerzos realizados por el SEN, la descentralización en el sistema educativo no ha podido concluirse. Al respecto, Machado (2003), ha planteado que:

...una descentralización exitosa debe reflejarse en la generación de roles diferenciados por parte de los actores educativos en el nivel del sistema y de la escuela.⁷¹

Lo cual implica capacitar al personal de manera diferenciada y responsabilizarlo de los resultados de sus acciones.

La descentralización apoya una gestión responsable, en tanto que involucra más actores en las decisiones y sus resultados, y favorece el rompimiento de la tradición que responsabiliza a los otros de las cuestiones que no resultan bien. En un sistema educacional centralizado, cada cual responsabiliza al otro del fracaso. Nadie es responsable. Se crea la sensación de que la educación anda mal, porque todos sienten que no tienen poder para hacer los cambios que estiman necesarios.⁷²

⁷⁰ SEIEM (2007). *Op. cit.*, p. 22.

⁷¹ Machado, Ana Luiza (2003). p. 13.

⁷² *Ibid*, p. 11.

Diversos autores advierten que la realización del proceso de descentralización de los roles de las diferentes instancias de supervisión escolar, depende en gran medida de que los distintos niveles de gobierno asuman procesos de gestión acordes con la estructura y dimensión de México, lo cual implica generar sinergias entre las esferas de gobierno y aquellas que tienen presencia en el sector educativo que impidan la duplicidad de los esfuerzos y donde los gestores del nivel central garanticen la coherencia de las acciones en todo el país.⁷³

Sobre el tema de las tensiones que se identifican entre las diferentes instancias administrativas y educativas, y en relación con los principales encargos hechos a los supervisores, los participantes en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión sostienen que: "...el cambio inesperado de las indicaciones y el poco tiempo para su cumplimiento genera duplicidad de informes y empalme de actividades".

Como menciona Chamber-Ju (2006):

...el desafío de la consolidación de la autonomía escolar es mitigar la desigualdad que ocurre cuando las escuelas dependen de sus propias competencias y recursos.⁷⁴

Las hipótesis de trabajo descritas en la introducción de este capítulo, se enmarcan en el contexto de las tensiones que experimentan los sistemas educativos al intentar cumplir con los objetivos de la descentralización: mayor eficiencia, mejor calidad y creciente equidad educativa, a la vez que pretenden responder a las demandas de los procesos de expansión del sistema educativo.⁷⁵

Desde nuestra perspectiva, las tensiones se han originado por la coexistencia de dos mecanismos contrapuestos: expansión-homogeneización y descentralización-diversificación. La descentralización implícitamente conlleva una diversificación de los servicios educativos que se da como respuesta a la necesidad de ajustar la oferta educativa a las condiciones locales del contexto donde se lleva a cabo dicha descentralización.

La expansión del sistema, por su parte, requiere de la operación de mecanismos de homogeneización que actúen en el sentido inverso y cuya finalidad sea garantizar que los procesos de expansión no deriven en un caos.⁷⁶ Esta situación paradójica implica esfuerzos adicionales por parte de los diversos actores involucrados en los procesos de gestión y, en particular, del supervisor escolar quien debe responder a las exigencias homogeneizadoras de los niveles centrales del SEN y, simultáneamente, realizar acciones, en el nivel local, que respondan a la heterogeneidad que implica hacer realidad la descentralización en su zona de supervisión y, por tanto, en cada una de sus escuelas.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Chambers-Ju, Christopher (2006).

⁷⁵ Braslavsky, Cecilia y Acosta, Felicitas (2006). *Revista Electrónica Iberoamericana sobre la Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, No. 2e, vol. 4, pp. 27-42.

⁷⁶ Es el caso de la expansión del programa comunitario para comunidades rurales marginadas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), el cual experimentó un crecimiento desordenado al intentar expandirse, al mismo tiempo que diversificar su oferta. Ejemplo de esta situación fue el surgimiento de programas educativos dirigidos a: jornaleros agrícolas migrantes, caravanas de circo, radio comunitaria, etcétera.

Lo anterior hace evidente la necesidad apremiante de definir una formación *básica* para la gestión y políticas educativas que todos los actores quienes intervienen en la gestión educativa deben adquirir a través de ciertas competencias. Éstas deben lograrse a un nivel altamente especializado, el cual no han alcanzado aún los gestores. De acuerdo con Tedesco (2000), esto involucra:

...la necesidad de articular sus conocimientos profesionales, conceptuales y prácticos, con conocimientos políticos.⁷⁷

Sin embargo, es indicativo que los participantes en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión mencionen:

...que los programas de formación o capacitación sólo han contribuido, de manera parcial, a los conocimientos, saberes, habilidades o destrezas que ellos requieren para realizar con eficacia su labor de supervisores.

Como ha señalado Cuban (1988),⁷⁸ la tarea del supervisor escolar se encuentra en una encrucijada formada por "...un conflictivo conjunto de expectativas...", acerca de su rol, basadas en un deseo histórico de que una misma persona cuente con las cualidades del administrador-tecnócrata y, a su vez, con las del profesionista que mejorará el distrito escolar. Estos roles conflictivos generan, como afirmamos a lo largo del capítulo, una serie de tensiones entre los objetivos de la centralización, los que a su vez responden a las exigencias del modelo normativo-burocrático, y los de la descentralización, que apuntan a disminuir el peso de lo normativo burocrático para impulsar los propósitos eminentemente educativos, sustentados en los principios del modelo de planeación estratégica.

Nuestra perspectiva acerca de los procesos de centralización y descentralización es que éstos, como señala Fullan (1997),⁷⁹ "no resultan funcionales para lograr una mejora sustancial en los sistemas educativos". La centralización no funciona porque conlleva de manera implícita la estandarización del currículum y del desempeño de los alumnos, profesores, directivos y escuelas, de una forma inadecuada o ineficaz, excepto para los propósitos u objetivos estrechos o circunscritos en que se requiere adoptar la perspectiva de fidelidad en las innovaciones.

La descentralización fundamentada en las escuelas, como eje de operación, resulta problemática, porque la gran mayoría de las escuelas no cuentan con las capacidades necesarias para manejar el cambio, o porque resulta extremadamente complejo realizar un seguimiento cabal de los cambios que se intenta introducir. La escuela por sí sola no puede ser el centro de las innovaciones, —como es el caso del proyecto escolar—, si se le deja actuar sólo con sus propios mecanismos, lo cual en nuestro país resulta contrapuesto a los objetivos de equidad que persigue el sistema educativo. Si lo que queremos es que las escuelas logren sus objetivos educativos con más eficiencia

⁷⁷ Citado por Braslavsky y Acosta (2006). *Op. cit.*, p. 31.

⁷⁸ Citado por Fullan, Michael (1993). p. 129-131.

⁷⁹ Fullan, Michael (1997).

y efectividad para todos los alumnos, es necesario comprometer en estos propósitos a estudiantes, maestros, padres, representantes de la sociedad civil y administradores de los niveles locales, zonales y regionales.

Es, por tanto, igualmente necesario llevar a cabo un proceso de coadministración de las escuelas, en el que prevalezcan la coordinación y planeación conjuntas e intensificadas por medio de la construcción de consensos entre los participantes involucrados en todos los niveles acerca de los objetivos deseados. Sólo de esta manera se podrán llevar a cabo proyectos exitosos de mejora escolar. Esto será posible con la adopción de planteamientos simultáneos de arriba-abajo y de abajo-arriba, como lo propone la OCDE y el Banco Mundial (s.f).⁸⁰

Esta necesidad de entablar relaciones más horizontales en la toma de decisiones y romper las jerarquías verticales, la comparten algunos de los supervisores participantes en el taller:

*[establecer] consenso con los directores...uno por uno...sea escuela grande, sea multigrado; me dan su punto de vista; si dicen que sí, vamos y organizamos la actividad que nos proponemos, de abajo para arriba y de arriba hacia abajo; ... yo siento que estamos vinculados de esa manera.
...tener una comunicación más horizontal. ...Cuando les comenté que me venía, hice una reunión [en la jefatura de la zona de supervisión] y les dije que me venía muy tranquila porque sabía que ellos saben trabajar en equipo y saben cuál es el propósito, y la responsabilidad de que salga todo bien no es de una sola persona, sino de todos.*

Al respecto, otro supervisor menciona:

...tres aspectos: la imagen, la figura y el trabajo. En la cuestión de la figura hay que ver si el supervisor es capaz de ser autoridad respetada o autoridad respetable; hay una gran diferencia ahí. En cuestión de la imagen hay que ver si el supervisor también es capaz de tener un diálogo, entrevistas y un trabajo entre pares. Yo creo que aquí a veces perdemos el piso y [es necesario] ...recordar que venimos también de allá a donde vamos a supervisar. Y respecto al trabajo, hay que ver si el supervisor es capaz de lograr un trabajo colaborativo, es decir, un trabajo en equipo.

De acuerdo con Fullan (1997), el problema más grande que enfrentan los supervisores en las escuelas y las zonas de supervisión, no es tanto el que se opongan a las innovaciones o reformas que se dictan desde las oficinas centrales, sino

...la fragmentación, la sobrecarga y la incoherencia que resultan de la aceptación pasiva y la falta de coordinación de muchas innovaciones diferentes.⁸¹

⁸⁰ OCDE y el Banco Mundial (2008). *Op. cit.*

⁸¹ Fullan, Michael (1997). *Op. cit.*, p. 171.

Esta situación podría ser extensiva a lo que ocurre en nuestro país, donde las innovaciones son aceptadas, igualmente, de forma pasiva por las autoridades que reciben los mandatos de la administración central y que van *bajando* las orientaciones a cada una de las instancias inferiores para cumplir con esos mandatos, hasta llegar a las escuelas. Esto, como se mencionó en la argumentación presentada para sustentar las hipótesis que se plantearon en este capítulo, resulta una paradoja. Por un lado, cumplir con la introducción de las reformas demanda un rol pasivo burocrático-político, centralizando la toma de decisiones y enfatizando el control normativo; por el otro, desarrollar un proyecto escolar implica descentralizar la toma de decisiones y adoptar un modelo comunicacional y participativo en la relación con la escuela.

En las sesiones de trabajo con los supervisores, dentro del taller, se señaló la prevalencia profundamente enraizada del modelo normativo, al plantearse que:

*...todavía hay muchas cuestiones burocráticas, de norma, de imposición...; las autoridades deben animarse a darle más autonomía a la supervisión, a las escuelas; también hacen falta talleres y análisis en las escuelas y en la misma supervisión para ser conscientes de en cuáles tomas de decisiones podemos ser autónomos y no tomar decisiones donde no se puede.
...los supervisores no siempre han desarrollado sus habilidades como tales, a pesar de tantos títulos.*

En el evento señalado otro supervisor anota que [se requieren] "...habilidades sociales para ejercer su papel de asesores y manejarse con igualdad".

En conclusión, respecto a la afirmación anterior, existe una difusión de roles entre los supervisores escolares, a la que en el capítulo cuatro se denomina: crisis de identidad en los supervisores. Ellos intentan enfrentar la falta de claridad con estrategias básicamente políticas, lo cual les lleva a simular que se cumple con las innovaciones, ya sea en el terreno de la centralización (las normas que provienen del sistema), como de la descentralización (la toma de decisiones a nivel de la escuela). Y es que no ha habido claridad en el sistema educativo para darse cuenta de que:

- 1) Para hacer realidad las innovaciones es necesario establecer roles diferenciados y complementarios que ayuden a realizar tareas de preparación para la innovación, seguimiento de la misma y evaluación de su impacto.
- 2) Es necesario contar con perspectivas teóricas y técnicas sólidas, apoyadas en instrumentos precisos que detallen los procedimientos a seguir para introducir cada uno de los componentes de la innovación.
- 3) Se debe contar con una apreciación realista de los tiempos que se requieren para llevar a cabo las innovaciones, incluyendo procesos de validación social y de expertos, así como piloteo sistemático de las innovaciones, considerando perspectivas tanto de fidelidad como de adaptación de las innovaciones, según sea el componente que se requiere instrumentar. Introducir reformas sin una claridad de cómo se percibirán en la práctica conduce a confusiones, para ello es necesario tomar en cuenta que ninguna comunicación simple, como ha sido la

que se transmite normalmente en los cursos que sirven de apoyo a las propuestas de reformas, es capaz de reafirmar o aclarar el significado de los mandatos que provienen de los mandos superiores del sistema educativo, como lo plantea Fullan (1997):

Un hecho capital del cambio social es que las personas siempre interpretan bien o mal algún aspecto del propósito o práctica de algo que es nuevo para ellas. Desde luego, el problema se agrava cuando el administrador adopta una innovación sin estar enterado o interesado en las necesidades de implementación; en otras palabras, tal vez sean correctas las peores sospechas de los subordinados. Pero incluso el administrador que piensa en todo, enfrentará el problema de la comunicación, no porque piense que las personas son resistentes o torpes, sino porque él se da cuenta de que las dificultades de comunicación son naturales e inevitables. ...la interacción frecuente y personal es la clave para la implementación, y sus aptitudes interpersonales como comunicador [comunicar concisa y claramente, y escuchar con percepción] determinarán la eficiencia para confrontar este eterno problema.⁸²

Es decir, no ha existido claridad respecto de lo que le corresponde realizar a cada uno de los actores involucrados en el cambio, así como de los apoyos necesarios. Se requiere, como menciona Fullan (1997), apoyarse en una teoría del cambio, en la cual se combinen conocimientos acerca de los elementos que lo inhiben o facilitan, con los conocimientos acerca de cómo influir o alterar esos elementos hacia direcciones más favorables. Los cambios adoptados no progresarán en ninguna escala, a menos que el personal central proporcione la presión y el apoyo específicos para la implementación.⁸³

Para desarrollar eficientemente su tarea en el diseño del proyecto escolar, podemos señalar que el supervisor requiere, parafraseando lo propuesto por Fullan (1997), realizar tres conjuntos de actividades:

El primer conjunto corresponde a lo que él debe asumir; el segundo, a lo que debe demandar a las escuelas; y el tercero, a lo que él debe solicitar al sistema para poder apoyar las innovaciones propuestas. Respecto del primer conjunto de tareas, se necesita que el supervisor: 1) compruebe la necesidad y prioridad de las iniciativas o cambios propuestos en el proyecto, 2) determine la conveniencia potencial de las estrategias propuestas, y 3) clarifique la tarea de los directores en la propuesta de cambio.

En relación con lo que se demanda a las escuelas, es necesario que éstas: 1) se involucren en la redefinición y adaptación de las innovaciones, 2) proporcionen la información necesaria a través de sistemas actualizados que permitan detectar y corregir los problemas de las innovaciones, y 3) establezcan claramente los vínculos y los roles con los grupos de padres y la comunidad.

⁸² Fullan, Michael (1997). *Op. cit.*, p. 172.

⁸³ *Ibid.*, p. 173.

Finalmente, se requiere que el sistema proporcione al supervisor: 1) materiales de calidad, 2) capacitación en funciones especializadas, 3) ayuda técnica personal, y 4) oportunidad para la interacción entre colegas.

Para ello, es necesario adoptar, como afirman LaRocque y Coleman (1989),⁸⁴ una ética de responsabilidad activa y evolutiva, en la que se combinen la supervisión interactiva, con el respeto hacia la autonomía de la escuela.

Bibliografía del capítulo I

- ANUIES (1978). *Plan Nacional de Educación Superior*. Aprobado en la XVIII Asamblea General Ordinaria.
- Arnaut, Alberto (1994). "La federalización de la educación básica y normal (1978-1999)". En: *Política y gobierno*, No. 2, vol. 1. Segundo semestre. Encontrado el 10 de diciembre de 2008 en: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_1_N2_1994/Arnaut.pdf
- Banco Mundial (2006). *México. Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas. Una nota de política*. Unidad Administrativa para Colombia y México, Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Encontrado el 21 de noviembre de 2008, en: <http://www-wds.worldbank.org>
- Braslavsky, Cecilia y Felicitas Acosta (2006). "La formación en competencias para la gestión y la política educativa: un desafío para la educación superior en América Latina". En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre la Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, No. 2e, vol. 4, pp. 27-42.
- Bush, Tony (2006). *Theories of educational management*. Encontrado el 1 de septiembre de 2008 en: <http://cnx.org/content/ml13867/latest/>
- Calvo Pontón, Beatriz; Zorrilla Fierro, Margarita Ma., Tapia García, Guillermo y Conde Flores, Silvia L. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París, IICE-UNESCO.
- Casassus, Juan (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina. La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B*. Santiago de Chile, UNESCO. Encontrado el 6 de octubre de 2008 en: <http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec2%20.pdf>
- Chambers-Ju, Christopher (2006). *Después de la Autonomía: Programas para Mejorar la Gestión Escolar en El Salvador, Colombia, Chile y Brasil*. Santiago de Chile, Grupo de Trabajo, Descentralización y Autonomía Escolar, PREAL. Encontrado el 21 de noviembre de 2008, en: <http://www.preal.org>
- Del Castillo Alemán, Gloria (2007). *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal*. México, Flacso, 236p.

⁸⁴ Citados por Fullan Michael (1997). *Op. cit.* p. 190.

- Del Castillo, Gloria (2008). *La evaluación en el marco de la nueva gestión pública*. Flacso sede México. En: http://basica.sep.gob.mx/seb2008/web/html/archivos/2do_seminario_internacional/panel_2/Mesa_2_GLORIA_DEL_CASTILLO.pdf
- DGDGIE-SEB-CAPEC (2006). *Plan estratégico de transformación escolar*. México, DGDGIE-SEB-CAPEC. En: <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/3-PETE.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación (1983). *Ley de Planeación*. Encontrada el 19 de diciembre de 2008 en: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/Ley_de_Planeacion.pdf
- Diccionario de las Ciencias de la Educación (1991). Tomo I. Ed. Santillana.
- Ezpeleta Moyano, Justa (2004). "Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No. 21, vol. 9, pp. 403-424.
- Ezpeleta, J. (1999). "Federalización y reforma educativa". En: María del Carmen Pardo (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Fierro Evans, Cecilia y Guillermo Tapia García (1999). "Descentralización e innovación educativa en México, una mirada desde Guanajuato". En: Pardo, Ma. del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Fuenlabrada, Irma y Eduardo Weiss (2006). *Prácticas escolares y docentes en las escuelas primarias multigrado*. México, Conafe.
- Fullan, Michael (1993). *Change forces: Probing the depths of educational reform*. Londres, Falmer Press, p. 129-131.
- Fullan, Michael (1993). *Why teachers must become change agents*. *Educational Leadership*, 50, No. 6, 12-17.
- Fullan, Michael (1997). *What's Worth fighting for in the principalship?* Nueva York, Teachers College Press.
- Fullan, Michael (2003). *Las fuerzas del cambio, con creces*. Madrid: Akal.
- Furlán, Alfredo; Monique Landesman y Miguel Ángel Pasillas (1992). "La gestión pedagógica. Polémicas y casos". En: Justa Ezpeleta y Alfredo Furlán (comps.). *La gestión pedagógica de la escuela*. México, Correo de la UNESCO, pp. 138-175. Encontrado el 20 de noviembre de 2008 en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000919/091936SB.pdf>
- Guevara Niebla, Gilberto (2006). La educación en México es centralista, vertical y opaca. En: *La crónica de hoy*, 23 de enero. Encontrada en noviembre de 2008 en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=222329
- IPE-UNESCO (2000). *Gestión educativa estratégica. Competencias para la profesionalización de la gestión educativa*. Buenos Aires, IPE-UNESCO Sede Argentina. Encontrado el 4 de octubre de 2008 en: [http://www.gestionescolar.cl/UserFiles/P0001/Image/gestion.../D-22%20Doc%20gestion%20educativa%20estrategica%20\(fi](http://www.gestionescolar.cl/UserFiles/P0001/Image/gestion.../D-22%20Doc%20gestion%20educativa%20estrategica%20(fi)
- Machado, Ana Luiza (2003). "El rol de los gestores educativos en el contexto de la descentralización de la escuela". En: *Educare*, No. 1, año 2. México, otoño, p. 13.

- Martínez Trejo, Francisca Georgina (2008). *La profesionalización del supervisor de educación básica en México*. En: X Seminario de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del Instituto Nacional de Administración Pública. España.
- Mayorga Manrique, Alfredo (1999). "La inspección en el nivel de la educación primaria: proceso histórico". En: *Revista de Educación*, No. 320, p. 11-38.
- OCDE y el Banco Mundial (2008). *Buenas prácticas recientemente identificadas para gestión de resultados de desarrollo*. Libro de consulta. Primera edición. Encontrada en: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/55/36853632.pdf>
- Pozner, Pilar (2000). *Competencias para la profesionalización de la gestión educativa*. Módulo 2. Buenos Aires, IIPE-UNESCO, pp. 16-17.
- Ramírez Aisa, Elias (2008). "Reflexiones en torno al origen e historia de la inspección de educación. Reflexiones." En: *Revista Avances en Supervisión Educativa*, No. 8.
- SEIEM (2007). *La supervisión escolar en educación secundaria. Cuaderno Pedagógico No. 1. La supervisión ante las propuestas actuales de gestión escolar*. Secretaría de Educación, Servicios Educativos Integrados del Estado de México, Dirección de Educación Secundaria y Servicios. Estado de México, 60p.
- SEP (2001). *Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica*. Segundo estudio/ diplomado. Evaluación de la educación primaria. Reporte final. México, SEP.
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP, p. 17.
- SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, SEP, p. 12.
- SEP (s.f.) *Programa Escuelas de Calidad*. Encontrada el 17 de noviembre de 2008 en: <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/programa.pdf>
- Tapia García, Guillermo (2005). *La reforma educativa y la supervisión escolar. Políticas públicas y desarrollo educativo*. UIA-León, Encontrado en: <http://polmeduc.iteso.mx/docprograma/Puebla11y12/TapiaG.doc>
- Tapia Uribe, Medardo (2004). "Federalización y gestión educativa estatal. El caso de Morelos". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No. 21, vol. 9, pp. 361-401
- Yzaguirre Peralta, Laura Elena (s/f). "Calidad educativa e ISO9001-2000 en México". En: *De los lectores. Revista Iberoamericana de Educación*. En: <http://www.rieoei.org/deloslectores/945Yzaguirre.PDF> (Encontrado el 10-12-2008)

Capítulo 2

Panorama general de la política educativa en México



Panorama general de la política educativa en México¹

Verónica Medrano Camacho²

En este capítulo se analizan los marcos legal y normativo de la política educativa, en los ámbitos nacional e internacional, para identificar aquellos preceptos que involucran a la supervisión escolar, y responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los compromisos y las metas que el Estado mexicano ha asumido respecto al derecho social de la población para asegurar su acceso a una educación pública básica y de calidad?, ¿cuáles son los objetivos nacionales del sistema educativo planteados por la administración anterior y en el sexenio actual?, ¿cuáles son los compromisos internacionales que México ha signado?, así como ¿cuáles son las funciones de la supervisión escolar ligadas al cumplimiento de tales acuerdos? Para este efecto, se considera importante destacar cuatro niveles de análisis: 1) la política educativa del Estado establecida en la Constitución, en la Ley General de Educación y en las Leyes de Educación de las entidades federativas; 2) la política nacional gubernamental plasmada, entre otros documentos, en los dos últimos programas de educación y en el Plan Nacional de Desarrollo del presente periodo; 3) la política pública, caracterizada por los ajustes y modificaciones producto de la interacción del gobierno con los actores sociales involucrados³ y 4) la política internacional,

¹ Este capítulo fue revisado por Laura Zendejas Frutos (DIE-INEE), Guillermo Tapia García (UIA-León) y Benilde García Cabrero (Fac. Psi.-UNAM).

² Jefa de proyecto de la Dirección de Indicadores Educativos, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

³ Autores como Enrique Cabrero, David Arellano, Nicolás Pineda, Pedro Flores Crespo, Giovanna Valenti y Gloria del Castillo hacen una distinción entre las políticas gubernamentales y las políticas públicas, debido a que las primeras se caracterizan por haber sido construidas por el gobernante en turno, y las segundas, en la colaboración Estado, gobierno y sociedad. En este apartado no se profundizará en los mecanismos a través de los cuales han sido elaboradas, pero se consideran rasgos esenciales que dotan de legitimidad, pertinencia y corresponsabilidad para la consecución de las estrategias que han de lograr los objetivos planeados. Véase: E. Cabrero y D. Arellano (2005). "La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". En: *Gestión y Política Pública*, No. 3, vol. XIV, pp. 599-618; P. Flores-Crespo (2004). "Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas". En: *Perfiles educativos*, no. 105-106, vol. 26., p. 80. y N. Pineda (2007). *El concepto de política pública: alcances y limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas. México, pp. 10-12.

resultado de la relación entre las políticas exteriores —metas nacionales y recursos para lograrlas— de los diferentes países⁴ e integrada en los acuerdos, tratados, declaraciones y marcos de acción producto de las conferencias y foros mundiales.

2.1 Políticas de Estado de la educación en México

Las políticas de Estado sobre la educación, sustentadas en los preceptos legales estipulados en la Constitución y en la Ley General de Educación, son de observancia obligatoria y, aunque pueden ser abrogadas, esto no depende solamente del gobierno en turno. Estas políticas se caracterizan por establecer los principios elementales para la operación del sistema educativo y, a pesar de que pueden ser objeto de reforma, existen definiciones básicas sólidas que resulta difícil transformar —como el carácter laico de la educación—. El análisis de las políticas educativas de Estado es importante en tanto que éstas aseguran, de cierto modo, la continuidad de preceptos generales ante la *volatilidad*⁵ que puede caracterizar a las políticas gubernamentales sexenales. Latapí considera cuatro requisitos que también pueden estar asociados con las políticas de Estado:

Las políticas de Estado se caracterizan por establecer los principios elementales para la operación del sistema educativo y, a pesar de que pueden ser objeto de reforma, existen definiciones básicas sólidas que resulta difícil transformar

- que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación;
- que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición) que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del Poder Ejecutivo;
- que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten;
- y que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto de ella por parte de las autoridades responsables de aplicarla.⁶

En México, la política educativa del Estado sustenta el derecho de su población a una educación básica, laica, gratuita y obligatoria; misma que será democrática, nacional y contribuirá a mejorar la convivencia humana promoviendo la igualdad de derechos y evitando los privilegios. Es política de Estado reconocer a la educación como el medio fundamental para el desarrollo del individuo y la transformación de la sociedad; por ello, su compromiso es asegurar que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional.⁷ Para estos efectos, distribuye la responsabilidad de la función social educativa entre el Ejecutivo Federal, las entidades federativas y los municipios.⁸

⁴Wikipedia, Política internacional. Encontrado 11 de agosto de 2008 en: http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_internacional.

⁵ Navarro, Juan Carlos (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Documento No. 36., p. 6.

⁶ Latapí Sarre, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, pp. 49-50.

⁷ DOF (2003). "Artículo 2". *Ley General de Educación*. Última reforma aplicada 13-03-2003. H. Congreso de la Unión.

⁸ DOF (2007). "Artículo 3º, apartado VIII". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma 27-09-2007. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

En la Ley General de Educación, Sección 2. De los servicios educativos, se encuentra la única referencia directa sobre las funciones de la supervisión escolar, señalando que:

Artículo 22. Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

En las actividades de supervisión, las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.⁹

A partir de este precepto legal, puede interpretarse que las funciones de la supervisión escolar de la educación básica contribuyen a que el servicio educativo refleje mayor pertinencia y sea más eficiente, ocupándose de los aspectos administrativos de la gestión escolar, pero dando preferencia al apoyo técnico y didáctico para coadyuvar a un adecuado desempeño docente. Esta referencia tan amplia sirve como base para las innumerables actividades que en la práctica llevan a cabo los supervisores escolares, principalmente, en tres vertientes: administrativas, de gestión y de apoyo didáctico; las cuales, a su vez, están referidas a la orientación, asesoría, enlace, verificación y evaluación,¹⁰ como se encuentran explicitadas en los manuales y guías de operación de la supervisión escolar.

Como se observa, las tareas de supervisión escolar, colocan a los actores que se encargan de realizarlas en una situación estratégica dentro de la estructura de los sistemas de educación estatales y federales, convirtiéndolos en los agentes encargados de impulsar el desarrollo y suficiencia de los centros escolares para que cuenten con recursos humanos, infraestructura, materiales, servicios, recursos financieros y organizacionales necesarios para que el proceso educativo se lleve a cabo de la manera más pertinente y eficiente. En el contexto nacional, esto implica un gran desafío debido a las profundas desigualdades demográficas, socioculturales y económicas entre la población de cada una de las entidades federativas y las modalidades de prestación del servicio educativo.¹¹

A la par, se espera que los encargados de las tareas de supervisión cumplan con los aspectos administrativos necesarios para el funcionamiento de los centros pertenecientes a la zona escolar que les ha sido asignada —desde la integración de información estadística, la coordinación para la entrega de materiales educativos, la aplicación de una gran diversidad de programas, la movilidad del personal docente, hasta la participación en la resolución de conflictos con los padres de familia— o para el funcionamiento de los sistemas estatales; además de requerir que, preferentemen-

En las actividades de supervisión, las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente

⁹ DOF (2003). "Artículo 22". *Ley General de Educación. Op. cit.*

¹⁰ Ver en el capítulo 4, una revisión detallada de las funciones de la supervisión escolar.

¹¹ Un informe detallado sobre esta problemática puede encontrarse en: INEE (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. Informe anual 2007. México, D. F., INEE, 135p.

Los esfuerzos de las autoridades estatales en el desarrollo de sus legislaciones educativas son importantes, pues con ello no sólo legitiman las innovaciones que consideran pertinentes para mejorar la calidad de sus sistemas educativos, sino que afirman su propuesta al elevarla al rango de política de Estado

te, los esfuerzos estén dirigidos —como se mencionó anteriormente— a brindar apoyo técnico pedagógico para mejorar el desempeño de los docentes. Esto último ha adquirido un énfasis mayor en las últimas décadas, pues supone que es a través del acompañamiento a directores y docentes como se logra observar la aplicación de los planes y programas, avanzar en la implementación de las reformas, procurar la actualización de la planta docente y de directivos en la correcta utilización de las metodologías de enseñanza y aprendizaje vigentes y, consecuentemente, mejorar el logro educativo de los estudiantes.

Aunado a estas responsabilidades administrativas y pedagógicas de la supervisión escolar que se desprenden del marco general de la política de Estado a nivel federal, es importante realizar también el análisis de las funciones de la supervisión tal como aparecen en las legislaciones estatales debido a que, conforme a lo dispuesto en el federalismo educativo¹² y en el artículo 124 de la Constitución,¹³ las entidades tienen la facultad de contribuir al desarrollo de su propia legislación de manera tal que se proponga una definición más adecuada de la educación que se imparte en sus territorios¹⁴ y, por lo tanto, de las características de la supervisión escolar que opera en ellos.

En la revisión de las legislaciones vigentes en los 31 estados y el Distrito Federal es posible observar avances muy desiguales en la actualización de sus leyes respecto a las funciones u obligaciones de la supervisión escolar; asimismo, en aquellas entidades en que se han ocupado de modificar e integrar los acuerdos plasmados en la Ley General de Educación, suelen poner el acento en distintos aspectos de la educación, por lo que pueden o no tratar el tema de la supervisión escolar.

Los esfuerzos de las autoridades estatales en el desarrollo de sus legislaciones educativas son importantes, pues con ello no sólo legitiman las innovaciones que consideran pertinentes para mejorar la calidad de sus sistemas educativos, sino que afirman su propuesta al elevarla al rango de política de Estado, dotando su visión de la vigencia obligatoria para asegurar el rumbo que ha de tomar la política educativa en el largo plazo considerando las demandas y condiciones prevalecientes en sus entidades, mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales.

De acuerdo con lo anterior, se establecieron cuatro grupos de entidades utilizando como criterio de análisis los avances en la definición de las funciones de la supervisión escolar plasmados en las legislaciones (ver cuadro 1).

¹² DOF (2003). "Capítulo II. Del federalismo educativo". *Ley General de Educación. Op. cit.*

¹³ "Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". DOF (2008). "Título séptimo, Previsiones generales." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.*

¹⁴ Ver González Schmall quien elabora un análisis acerca de la distribución de las facultades entre los órdenes federal y local. Citado por Latapí Sarre, Pablo (2004). *Op. cit.*, p. 253-254.

Cuadro I. Entidades federativas de acuerdo con el avance en la definición de sus legislaciones respecto a la supervisión escolar

PRIMER GRUPO	SEGUNDO GRUPO	TERCER GRUPO	CUARTO GRUPO
Entidades con mayores avances en la definición de las funciones de la supervisión escolar y de los supervisores, que rebasan la legislación nacional sin oponerse a ella.	Entidades con algunos avances sustanciales en diversos aspectos de la supervisión escolar y/o de los supervisores, alineadas a la legislación nacional.	Entidades que replican la legislación nacional respecto a las funciones de supervisión escolar	Entidades en las que no se hace referencia directa a las labores de supervisión ni a los supervisores escolares como actores educativos y/o que no se apegan a la legislación nacional a este respecto.
<ul style="list-style-type: none"> • Durango 1995 • Aguascalientes 1997 	<ul style="list-style-type: none"> • Nayarit 1994 • Guanajuato 1996* • Michoacán 1998 • Nuevo León 2000* • Distrito Federal 2000 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur 1994 • Guerrero 1995 • Coahuila 1996 • Morelos 1996 • Chihuahua 1997 • Estado de México 1997 • Puebla 2000 • Sonora 2004 • San Luis Potosí 2004 	<ul style="list-style-type: none"> • Zacatecas 1951 • Chiapas 1981 • Tamaulipas 1986 • Tlaxcala 1986 • Querétaro 1986 • Sinaloa 1992 • Campeche 1993 • Quintana Roo 1994 • Colima 1994 • Baja California 1995 • Oaxaca 1995* • Yucatán 1995 • Tabasco 1997 • Jalisco 1997 • Veracruz 2002 • Hidalgo 2004

* Existe ambigüedad en las funciones de quienes realizan la supervisión escolar porque no los nombran como responsables, aunque se podría inferir que son ellos a quienes toca esa labor de acuerdo con las prácticas cotidianas, los manuales y orientaciones de la supervisión escolar.
Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones vigentes.

La distinción entre los grupos de entidades, presentada en el cuadro anterior, hace evidente que 25 entidades no han modificado sus legislaciones, de manera concurrente con la federación, a partir de las características particulares de sus sistemas educativos, las necesidades de su población y sus posibilidades de acción. Al considerar que ésta es una prerrogativa sumamente importante que se desaprovecha, aun con las restricciones y limitaciones referidas en la propia LGE, tampoco se puede decir que todos los gobiernos estatales están en situación de cumplir con las condiciones necesarias para lograrlo, pues la modificación o adecuación de las legislaciones requiere de una base conceptual sólida, una visión clara sobre los compromisos que se signan, el consenso con los diversos actores políticos y la implementación de estrategias acordes que las acompañen. Asimismo, se puede observar que en 16 entidades aún no se han dado a la tarea de ajustar sus legislaciones de acuerdo con las disposiciones nacionales, por lo que cabe preguntar ¿qué es lo que obstaculiza este proceso

de renovación de la legislación? ¿Se trata, acaso, de las fuerzas sindicales, la disposición de las autoridades o el impulso a otras acciones consideradas prioritarias?

En los dos cuadros que se presentan a continuación, puede apreciarse la dirección que han tomado las entidades con mayores avances respecto a las funciones de la supervisión escolar y/o los supervisores. Durango y Aguascalientes son los estados que han aportado mayor claridad y precisión en el tipo de actividades que se espera los supervisores escolares desarrollen, como ya se había mencionado, sin oponerse a las disposiciones nacionales plasmadas en la Ley General de Educación y presentando compromisos puntuales de su labor (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Legislaciones de entidades federativas con el mayor avance en la definición de las funciones de la Supervisión escolar

Durango (1995)	Aguascalientes (1997)
<p>La Secretaría de Educación, Cultura y Deporte (SECyD) mediante su Cuerpo de Supervisores (Art. 72) tiene la función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar el cumplimiento de la legislación educativa. • Propiciar comunicación permanente entre SECyD, directores, docentes y demás personal para la efectiva re-actualización del trabajo escolar y el proceso enseñanza-aprendizaje. • Coadyuvar a la implementación de estrategias para abatir índices de deserción, reprobación y mejorar la eficiencia terminal. • Vigilar cumplimiento del calendario escolar. • Apoyar funciones técnico-administrativas para coadyuvar a la simplificación administrativa. • Recoger problemas, inquietudes y propuestas de proyectos del personal docente. • Proponer a los directivos opciones de solución a problemas surgidos en el cumplimiento de planes y programas de estudio. • Promover la participación social en la educación. • Colaborar con dependencias de la SECyD encargadas de mejoramiento, simplificación y desconcentración administrativa. <p>Será obligación de los supervisores residir en uno de los municipios donde estén ubicadas las escuelas bajo su supervisión y visitarlas periódicamente con el fin de cumplir más eficientemente con sus funciones (Art. 73).</p>	<p>Las funciones técnico-administrativo y técnico-pedagógico (Art. 70), específicamente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar el cumplimiento del artículo 3º constitucional. • Asesorar, apoyar y promover el trabajo de directivos y docentes • Velar por el respeto a derechos laborales. • Organización de la labor educativa en cada escuela. • Apoyar la práctica docente. • Identificar y gestionar las necesidades de actualización y superación de los docentes. • Apoyar diseño, instrumentación y evaluación del proyecto escolar. • Orientar y apoyar a los directivos escolares en la integración y funcionamiento del CEPS. • Proporcionar en tiempo y forma la información estadística. • Apoyar las tareas educativas que promueva el Instituto de Educación de Aguascalientes. • Atender, de manera especial, los casos que lesionen la integridad moral y física de los educandos. • Mantener actualizado el archivo de su zona escolar. <p>En cada zona escolar funcionará un consejo técnico integrado por el supervisor y los directores (Art. 71).</p> <p>Trabajo en equipo de los supervisores de los niveles y modalidades (Art. 72 y 73) para la:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulación eficaz entre niveles y modalidades. • Difundir e instrumentar las políticas educativas federales y estatales. • Planeación estratégica de los servicios educativos. • Diseñar, actualizar y hacer cumplir el proyecto educativo. • Mantener actualizado el diagnóstico de indicadores educativos. • Establecer relaciones con los padres de familia y comunidades velando por el funcionamiento de los CPSE y CPSM. • Comunicar instrucciones y lineamientos. • Coordinar y vigilar la entrega oportuna de libros de texto gratuitos y materiales escolares. • Aportar información y sugerencias para la creación de centros escolares. • Utilizar resultados de evaluación para mejorar los procesos educativos. • Aplicar soluciones a problemas educativos de su competencia. • Proponer soluciones a las autoridades sobre problemas fuera de su competencia. • Atender de manera especial los casos que lesionen la integridad moral y física de los educandos. • Elaborar y mantener actualizado el archivo correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones vigentes de los estados de Durango y Aguascalientes.

El estado de Durango destaca por refrendar al *cuerpo de supervisores escolares* como órgano operativo de las funciones de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, así como por mantener en sus disposiciones una necesidad muy concreta: que estos actores educativos radiquen en los municipios de su jurisdicción; lo cual, consideran, contribuye a asegurar un mejor funcionamiento de las escuelas bajo su cargo.¹⁵ En Aguascalientes, la principal innovación es la conformación de equipos de supervisores escolares que integren los diferentes niveles y modalidades con el objetivo de articular y aprovechar de manera estratégica y eficiente los recursos disponibles de su sistema educativo.¹⁶

En el segundo grupo de entidades federativas (ver cuadro 3) se encuentran las que, a pesar de estar directamente alineadas a la legislación nacional, contienen un aspecto distintivo considerado como sustantivo.

Cuadro 3. Aspectos de innovación en las legislaciones del segundo grupo de entidades federativas

Nayarit (1994)	<p>Para el nombramiento de los supervisores será requisito previo el dictamen escalafonario (Art. 15).</p> <p>Supervisión como elemento básico del desarrollo del proceso educativo (Art. 38).</p> <p>La supervisión escolar:</p> <ul style="list-style-type: none">• Dirigirá, orientará, apoyará y vigilará el proceso educativo (Art. 46).• Verificará que se cumplan los ordenamientos legales, administrativos y académicos (Art. 46).• Aplicará, en su caso, las sanciones correspondientes a las infracciones cometidas (Art. 46).
---------------------------	---

¹⁵ Estas disposiciones, como lo indicó Guillermo Tapia, históricamente han formado parte de las funciones y características de la supervisión escolar, por lo que si bien pueden leerse como *innovaciones*, en sentido estricto no son elementos *novedosos* de la legislación vigente. Ver; Guillermo Tapia García (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Tesis de maestría, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación.

¹⁶ Un reporte del proceso de operacionalización de dicha legislación puede encontrarse en, Margarita Zorrilla y Guillermo Tapia (2002). "Aguascalientes. Nuevos contenidos y formas de trabajo para la supervisión escolar: innovar a partir de la tradición". En: *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. B. Calvo et al., París, IIPE-UNESCO, pp. 67-163.

Cuadro 3 (continuación)

<p>Guanajuato (1996)</p>	<p>Alineado a la LGE (Art. 71). La supervisión escolar comprenderá el conjunto organizado del personal de la Secretaría de Educación de principios, métodos y técnicas que orienten el mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como el apoyo técnico-pedagógico y administrativo a los educadores y al personal directivo, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación que se imparta en las instituciones educativas.</p> <p>La supervisión en materia educativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificará el cumplimiento de los planes y programas de estudio (Art. 72). • Apoyará la labor técnico-pedagógica y administrativa y en general (Art. 72). • Cuidará la observancia de las disposiciones legales de la materia (Art. 72). • Además, promoverá el establecimiento de los programas de innovación, investigación, preventivos y remediales orientados a mejorar la calidad de la educación mediante la coordinación dentro del ámbito de su competencia, en la ejecución de los proyectos educativos (Art. 72).
<p>Michoacán (1998)</p>	<p>La supervisión escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificará el cumplimiento de los planes y programas de estudios (Art. 68). • Apoyará la labor técnico-pedagógica y administrativa (Art. 68). • Observancia de las disposiciones legales de la materia (Art. 68). • Promoverá programas de innovación e investigación, preventivos y correctivos orientados a elevar el aprovechamiento de los alumnos (Art. 68). • Diseñará su propio proyecto educativo (Art. 69). • Será coordinada por la Jefatura de Sector, con la cual, en coordinación, será responsable de la correcta aplicación de los recursos y diseño de la planeación educativa (Art. 69).
<p>Distrito Federal (2000)</p>	<p>Para ejercer las funciones de la inspección o supervisión de la educación básica, el personal interesado no sólo deberá satisfacer las condiciones del escalafón, sino que también deberá cumplir con los requisitos de habilidades y formación específica del puesto. Se accederá por concurso de oposición. Los titulares que ya poseen los cargos mencionados deberán actualizarse permanentemente para cumplir con eficiencia sus funciones (Art. 50).</p>
<p>Nuevo León (2000)</p>	<p>Alineado a la LGE (Art. 3 y 34) dar preferencia, respecto a los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño docente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización del personal de manera colegiada para responder a las necesidades específicas (Art. 76). • Elaboración del proyecto escolar para que cada quien ubique sus directrices y funciones para dirigir sus actividades (Art. 76). • La supervisión asumirá las condiciones de liderazgo (Art. 77).

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones vigentes de los estados de Nayarit, Michoacán, Distrito Federal y Nuevo León.

En el estado de Nayarit resalta que la supervisión escolar ha sido identificada como uno de los elementos básicos para el desarrollo del proceso educativo, estipulando formalmente que la obtención del cargo requiere de un dictamen escalafonario y asignándoles, explícitamente, la aplicación de las sanciones a las infracciones que los docentes y directivos cometan, lo cual refiere a la instauración de los servicios de inspección escolar en el país —y contraviene la opinión práctica de algunos supervisores que no se consideran responsables de la aplicación de, lo que llaman, *castigos*.¹⁷

La legislación de Guanajuato contempla que los supervisores impulsen, mediante los proyectos educativos, el establecimiento de programas de innovación, investigación, preventivos y remediales orientados a mejorar la calidad de la educación; además de las funciones administrativas y técnico-pedagógicas. En Michoacán también se encuentra la promoción de la investigación educativa y la innovación como funciones relevantes de estos actores.

En la legislación del Distrito Federal se va un paso más adelante, pues además de los criterios escalafonarios, se coloca en primer plano las habilidades y formación específica de los interesados en acceder al cargo, quienes además serán seleccionados por concurso de oposición. Esta legislación junto con la de Nayarit, contemplan como importantes, los aspectos referidos a la obtención del cargo; lo que refleja, probablemente, los problemas administrativo-laborales relacionados a este respecto. Finalmente, en Nuevo León se espera que asuman un mayor liderazgo educativo para cumplir con las funciones técnico-pedagógicas y administrativas.

En cuanto a las entidades restantes, pertenecientes al tercer y cuarto grupo, se debe advertir que aun cuando la legislación no lo refleje, es probable que existan innovaciones en materia de la supervisión escolar. Asimismo, cabe destacar que aunque es importante que los estados logren avances significativos en el desarrollo de sus legislaciones es imprescindible que éstos vayan acompañados de acciones que impulsen su cumplimiento.

En suma, el desarrollo de las legislaciones así como de las innovaciones que los gobiernos pretendan implementar en la supervisión escolar requiere de la participación y consenso de todos los actores involucrados. Las experiencias desarrolladas en este sentido, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas, parecen demostrar que —como lo señala Justa Ezpeleta— pueden, primero, tratarse de un *olvido burocrático*, es decir, un *abandono consciente de un terreno minado*; segundo, estar relacionadas con la creencia de que los supervisores *pueden absorber y gestionar cuanta iniciativa produzca cada una de sus dependencias*, o, tercero, con la influencia del sindicato *frente a la orientación de las políticas tanto como en las prácticas del cargo*.¹⁸ Sin embargo, a pesar de los problemas que esto signifique, sólo mediante la construcción de la normatividad se dotará de legitimidad a los acuerdos, ya sea porque a través de ésta se impulse a las innovaciones o, a la inversa, como un medio para consolidar los procesos en práctica.

¹⁷ Cuestionario para Supervisores Escolares de Educación Primaria. DIE-INEE y FP-UNAM, aplicado el 9 de junio de 2008.

¹⁸ Ezpeleta, Justa (2003). "Reseña de: La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas de Beatriz Calvo Pontón". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, no. 18, vol. 8, p. 572.

2.2 Políticas educativas gubernamentales en México

Los planes nacionales de desarrollo, así como los programas sectoriales, son los instrumentos que el Ejecutivo Federal y las dependencias y entidades de la administración pública federal en turno están obligados a construir para indicar el rumbo que ha de seguir el país durante un periodo gubernamental. Estos documentos se construyen conforme a las disposiciones normativas de la Ley de Planeación¹⁹ y al ser aprobados y publicados en el Diario Oficial de la Federación adquieren el rango de ley; lo que obliga a los gobiernos nacional y estatales a impulsar y promover los trabajos tendientes para garantizar su cumplimiento durante el periodo de la administración que lo propone.

De acuerdo con la Ley de Planeación, los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, como los de los programas deberán sustentarse en las normas, principios y objetivos que la Constitución y la Ley establecen. Asimismo, se indica que para su construcción se contemplen las propuestas, planteamientos y la participación democrática de las dependencias y entidades de la administración pública federal, los estados, las comunidades indígenas y los distintos grupos sociales —organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares.

En esta misma Ley se estipula que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; y se referirá al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables medio ambientales que se relacionen, todo esto a nivel nacional e intersectorial.

Apegados a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales se especificarán dichos objetivos, prioridades y políticas; además de los recursos, instrumentos y responsables para su ejecución. De manera general, el Ejecutivo Federal está obligado a rendir un informe anual de las acciones y resultados de la ejecución de este plan y programas.

En el marco anteriormente descrito y enfatizando las disposiciones y atribuciones concretas de la supervisión escolar para el fortalecimiento de la educación básica en nuestro país, se presenta una revisión de la política de educación gubernamental plasmada en el Programa Educativo del periodo 2001-2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como del Programa Sectorial de Educación para este último sexenio.

Aunado a cada uno de los programas sectoriales de educación se analizarán los acuerdos impulsados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación —y signados por distintas dependencias y sectores sociales— en los últimos periodos gubernamentales: el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* y la *Alianza por la Calidad de la Educación*. Si bien estos documentos no son políticas gubernamentales y, en sentido estricto, no cumplen cabalmente las características que distinguen a las políticas públicas, son instrumentos importantes, de amplia difusión, polémicos y que fueron construidos con la participación de diversos sectores de la sociedad.

Los planes nacionales de desarrollo, así como los programas sectoriales, son los instrumentos que el Ejecutivo Federal y las dependencias y entidades de la administración pública federal en turno están obligados a construir para indicar el rumbo que ha de seguir el país durante un periodo gubernamental

¹⁹ DOF (2003). *Ley de Planeación*. Última Reforma 13-06-2003. México, H. Congreso de la Unión.

2.2.1 Programa Nacional de Educación 2001-2006 y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 está estructurado en tres apartados: en el primero se presenta un diagnóstico completo del sistema educativo nacional y marca el contexto histórico en el que se inserta la propuesta; en el segundo se desarrolla la política estratégica que impulsa la reforma de la gestión del Sistema Educativo Nacional a partir de lo que llama la visión 2025; y el tercero contiene los programas específicos para educación básica, media superior y superior. Además, como parte de los anexos se encuentra el Programa de Servicios Educativos para el Distrito Federal 2001-2006.

El programa presenta tres grandes objetivos estratégicos en torno a los cuales se organizan las metas y estrategias para cada uno de los niveles educativos:

Apegados a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales se especificarán objetivos, prioridades y políticas; además de los recursos, instrumentos y responsables para su ejecución

- *Justicia y equidad educativa:* ampliar el sistema educativo privilegiando la equidad, en el entendido de que si “un sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos... actuará como un instrumento de exclusión social”.²⁰
- *Calidad del proceso y el logro educativos:* proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos; es decir, orientada al desarrollo de las competencias cognoscitivas de los estudiantes mediante la disponibilidad de currículos pertinentes, materiales educativos adecuados, recursos para la enseñanza, la organización de los colectivos escolares, la colaboración de los padres de familia, la atención diferenciada a los diversos sectores sociales, entre otros factores.
- *Reforma de la gestión institucional:* impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión institucional y la participación social sustentada en una nueva visión de responsabilidad pública sobre la educación.

Elaborado durante un periodo de transición partidista en el gobierno, este programa logra capitalizar los esfuerzos desarrollados en las administraciones anteriores, dando continuidad a los procesos sustentados desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), mediante estrategias que, si bien imprimían el sello de la nueva gestión, buscaban el afianzamiento de la federalización educativa.²¹ Esto se advierte de manera transversal desde los objetivos estratégicos y metas sobre la propuesta para la reforma de la gestión del sistema educativo a 2025, en donde, por ejemplo, se asienta la necesidad de “coadyuvar a la consolidación del Sistema Educativo Nacional mediante el fortalecimiento del federalismo y la adecuación de la estructura de la SEP”,²² el refuerzo de los sistemas educativos estatales, el establecimiento de criterios para mejorar la distribución de los recursos federales; así como el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación, consulta y participación social

²⁰ SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP, p. 41.

²¹ Una de las características del programa de educación de la administración foxista fue ser construido con la asesoría de reconocidos académicos, quienes también participaron en la revisión del documento final, obteniendo resultados notorios en la calidad y claridad de su contenido.

²² SEP (2001). *Op. cit.*, p.91.

entre las autoridades estatales y federales, especialistas y los distintos sectores de la sociedad; actualizando el marco jurídico e impulsando la investigación e innovación educativa y la creación de un sistema de evaluación. Para la instrumentación de las estrategias y acciones, en el programa se distinguen tres niveles de articulación:

- Microsistémico —las escuelas y sus aulas—
- Intermedio —las entidades federativas, sus regiones y zonas escolares—
- Macrosistémico —el sistema en sus ámbitos federal y estatal—

En el nivel intermedio aparecen las acciones dirigidas tanto para la atención de los supervisores escolares y sus zonas, como las que dependerían de ellos para su puesta en marcha.

Los cambios necesarios en este nivel incluyen el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a escuelas e instituciones. En educación básica, los cambios se refieren, antes que nada, a la transformación de la supervisión escolar, dada la importancia que tiene la zona escolar como estructura intermedia fundamental de este tipo educativo, de manera que la supervisión opere como apoyo, con criterio compensatorio, de las escuelas. [...] Lo anterior implica la profesionalización continua de cuadros técnicos estatales y regionales y personal directivo.²³

Identificando tres orientaciones que guiarían los esfuerzos dirigidos para el trabajo con la supervisión escolar: 1) su transformación, 2) la orientación de su trabajo con criterios compensatorios y 3) su profesionalización continua.

El impulso de estrategias que coadyuvarán a la transformación de la supervisión escolar, bien podría encontrarse sustentado en lo que había venido ocurriendo en las entidades federativas como consecuencia de la propuesta del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, de acuerdo con la reforma de 1993 a la Ley General de Educación y, a nivel local, conforme al Programa de Modernización de la Función Supervisora desarrollado entre 1993-1994 en Aguascalientes, o como el Proyecto de Gestión Pedagógica, elaborado en el gobierno del estado de Nuevo León en el periodo 1997-2003; procesos que abarcaban la reestructuración de las zonas escolares, la inserción de estos actores en procesos de formación continua, el fomento a nuevas formas de organización —como la conformación de consejos técnicos escolares y de zona—, el trabajo colegiado en torno a la construcción de los proyectos de zona escolar, entre otras acciones; y cuyos resultados se conocerían a través de reportes diagnósticos sobre lo ocurrido en las entidades que habían alentado dichas acciones.²⁴

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) se enfatiza que la labor del supervisor escolar debe orientarse por criterios compensatorios que permitan atender las necesidades de las escuelas con poblaciones más vulnerables; es decir, se

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) se enfatiza que la labor del supervisor escolar debe orientarse por criterios compensatorios que permitan atender las necesidades de las escuelas con poblaciones más vulnerables

²³ *Ibíd.*, p. 55.

²⁴ El reporte más conocido al respecto es el elaborado por Beatriz Calvo, Margarita Zorrilla, Guillermo Tapia y Silvia Conde en el cual se presentan tres experiencias de innovación en la supervisión escolar, ocurridas en Aguascalientes, Chihuahua y Nuevo León. Calvo, et al. (2002). *Op. cit.*, 395p.

El apoyo de la supervisión en el proceso educativo era visto como uno de los elementos que de manera interrelacionada y complementaria impacta en el logro de los aprendizajes de los alumnos pues la labor de estos actores contribuye a la operación del servicio, el funcionamiento de las escuelas y la posibilidad de contar con insumos para la buena marcha de la educación

espera que su trabajo aporte a la equidad y calidad de la educación, especialmente para las poblaciones indígenas, las rurales de marginación extrema, los hijos de trabajadores agrícolas migrantes, los menores que trabajan o viven en la calle, así como para los niños y jóvenes con algún tipo de discapacidad.

El PNE 2001-2006 señala la necesidad de una profesionalización continua de acuerdo con el perfil requerido, no sólo para el desarrollo adecuado de sus funciones sino para el impulso de la visión contenida en el mismo documento; esto es, dirigida a dotar de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la transformación de la gestión escolar mediante el impulso al trabajo colegiado, el aprovechamiento óptimo de los recursos, el aseguramiento de la operación regular del servicio, la adecuada rendición de cuentas y la corresponsabilidad sobre el logro educativo alcanzado por los estudiantes.

Una de las premisas para el desarrollo de una educación de buena calidad, de acuerdo al Subprograma Sectorial de Educación Básica, es el cumplimiento de ciertas condiciones materiales y de equipamiento que permitan desarrollar nuevas prácticas educativas; señalando como responsabilidad de los directores, profesores, padres de familia, supervisores y las autoridades educativas el aseguramiento de este entorno mínimo y, por consecuencia, como resultado de las tareas y responsabilidad colectiva, el logro de los aprendizajes.

Por ello, entre los retos de la educación básica para el periodo 2001-2006, se contaba a la definición de las prioridades de la supervisión educativa como uno de los rasgos que, de no conseguirse, podían obstaculizar el logro de los propósitos educativos y de la gestión de los servicios. A este reto se sumaban las demandas y requerimientos administrativos, el desarrollo insuficiente de una cultura de la evaluación como fórmula para el mejoramiento de la calidad y la escasa participación social. Asimismo, el apoyo de la supervisión en el proceso educativo era visto como uno de los elementos que de manera interrelacionada y complementaria impacta en el logro de los aprendizajes de los alumnos pues la labor de estos actores contribuye a la operación del servicio, el funcionamiento de las escuelas y la posibilidad de contar con insumos para la buena marcha de la educación.²⁵

El creciente interés para que los supervisores realizaran de mejor manera el seguimiento a la práctica pedagógica, la evaluación y el funcionamiento de las escuelas podía verse reflejado en:

La necesidad de formar a los directivos escolares en las tareas sustantivas de la escuela y de crear condiciones para que en su actividad favorezcan los asuntos académicos sigue siendo urgente e impostergable, pues del ejercicio de esta función depende en gran parte el funcionamiento eficaz de la escuela. Estas figuras concentran su actividad en atender las múltiples tareas administrativas de las dependencias superiores, muchas veces desconocen las estrategias de trabajo y las prioridades establecidas en las normas, así como los materiales educativos y, en la mayor parte de los casos, carecen de

²⁵ SEP (2001). *Op. cit.*, p. 115.

*la formación necesaria para evaluar y dar seguimiento al trabajo docente y al funcionamiento de la escuela en su conjunto.*²⁶

La transformación de la supervisión estaba guiada por el tipo de gestión promovido, es decir, aquel que opta por crear cuerpos colegiados, alienta la participación y los mecanismos de contraloría social; lo cual requiere de una renovación de los órganos de apoyo, como los consejos técnicos escolares, la misma supervisión y los apoyos técnico-pedagógicos.

De manera específica, en el Subprograma Sectorial de Educación Básica, dentro del apartado *Política de transformación de la gestión escolar*, cuyo objetivo apunta a:

*Promover la transformación de la organización y funcionamiento cotidiano de las escuelas básicas para asegurar que el personal docente y directivo de cada escuela asuma colectivamente la responsabilidad por los resultados educativos, establezca relaciones de colaboración entre sí y con el entorno social de la escuela, y se comprometa con el mejoramiento continuo de la calidad y la equidad de la educación...*²⁷

En dicho subprograma se encuentra una referencia, en sus líneas de acción, a un conjunto de estrategias que probablemente involucren a los supervisores escolares: el establecimiento de las condiciones mínimas necesarias para el funcionamiento de las escuelas, el fortalecimiento de las facultades de decisión de los directivos y órganos colegiados, la reorientación de sus funciones y reforzar sus competencias profesionales, la transformación de la organización y funcionamiento cotidiano de las escuelas con base en la convivencia democrática, así como el establecimiento de acuerdos con la representación sindical. Ligado a estas acciones, las dos metas específicas tocantes a la supervisión escolar fueron:

- *Elaborar y publicar, para 2003, nuevas normas que regulen la organización escolar y las funciones que cumplen las instancias de dirección, apoyo técnico y supervisión.*
- *Lograr, para 2006, que todos los supervisores y directores de escuela de educación básica hayan acreditado cursos correspondientes al programa de actualización y desarrollo profesional para directivos escolares.*²⁸

La primera de ellas logró cumplirse tres años después de lo previsto mediante la construcción de una serie de documentos que, de acuerdo con las disposiciones de la federalización educativa, no podían ser *manuales federales*, por lo que fueron presentados como *orientaciones* o propuestas que las entidades podrían utilizar como guía para construir sus propios instrumentos. Dichos documentos son:

²⁶ *Ibíd.*, p. 116.

²⁷ *Ibíd.*, p.139.

²⁸ *Ibíd.*, p. 140.

- Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión (2006)
- Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar (2006)
- Plan Estratégico de Transformación Escolar (2006)
- Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de la educación básica (2006)
- Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela (2005)

La elaboración de la mayoría de estos instrumentos estuvo a cargo de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica, por la Coordinación de Gestión en Educación Básica y, el último documento, por la Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales. En ellos se señala que, para su construcción, se contó con la participación de supervisores, directores, jefes de sector, Asesores Técnico–Pedagógicos (ATP) y académicos especialistas en los temas.

Para la segunda meta —aunque sólo como referencia de la participación de los supervisores escolares en cursos destinados a ellos en el ciclo escolar 2005-2006— se reporta que la asistencia de estos actores de los niveles de preescolar, primaria y secundaria en los Talleres Generales de Actualización (TGA) había alcanzado 83.9% —12 mil 223 de un total de 14 mil 592 supervisores —,²⁹ de modo tal que la brecha para cumplir una meta que alcanzara la totalidad de estos actores fue de 16.1%. Los datos, al igual que las metas, no advierten sobre la pertinencia de los contenidos de los cursos, su duración, el impacto esperado en el trabajo cotidiano, ni la distinción entre aquellos que podrían haber sido ofertados a modo de introducción para los supervisores que recién asumían el cargo.

Ligado a esto, una de las metas de la *Política de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros*, aunque dirigida a los apoyos técnico-pedagógicos que conforman el equipo de las supervisiones escolares, además de las jefaturas de sector o los consejos técnicos estatales, fue:

- *Impartir dos cursos nacionales de actualización por año para el personal de apoyo técnico-pedagógico, por zona escolar y por sector, con el propósito de lograr su profesionalización.*³⁰

En el reporte estadístico para el ciclo escolar 2005-2006 antes citado, que se utiliza como dato referencial de la participación de estos actores en los cursos, se encontró que sólo 73.8% de los ATP —26 mil 905 de un total de 36 mil 469 asesores—³¹ habían participado en los TGA. Por supuesto, esta cifra sólo sirve para conocer el grado

²⁹ SEP (2006). *Servicios Estatales de Formación Continua. Compendio Estadístico Nacional 2006*. México, SEP, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, p. 18.

³⁰ SEP (2001). *Op. cit.*, p. 152.

³¹ SEP (2006). *Op. cit.*, p. 18.

de participación en aquellos cursos que aparecen dentro del catálogo de formación continua.

De manera general, otras de las acciones puestas en marcha en este periodo suponían políticas implícitas de transformación para la gestión escolar y capacitación de los directivos escolares —supervisores y apoyos técnico-pedagógicos— pues se requería de la promoción, asesoría, seguimiento y evaluación de los programas específicos planeados, como el Programa Nacional de Lectura, el Programa de Formación Ciudadana y Cultura de la Legalidad, el de Escuelas de Calidad, Enciclomedia, el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica —dependiente del Conafe y bajo el cual se trabajó directamente con los supervisores escolares—, entre otros. Muchas de las acciones estratégicas requerían de los esfuerzos de estos actores educativos contribuyendo a la operatividad del programa y los subprogramas sectoriales, aun cuando la responsabilidad directa de las metas y acciones emprendidas descansara en otros actores.

Signado en agosto de 2002, el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* —que en adelante llamaremos *Compromiso...*— se convertiría en un documento de amplia difusión —polémico en algunos aspectos de su contenido— presentado como una medida coadyuvante para el cumplimiento de los objetivos y acciones del Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Aunque los principales actores del *Compromiso...* fueron el SNTE y las autoridades gubernamentales, la importancia política del documento descansaba en la identificación de las responsabilidades de cada uno de los participantes en la educación del país; buscando integrar, bajo la premisa de que la educación es un asunto de todos, la participación de la Secretaría de Educación Pública, autoridades educativas estatales y federales, legisladores, magisterio, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), padres de familia, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), instituciones de educación media superior, empresarios, organizaciones sociales, medios de comunicación e intelectuales, científicos y creadores artísticos.³²

El trabajo que realizarían todos estos sectores sociales estaba vinculado con el desarrollo de las comunidades comprometidas con el aprendizaje, es decir, órganos colegiados, docentes, padres de familia y supervisores; estos últimos eran señalados como el grupo de actores que *facilitan la mejora de la práctica docente, mediante la formación de grupos de aprendizaje y procesos de autoevaluación*.³³

Mientras que las responsabilidades de quienes signaron el acuerdo estaban referidas en torno a 12 propósitos para la transformación de la gestión educativa, las cuales, de manera general, se referían a: 1) el mantenimiento de los principios básicos plasmados en las legislaciones: educación básica, laica, gratuita y obligatoria, 2) el fortalecimiento de la calidad de la educación con equidad y avanzar en los logros de

El Compromiso Social por la Calidad de la Educación se convertiría en un documento de amplia difusión —polémico en algunos aspectos de su contenido— presentado como una medida coadyuvante para el cumplimiento de los objetivos y acciones del Programa Nacional de Educación 2001-2006.

³² Ver Arias, Enrique y Bazdresch, Miguel (2003). "México: compromiso social por la calidad de la educación". En: *Sinéctica* No. 22, pp. 72-77., y SEP-SNTE (2002). *Compromiso social por la calidad de la Educación*. Encontrado en febrero de 2008 en: http://normalista.ilce.edu.mx/normalista/normat_academica/otros/compromiso.htm.

³³ SEP-SNTE (2002). *Op. cit.*

El Compromiso Social por la Calidad de la Educación proponía fomentar la innovación desde la comunidad educativa e incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y la promoción de los docentes y directivos se lleve a cabo mediante concursos de oposición.

aprendizaje, 3) ratificar los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación, 4) conjugar adecuadamente los enfoques centrados tanto en el aprendizaje como en la enseñanza, 5) la formación ciudadana y derechos humanos, 6) transformar los centros educativos en comunidades de aprendizaje, 7) la mejora de la infraestructura y equipo y convertirlos en centros de articulación comunitaria, 8) la formación docente, 9) la actualización docente, 10) los mecanismos de participación social, 11) la evaluación de los procesos mediante organismos participativos y 12) el incremento a los recursos económicos.

Mediante cada uno de los propósitos de la referida transformación educativa, se buscaba incidir en la mejora de la calidad de la educación; sin embargo, la propuesta más importante refiere a la movilidad de los docentes y directivos:

Fomentar la innovación desde la comunidad educativa e incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y la promoción de los docentes y directivos se lleve a cabo mediante concursos de oposición.³⁴

En su momento, ésta fue recibida con suspicacia por parte de los especialistas en el tema³⁵ pues los nombramientos de supervisores y directores, tradicionalmente, son prerrogativa sindical.³⁶ A seis años de signado el acuerdo, fue corroborado el escepticismo inicial pues nunca se cumplió cabalmente con el propósito; se infiere que por resistencias políticas o porque no existieron los mecanismos adecuados para coadyuvar en el proceso, entre otras hipótesis; incluyendo, como señala Ezpeleta *la mucha acumulación histórica que parece pesar hoy para la revisión del cargo*³⁷ esto apunta a un asunto sumamente importante para el análisis que aquí interesa.

A manera de síntesis, la revisión general del Programa Nacional de Educación 2001-2007 y del *Compromiso por la Calidad de la Educación* permite distinguir cuál era la perspectiva y el conocimiento que las autoridades gubernamentales y sindicales tenían de la supervisión escolar y sus funciones:

- Se les reconocía entre las autoridades intermedias del Sistema Educativo Nacional, una situación que les permitía contribuir a la distribución, con equidad, de los recursos a las escuelas de sus zonas, así como brindar una atención diferenciada de acuerdo con las características de cada una de ellas.
- Mediante el cumplimiento de sus funciones técnico-pedagógicas señalaban que podían incidir en el desempeño docente y, como consecuencia, influir en el mejoramiento de los logros académicos de los estudiantes.

³⁴ E. Arias y M. Bazdresch (2003). *Op. cit.*, p. 76.

³⁵ OCE (2002). "Compromiso social por la calidad de la educación". *Comunicado 82*. Encontrado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comun082.html>

³⁶ Latapí Sarre, Pablo (2004). *Op. cit.*, p. 34.

³⁷ Ezpeleta, Justa (2004). *Sobre el cambio de la supervisión*. Manuscrito, p.5.

- También, de acuerdo con las metas y estrategias que se encuentran en los documentos, reconocían que son actores educativos que necesitan ampliar su participación en los procesos de capacitación y actualización, al igual que sus equipos de apoyo técnico-pedagógico.
- Finalmente, la propuesta de promoción al cargo mediante concursos de oposición, indicaba la presencia de mecanismos poco pertinentes o inadecuados de movilidad docente y acceso a estos puestos.

Los avances logrados en cada una de las metas propuestas demuestra que el cargo de supervisor escolar, efectivamente, tiene una posición privilegiada; que se trata de docentes que con capacitación, condiciones de trabajo —recursos materiales y humanos, equipamiento, mobiliario, comunicaciones, tecnología, viáticos, transporte, etcétera— y condiciones organizativas adecuadas —número de escuelas por zona, dispersión de los centros, trabajo colegiado, entre otras— pueden contribuir a mejorar los estándares de desempeño educativo y procurar la equidad con que se brinda el servicio educativo; lo cual difícilmente se puede lograr si para los cambios o innovaciones, como el acceso al cargo —que es la punta del *iceberg*— o el replanteamiento de sus funciones, no se logran establecer acuerdos entre las autoridades gubernamentales federales, estatales y el SNTE.

2.2.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y la Alianza por la Calidad de la Educación

El 31 de mayo de 2007, al ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se otorgaba observancia obligatoria a los objetivos, estrategias y prioridades contenidos en él. Siguiendo estas mismas directrices, el 17 de enero de 2008 se aprobó el Programa Sectorial de Educación para el mismo periodo. En este apartado se explora, a partir de los objetivos contenidos en ambos documentos, las líneas generales de política educativa en el país de la presente administración y cuáles son las funciones y acciones que competen a la supervisión escolar. También, se incluye el análisis de la *Alianza por la Calidad de la Educación* signada en mayo de 2008 entre el gobierno federal y el SNTE.

El documento del PND 2007-2012 presenta, como principio rector para la transformación de México, el impulso al desarrollo humano sustentable, de acuerdo con el concepto proveniente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que contiene una visión de futuro para México al 2030, y a partir del cual se impulsarán diez objetivos nacionales que buscan: 1) garantizar la seguridad nacional, 2) garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, 3) alcanzar un crecimiento económico sostenido, 4) tener una economía competitiva, 5) reducir la pobreza y asegurar la igualdad de oportunidades, 6) reducir las brechas sociales, económicas y culturales, 7) garantizar oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos, 8) asegurar la sustentabilidad ambiental, 9) consolidar un régimen democrático y 10) aprovechar los beneficios de la globalización para impulsar el desarrollo nacional.

A los supervisores se les reconocía entre las autoridades intermedias del Sistema Educativo Nacional, una situación que les permitía contribuir a la distribución, con equidad, de los recursos a las escuelas de sus zonas, así como brindar una atención diferenciada de acuerdo con las características de cada una de ellas

El PND se estructura en cinco ejes de política, con excepción del último eje, el tema de la educación aparece de forma transversal en los diagnósticos, objetivos y estrategias planteados

Para lograr estos objetivos se requiere trabajar conforme a una estrategia integral de política pública que permita la complementariedad de las acciones para lograr el desarrollo humano sustentable en igualdad de oportunidades, la transformación política y la modernización del país.

El PND se estructura en cinco ejes de política: 1) Estado de Derecho y seguridad, 2) economía competitiva y generadora de empleos, 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior responsable. Con excepción del último eje, el tema de la educación aparece de forma transversal en los diagnósticos, objetivos y estrategias planteados; pero, es en el tercero, sobre la igualdad de oportunidades, en donde se encuentra más desarrollado el objetivo que promueve elevar la calidad educativa en todos sus niveles en un marco de equidad.

El conjunto de acciones educativas en cada uno de los ejes comprende, en el primero, *Estado de Derecho y seguridad* —estrategia 11.1— el fomento de una cultura de la legalidad mediante el reforzamiento, diseño y aplicación de programas educativos de cultura cívica, apego a la legalidad y el conocimiento del derecho. Se reconoce también a la educación como un medio para lograr mayores niveles de desarrollo y mejores condiciones de vida mediante alternativas de esparcimiento para niños y jóvenes que impactan en la prevención del delito (objetivo 16).

En el segundo eje, *Economía competitiva y generadora de empleos*, la educación aparece referida como un medio que permite incrementar las capacidades de la población en su conjunto y señala que tanto ésta como la salud *tienen alta rentabilidad social y contribuyen significativamente al crecimiento económico*,³⁸ pues permite ampliar el abanico de oportunidades productivas, una mayor libertad de elección y mayores ingresos para la población. Desde este eje las principales estrategias están dirigidas a incrementar el gasto público en educación mediante una estructura tributaria más eficiente —estrategias 1.2.

En el tercer eje, *Igualdad de oportunidades*, aparece la mayor referencia sobre el tipo de educación que se pretende impulsar en tanto pieza importante para el desarrollo de las personas y el crecimiento económico del país, entre cuyos criterios se encuentra la formación de la población:

- Con destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas suficientes para integrarse al mercado de trabajo.
- Con capacidad para manejar afectos y emociones, y para participar responsablemente en la democracia mediante valores de libertad, justicia y capacidad de diálogo.
- Con herramientas para que niños y jóvenes puedan enfrentarse a problemas relacionados con las drogas, adicciones y la cultura de violencia.³⁹

Dirigidos a la atención de los grupos de población más vulnerables mediante programas integrales para la superación de la pobreza —alimentación, salud, edu-

³⁸ Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, p. 34.

³⁹ Poder Ejecutivo Federal (2007). *Op. cit.*, p. 35.

cación y desarrollo económico—, como para elevar la calidad de la educación que se imparte.

Finalmente, en el eje de *Sustentabilidad ambiental*, se contempla el impulso a la educación, capacitación, cultura ambiental e innovación y desarrollo tecnológico que favorezca la sensibilización de la sociedad creando valores ambientales mediante el conocimiento de la riqueza de los recursos en el país, y permita enfrentar, solucionar y prevenir los efectos de la contaminación, el calentamiento global y el agotamiento de los recursos naturales.

Una referencia detallada de la transformación para elevar la calidad de la educación en todos sus niveles, aparece en el objetivo nueve del eje tres, comprendiendo las siguientes estrategias para educación básica:

Cuadro 4. Objetivos y estrategias del PND 2007-2012 para la transformación de la educación básica

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
9. Elevar la calidad educativa	9.1 Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo.
	9.2 Reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles.
	9.3 Actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes, y fomentar en éstos el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica.
	9.4 Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.
10. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.	10.1 Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación.
	10.2 Ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos.
	10.3 Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo.
	10.4 Promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos, para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.
11. Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.	11.1 Fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación desde el nivel de educación básica.
	11.2 Impulsar la capacitación de los maestros en el acceso y uso de nuevas tecnologías y materiales digitales.
	11.3 Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares.
	11.4 Transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo.
	11.6 Impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos.
12. Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.	12.1 Colocar a la comunidad escolar en el centro de los esfuerzos educativos.
	12.2 Impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas.
	12.3 Renovar la currícula de formación cívica y ética desde la educación básica.
	12.4 Estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas.
	12.5 Impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufran de violencia.
	12.6 Promover la educación de la ciencia desde la educación básica.
	12.7 Impulsar mayores oportunidades para los estudiantes de participar en educación artística.
	12.8 Promover las actividades físicas en los planteles escolares y el deporte en todo el sistema educativo.
	12.9 Reforzar la educación para prevenir y abatir las conductas de riesgo entre niños y adolescentes.
	12.10 El diseño e instrumentación de un sistema de información que se convierta en la plataforma de los procesos de toma de decisión y que se difunda ampliamente entre la sociedad en general.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

De manera explícita, en la estrategia 9.1. aparece la única referencia directa a la figura de los supervisores escolares, como sujetos a quienes debe realizarse una evaluación sistemática que permita la rendición de cuentas sobre su desempeño y deja entrever la posibilidad de que las evaluaciones se conviertan en un mecanismo para una mejor asignación de estímulos tanto a las escuelas como a los docentes.⁴⁰

En general, el conjunto de estrategias que se presentan inciden, sin duda, en la labor que desarrollan los supervisores escolares, pero no se asignaron responsabilidades concretas a los actores educativos en el PND. No obstante, puede señalarse que, en su conjunto, las políticas educativas reflejan la continuidad de los esfuerzos con las administraciones anteriores: capacitación, actualización de programas, fortalecimiento del federalismo, modernización de la infraestructura, uso de nuevas tecnologías en los procesos, mejora de los modelos educativos —vgr. Telesecundaria—, consolidación de la formación cívica y ética, educación en ciencias y, lo que puede ser un sello distintivo del periodo, la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos.

Aunadas a estas acciones, que podrían ser llamadas de fortalecimiento e innovación, aparecen un conjunto de estrategias a las que el Estado está obligado de acuerdo con la legislación: alfabetización de jóvenes y adultos, atención al rezago educativo, integración y permanencia de los estudiantes en el sistema escolar, igualdad en las oportunidades de acceso y atención diversificada.

Algunas de las críticas que los académicos y especialistas en educación han hecho al documento del PND han sido sobre el poco peso que ocupa este tema en la política sexenal respecto al periodo anterior y a un enfoque reiterativo de *transformación escolar* que, señalan, no aporta elementos sustanciales para la mejora del sistema —como se refleja en la continuidad y expansión de los programas existentes— y cuyas acciones se enfocan a cumplir con las obligaciones que el Estado tiene con la sociedad.⁴¹ Sin embargo, debido al panorama general de política pública gubernamental desde foros promovidos por el Observatorio Ciudadano de la Educación se señalaba la necesidad de que el Programa Sectorial supiera las deficiencias y presentara, de manera concreta, las líneas de acción concernientes.

Al darse a conocer el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, los académicos interesados en el tema no tardaron en señalar su preocupación ante la débil propuesta educativa nacional, el impulso a la continuidad de diversos programas sin elaborar una evaluación sobre su impacto, la reactivación de estrategias para la participación social en las escuelas —aun conociendo las problemáticas para lograrlo y sin acompañar los esfuerzos por alguna innovación que trate de remediarlo— así como, las metas para el 2012 que, dicen, inercialmente podrían ser cumplidas, por lo que no suponen un esfuerzo adicional del gobierno; la falta de un diagnóstico educativo pertinente o la ausencia de un enfoque filosófico para la educación en el país, entre otros señalamientos.⁴²

Las políticas educativas reflejan la continuidad de los esfuerzos con las administraciones anteriores: capacitación, actualización de programas, fortalecimiento del federalismo, modernización de la infraestructura, uso de nuevas tecnologías en los procesos, mejora de los modelos educativos, consolidación de la formación cívica y ética, educación en ciencias y, lo que puede ser un sello distintivo del periodo, la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos.

⁴⁰ Poder Ejecutivo Federal (2007). *Op. cit.*, p. 183.

⁴¹ OCE (2007). *La transformación educativa según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Encontrado febrero de 2008, en: <http://www.observatorio.org>

⁴² OCE (2008). *Críticas al Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Encontrado mayo de 2008, en: <http://www.observatorio.org> y Latapí, Pablo (2008). "Seis críticos (ficticios) frente al Programa Sectorial de Educación". En: *Educación 2001*, enero, pp. 8-14.

El *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, alineándose a las políticas del PND, presenta seis objetivos y cinco temas transversales.

Objetivos:

1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.
2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
3. Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.
4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, mediante actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.
5. Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, quienes participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.
6. Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas

Finalmente, los temas transversales eran:

- Evaluación
- Infraestructura
- Sistema de información
- Marco jurídico del sector educativo
- Mejora de la gestión institucional

La mayoría de los objetivos y temas transversales, sin duda requerirían de la participación necesaria de los supervisores escolares, aun cuando estos actores son referidos muy poco en las estrategias y líneas de acción concretas.

El primer objetivo, que busca elevar la calidad de la educación y, por consecuencia, el logro académico de los educandos; establece entre sus acciones la actualización de docentes, directivos y asesores técnico-pedagógicos, con la finalidad de que mejoren sus prácticas educativas⁴³ impactando en el desarrollo de los alumnos y, por supuesto, en los resultados que los estudiantes tienen en las evaluaciones nacionales e internacionales.

⁴³ Ver SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, SEP, p. 24.

En el segundo objetivo, (ampliar las oportunidades educativas para reducir las desigualdades), aparecen dos acciones de responsabilidad directa de los supervisores escolares: 2.5.) el fortalecimiento de los programas e iniciativas diversas dirigidas a la atención de los niños y jóvenes indígenas, incluyendo la actualización de docentes tanto en lengua indígena, como para atender escuelas multigrado y 2.6.) reforzar el equipo tecnológico, didáctico y docente del modelo de Telesecundaria, de modo que propicie mayores rendimientos académicos.⁴⁴ Para trabajar sobre estas dos estrategias, se indica un interés especial en la supervisión escolar buscando la mejora continua de las condiciones administrativas, de asesoría y supervisión de la prestación del servicio, con la finalidad de lograr atender a un número mayor de niños aún en condiciones diferenciadas. Por otra parte, también se propone el fortalecimiento de la capacidad de gestión de directivos, profesores y personal de apoyo técnico-pedagógico para contribuir a la calidad de la educación que se ofrece en Telesecundarias.

En los objetivos tres y cuatro, (impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación, y ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos), aunque no se hace referencia directa al trabajo de la supervisión escolar, es bien conocido que en la práctica, varias de las acciones necesitarán del apoyo administrativo, logístico y de capacitación de estos equipos.

El objetivo cinco (ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral), además de que no hace referencia a la supervisión, sugiere estrategias y líneas sólo para educación media y superior, por lo que no es objeto de este estudio.

Finalmente, el objetivo seis, (para el fomento de una gestión escolar e institucional participativa), se observa la preocupación por apoyar al supervisor escolar en todos los aspectos requeridos para el funcionamiento de las zonas escolares, con el propósito de que las escuelas públicas logren insertarse en *procesos de transformación a partir de un nuevo modelo de gestión escolar orientado a la mejora continua de la calidad educativa y al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas*.⁴⁵ Todo esto tendiente a mejorar la articulación de los programas desarrollados por la SEP, las dependencias gubernamentales y las instancias estatales, trabajando en este sentido para evitar la duplicidad y existencia de estructuras paralelas.

De los cinco temas transversales, sólo uno, el de *evaluación*, hace referencia a las tareas desarrolladas para o, desde, la supervisión escolar; como la de difundir las evaluaciones a padres, autoridades, docentes y directivos con miras a que los resultados sean aprovechados y de esta manera ayudar a consolidar un Sistema Nacional de Evaluación Educativa como generador de insumos al sistema. En este mismo sentido, para fortalecer las capacidades de planeación y toma de decisiones de las escuelas a partir de resultados de evaluación, se propone establecer tutorías, redes de apoyo para atender las diferencias significativas identificadas entre los estudiantes, aulas, escuelas,

Para el fomento de una gestión escolar e institucional participativa, se observa la preocupación por apoyar al supervisor escolar en todos los aspectos requeridos para el funcionamiento de las zonas escolares, con el propósito de que las escuelas públicas logren insertarse en procesos de transformación a partir de un nuevo modelo de gestión escolar orientado a la mejora continua de la calidad educativa y al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas

⁴⁴ Ver, SEP (2007). *Op. cit.*, p. 32.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 52.

Como resultado de las negociaciones impulsadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en mayo de 2008 fue firmado por las autoridades federales y, posterior a esa fecha, por algunos gobiernos estatales, el documento de la *Alianza por la Calidad de la Educación*

supervisión, secciones, regiones y entidades.⁴⁶ Se puede inferir que las evaluaciones comprenderían el trabajo desarrollado por docentes y directivos; entre los últimos, podría suponerse se encuentran los supervisores escolares. Mientras que los temas transversales subsecuentes no hacen referencia directa al apoyo que la supervisión escolar brindaría en la consecución de sus metas.

Como resultado de las negociaciones impulsadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en mayo de 2008 fue firmado por las autoridades federales y, posterior a esa fecha, por algunos gobiernos estatales, el documento de la *Alianza por la Calidad de la Educación*. A diferencia del *Compromiso...* signado durante la administración foxista, la *Alianza...* —como nos referiremos al documento en adelante— no buscó el refrendo directo de los sectores sociales, aunque los convoca a participar en la *transformación educativa*;⁴⁷ más bien, deja entrever su interés en el trabajo transversal del sector educativo con las distintas secretarías o dependencias de la administración federal (salud, desarrollo social, seguridad pública e, incluso, hacienda) mediante las estrategias que plantea.

El documento de la *Alianza...* está estructurado en cinco apartados y diez procesos prioritarios distribuidos en ellos:

1. Modernización de los centros escolares
 - Infraestructura y equipamiento
 - Tecnologías de información y comunicación
 - Gestión y participación social
2. Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas
 - Ingreso y promoción
 - Profesionalización
 - Incentivos y estímulos
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos
 - Salud, alimentación y nutrición
 - Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo
 - Reforma curricular
5. Evaluar para mejorar
 - Evaluación

Los acuerdos y acciones que se desprenden de estos procesos prioritarios, en su mayoría, complementan o comparten los objetivos contenidos en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 —por ejemplo, los programas de escuela segura, escuela de tiempo completo, los consejos escolares de participación social o la reforma curricular de la educación básica—; sin embargo, de acuerdo con el interés de esta investigación, destacan aquellos relacionados con la *Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas*, respecto al ingreso, promoción, profesionalización, incentivos y estímulos.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 57.

⁴⁷ SNTE-Gobierno Federal (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. México, SNTE-Gobierno Federal, 24p.

Cuadro 5. Ingreso y promoción: docentes, directores, supervisores y autoridades educativas

Acuerdo	Consecuencias del Acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente.	Fortalecimiento de la calidad del profesorado, autoridades escolares y educativas.	Para el ciclo escolar 2008-2009, se utilizará un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente.
El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.	Contratar y promover al profesional más calificado.	A partir del ciclo escolar 2009-2010 la convocatoria y la dictaminación de los concursos correrá a cargo de un órgano de evaluación independiente con carácter federalista.
	El desempeño como eje de la contratación y la promoción.	
	Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.	

Fuente: SNTE-SEP (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. México, SNTE-Gobierno Federal, p. 14.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el acuerdo para la promoción de los docentes a los cargos directivos mediante los concursos de oposición y para la obtención de plazas docentes, ya se había planteado como una propuesta en el documento del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, aunque sin avanzar en su consecución. En este caso, nuevamente, fue uno de los puntos más importantes y polémicos dentro de la *Alianza...* y aunque su implementación a nivel nacional inició el 11 de agosto de 2008, encontró resistencias entre las bases del magisterio, como sucedió en Oaxaca y Michoacán por oposición de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE);⁴⁸ además de Guerrero, Baja California Sur, Tlaxcala y Zacatecas —estados con alta disidencia magisterial— en los que se registró un número reducido de aspirantes,⁴⁹ así como en Coahuila, donde profesores sindicalizados impidieron la prueba⁵⁰ y Morelos, cuyos profesores —entre otras acciones— desconocieron al Comité Seccional del SNTE y mantuvieron un paro laboral por más de sesenta días.

Existen otras posiciones, como la del Director del INEE hasta el año 2008 (Felipe Martínez Rizo) quien consideró que cualquier prueba que se utilizara sería insuficiente y era conveniente que los aspirantes seleccionados para una plaza magisterial, se sometieran a un periodo de prueba de un año para conocer su desempeño;⁵¹ así como las críticas de Eduardo Andere quien señala que un examen de oposición no resuelve el problema, pues en realidad se necesita una reforma de fondo del sistema de formación del magisterio.⁵²

⁴⁸ Martínez Carballo, Nurit. "Brincan estados examen". *El Universal*, Sociedad, 11 agosto 2008. p. 8.

⁴⁹ Poy Solano, Laura. "Pocos aspirantes a plazas docentes en estados con alta disidencia magisterial". *La Jornada*, 11 agosto 2008 p. 35

⁵⁰ Pérez, Sonia. "Se rebela Coahuila a examen de SEP". *Reforma*, 12 agosto 2008, p. 8.

⁵¹ Sánchez, Julián. "No será óptima prueba a maestros aspirantes a plaza: INEE". *El Universal*, 8 de agosto de 2008.

⁵² Guerrero, Claudia y Estrop, Armando. "Critican examen". *Reforma*, 8 de agosto de 2008, p. 2.

Las resistencias en las entidades federativas, ante el documento de la *Alianza...* y ante las acciones que empezaron a implementarse, indican el contexto en que se presentarán también los exámenes de oposición para la promoción de docentes a los cargos de supervisión escolar. A pesar de que mediante el ejercicio de los exámenes para acceso al cargo probablemente se afecte el *resguardo* sindical de los lugares estratégicos que ocupan los supervisores escolares e incluso puedan acceder docentes con perfiles más adecuados, también es posible que la dinámica de promoción al puesto no afecte, de fondo, el *compromiso* de los supervisores para con el SNTE ni el lugar que ocupan estos actores en la estructura operativa de los sistemas educativos estatales.

Las otras dos líneas de acción que seguramente tendrán repercusiones en la supervisión escolar, son los acuerdos sobre la profesionalización y los incentivos y estímulos a los docentes, que se presentan en los cuadros 6 y 7.

Cuadro 6. Acuerdos sobre profesionalización de los profesores

Acuerdo	Consecuencias del Acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
<p>Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ochenta por ciento de los cursos nacionales y estatales serán de matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética. • Participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente. • Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados. 	<p>Mejorar la calidad y el desempeño de los maestros y las autoridades escolares y educativas.</p> <p>Proporcionar una capacitación orientada hacia la calidad.</p> <p>Fortalecer la integridad de la agenda educativa a través de la participación del sistema de educación superior en el sistema de educación básica.</p> <p>Informar a las comunidades educativas la formación y certificación de los maestros y autoridades escolares y educativas.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009, un nuevo catálogo de cursos, y convocatoria a instituciones de educación superior para su impartición.</p>
<p>Certificación de competencias profesionales.</p>	<p>Mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y favorecer esquemas de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009.</p>
<p>Fortalecer la profesionalización de los docentes de las escuelas normales y creación de cinco centros regionales de excelencia académica.</p>	<p>Mejorar la calidad del personal docente de las normales, así como la selección y desempeño de los alumnos.</p>	<p>A partir del ciclo escolar 2008-2009.</p>

Fuente: SNTE-SEP (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. México, SNTE-Gobierno Federal.

Hasta el momento no se han implementado acciones respecto a la profesionalización, pero se puede destacar que la propuesta de relacionar el rendimiento de los estudiantes en ENLACE con la orientación de los cursos que deben tomar los docentes, resulta un avance significativo y una evolución en la forma en cómo los resultados de las evaluaciones comienzan a ser utilizados por las autoridades educativas.

Cuadro 7. Acuerdos sobre incentivos y estímulos para los docentes

Acuerdo	Consecuencias del Acuerdo	Distribución de acciones en el tiempo
Reformar los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente tres factores: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional.	Fortalecer la calidad como elemento central de la agenda educativa. Desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica.	Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009.
Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente	Estimular el mérito individual de los maestros en función exclusiva de los resultados de logro de sus alumnos.	A partir del ciclo escolar 2008-2009.

Fuente: SNTE-SEP (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. México, SNTE-Gobierno Federal.

La reforma a los lineamientos para otorgar incentivos y estímulos a los docentes, supone que éstos sean dirigidos a los docentes que se encuentran frente a grupo y que, además, estén obteniendo buenos resultados; sin embargo, es necesario indicar que el avance en los logros académicos de los estudiantes no depende solamente del esfuerzo que imprimen los docentes, sino de un conjunto de acciones y variables contextuales,⁵³ aún más, de aquéllos que tienen como función asegurar que tengan los recursos necesarios para prestar el servicio en las mejores condiciones posibles, es decir: los supervisores escolares.

A manera de síntesis, respecto a lo encontrado alrededor de la figura del supervisor escolar en el Programa Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y la Alianza por la Calidad de la Educación se identificaron propuestas de acción en cuatro vertientes:

⁵³ Ejemplos de cómo las variables contextuales inciden en los logros académicos de los estudiantes pueden encontrarse en: Backhoff et. al. (2007). *Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de política educativa en el nivel básico*. México, D. F., INEE, 151p.

- La evaluación del desempeño del supervisor escolar.
- La promoción al cargo mediante el concurso de oposición.
- La atención diferenciada de las escuelas por parte del supervisor de acuerdo con diversas variables de contexto, valiéndose del uso de los resultados de las evaluaciones y promoviendo la creación de redes para el trabajo colegiado.
- La transformación de la gestión educativa y escolar de la que participa el supervisor, enfocándose en el mejoramiento de la calidad educativa, la transparencia y la rendición de cuentas.

México se ha comprometido a través de diversos acuerdos, tratados, declaraciones y proyectos internacionales a impulsar acciones orientadas a asegurar el acceso a la educación básica para toda la población y conducirles al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación que se imparte

Aún es demasiado pronto para hablar de avances claros en las propuestas y metas, por ello, lo que se puede observar es cómo los diferentes actores educativos, y en cada sector de la sociedad, han recibido, traducido y adoptado las estrategias planteadas en los tres documentos. Finalmente, las políticas gubernamentales, si bien sirven de guía para el trabajo que se desarrollará durante un sexenio, no pueden eludir los ajustes y modificaciones producidas por la interacción entre el gobierno y la sociedad.

2.3 Políticas internacionales en materia educativa

En este apartado se analizan los compromisos internacionales en materia educativa que México ha signado, y a la luz de ellos reflexionar sobre las funciones de la supervisión escolar con vistas a lograr el cumplimiento de tales acuerdos. Para hacerlo, se elaboró una revisión general —sin ser exhaustiva— de las orientaciones de los principales organismos internacionales y algunos de los proyectos y avances obtenidos en el proceso de consecución de las metas propuestas.

México —como otros países de Latinoamérica y el mundo— se ha comprometido a través de diversos acuerdos, tratados, declaraciones y proyectos internacionales a impulsar acciones a partir de dos grandes enfoques de política educativa, complementarios uno del otro. El primero, orientado a asegurar el acceso a la educación básica para toda la población, que encuentra sus fundamentos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 26, 1948):

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.⁵⁴

El segundo, conducente al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación que se imparte; el cual, al paso de los años ha integrado y consolidado los elementos conceptuales en que se sustentan para dar cuenta de las complejas condiciones sociales, culturales y económicas de los países. A este respecto, las políticas de calidad encuentran sustento en una visión de la educación como un medio para lograr la competitividad económica internacional entre las naciones y como un catalizador del desarrollo nacional autosostenido. Mientras que las políticas de equidad, vinculadas a la calidad, buscan la atención a la diversidad en un marco de respeto e igualdad de oportunidades.

Alineados a estos dos enfoques de acceso universal a la educación y calidad con equidad, se encuentran objetivos y metas que tienen que ver con temas que podrían considerarse claves para el desarrollo de los países y las regiones, en torno a seis propósitos transversales:

- La no discriminación (género y grupos de población vulnerables)
- El fomento de los derechos humanos y la cultura de paz
- El afianzamiento del desarrollo sostenible
- El uso de las nuevas tecnologías de la información
- La retribución entre mercado y educación
- Al aseguramiento de la salud y nutrición de la población

En cuanto a las políticas internacionales de carácter instrumental, llamadas así por estar dirigidas a la reforma de los sistemas educativos en los países —las cuales podrían coadyuvar en la consecución de los enfoques y propósitos expuestos anteriormente— se oriente al mejoramiento de las estructuras de los sistemas y las instituciones escolares, poniendo énfasis en:

- La gestión escolar participativa
- La consolidación de mecanismos de participación de la comunidad escolar
- La contribución financiera de diversos actores sociales para el sostenimiento del servicio educativo
- La integración de los estudiantes con capacidades diferentes a escuelas regulares
- La educación intercultural
- La renovación curricular y el tratamiento transversal de la educación para el desarrollo sostenible y la educación en valores y derechos humanos
- La formación docente
- La educación basada en competencias

⁵⁴ ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Encontrada en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

- La evaluación comparativa y sistemática del desempeño académico de los estudiantes y de la estructura en general
- El uso eficaz de los recursos y la rendición de cuentas

Enfoques y objetivos que —conforme a las características de construcción de las políticas internacionales— han sido consolidados tomando en cuenta los contextos sociales, económicos y culturales imperantes en los países y regiones, a partir de los cuales se han fundamentado las reformas y establecido un relativo consenso sobre las políticas más adecuadas a nivel internacional para introducir los cambios necesarios que aseguren el acceso a la educación de toda la población —que sigue siendo una de las metas más relevantes—, así como la calidad y equidad de la misma.

Las innovaciones a las políticas requieren, también, de la transformación del enfoque conceptual que las sustenta; el más claro ejemplo es el acento que se ha puesto en la última década a la calidad con equidad de la educación

Las innovaciones a las políticas requieren, también, de la transformación del enfoque conceptual que las sustenta; el más claro ejemplo es el acento que se ha puesto en la última década a la *calidad con equidad* de la educación, sobretudo en aquellas regiones o países en donde la meta de cobertura ya ha sido lograda. Algo similar sucede con el énfasis en el desarrollo sustentable frente a los problemas mundiales de contaminación ambiental o el uso e innovación de las tecnologías de la información alrededor del globo.

En la consolidación de las políticas internacionales participan distintos organismos, cada uno de los cuales impulsa las estrategias concernientes a su visión y objetivos; muchas de sus orientaciones son de carácter transversal, pero, el lugar que se le otorga a la educación en la consecución de los propósitos que se plantean tienen que ver con la idea de que es a través de ella como se puede incidir en la transformación de las sociedades —dinamismo productivo, bienestar social e institucionalidad democrática—;⁵⁵ por ello las organizaciones se ocupan de estimular el compromiso de los gobernantes, con las políticas que aseguren la obligatoriedad de la educación para toda la población, así como de calidad bajo criterios de equidad.

Para favorecer el análisis de las orientaciones de política definidas por cada organismo internacional, se agruparon algunas organizaciones mundiales en tres bloques utilizando como criterio de selección la misión y visión de cada una de ellas.

- El primer grupo integra a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y una de sus *agencias especializadas*, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés)
- El segundo bloque reúne al Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- El tercero, caracterizado por enfocarse al trabajo más instrumental y de seguimiento, incluye al Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (Preal) y al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (Flape).

⁵⁵ Ottone, Ernesto (2000). "La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa". En: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Sergio Martinic y Marcela Pardo (Edit). Santiago de Chile, Preal, CIDE, pp. 42.

Vale indicar que dependientes de una o varias de estas organizaciones se encuentran diversas *agencias especializadas*: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés), la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE); por esta razón, la distinción en tres bloques sirve estrictamente para tratar de identificar el acento de sus propuestas con ciertas orientaciones políticas y estratégicas:

Cuadro 8. Primer grupo: principales orientaciones políticas de organismos internacionales

ONU	<p>La Organización de las Naciones Unidas tienen cuatro propósitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener la paz y la seguridad internacional • Fomentar entre las naciones relaciones de amistad • Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas mundiales; y la promoción del respeto de los derechos humanos • Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones.
UNESCO	<p>Es la agencia de Naciones Unidas especializada en la educación. El objetivo de la Organización es amplio y ambicioso: construir la paz en la mente de los hombres mediante la educación, la cultura, las ciencias naturales y sociales y la comunicación. Trabaja para mejorar la educación en todo el mundo ofreciendo asistencia técnica, fijando normas, desarrollando proyectos innovadores, reforzando las capacidades y poniendo en contacto a los diferentes actores. Las prioridades de la UNESCO en materia de educación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación básica para todos, haciendo hincapié especialmente en la alfabetización, la educación preventiva contra el VIH/sida y la formación de docentes en África Subsahariana. • La enseñanza secundaria, comprendidas la enseñanza y la formación técnicas y profesionales, así como la enseñanza científica y tecnológica. • El fomento de la enseñanza de calidad, haciéndose especial referencia a la transmisión de valores y a la formación de docentes. • Educación superior.

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.un.org> y <http://portal.unesco.org>

Teniendo como marco de acción la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los principios humanísticos de los objetivos y metas educativas emprendidas desde la ONU y la UNESCO —además de otras agencias especializadas— se muestra una definición clara hacia el desarrollo armónico e integral de los seres humanos alrededor del planeta. Distinguiéndolos claramente de las orientaciones políticas dirigidas al desarrollo económico —aunque finalmente también social y cultural— de interés para el Banco Mundial, el BID y la OCDE.

Cuadro 9. Segundo grupo: principales orientaciones políticas de organismos internacionales

<p>BM</p>	<p>Sus políticas centrales son las relacionadas a la asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. Los cuatro principios más importantes establecidos por el Marco Integral de Desarrollo son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las estrategias de desarrollo deben ser integrales e inspirarse en una visión a largo plazo • El país debe identificarse con los objetivos y estrategias de desarrollo, lo que se logrará mediante la participación de las partes interesadas del país en su formulación • Los países que reciben asistencia deben dirigir la gestión y coordinación de los programas de ayuda con la colaboración de los interesados • El desempeño en materia de desarrollo se debe evaluar a través de resultados concretos susceptibles de medición, con el fin de poder ajustar la estrategia a los resultados y a la evolución del mundo
<p>OCDE</p>	<p>Una de las organizaciones mundiales más influyentes, en la que se analizan y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medio ambiente. Sus objetivos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial • Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico • Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales
<p>BID</p>	<p>Fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de América Latina y el Caribe, así como para la integración de la región. Concede préstamos, recursos no reembolsables, garantías, asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica a los sectores público y privado de sus países prestatarios. Las políticas operativas sectoriales del BID para educación son las destinadas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La formación de recursos para el desarrollo • La igualdad de oportunidades educacionales • La eficiencia de las inversiones en educación

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.bancomundial.org/>; <http://www.oecd.org> y <http://www.iadb.org>

Como ejemplo de la transversalidad de los objetivos que persiguen tanto la ONU, UNESCO, el BID, BM y la OCDE aparecen algunos organismos o asociaciones internacionales que se ocupan de impulsar, acompañar y evaluar el conjunto de políticas internacionales destinadas al mejoramiento de la educación en los países.

Cuadro 10. Tercer grupo: principales orientaciones políticas de organismos internacionales

Preal	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Involucrar al conjunto de la sociedad y sus actores, en perfeccionamiento de las políticas educativas • Monitorear el progreso hacia la mejoría de la educación • Proporcionar información y conocimientos sobre temas de política y reforma a líderes de opinión y autoridades, públicas y privadas <p>Los programas que desarrollan son: empresas y educación, violencia en las escuelas, buenas prácticas, niñez trabajadora. Entre los temas que desarrollan se encuentran: evaluación y estándares, profesión docente y autonomía y gestión. Asimismo, formaron la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa</p>
Flape	<p>Esta asociación fue constituida con el fin de construir un espacio de articulación de instituciones nacionales de la sociedad civil para el debate, formulación de propuestas y vigilancia de políticas educativas. Son objetivos específicos de Flape:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular propuestas e iniciativas orientadas a promover procesos democráticos de cambio educativo y estrategias de movilización social, centradas en la equidad, la inclusión, la interculturalidad, la integración de los países de la región, la participación ciudadana y el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos • Organizar una red de vigilancia de políticas educativas con organizaciones nacionales de la sociedad civil que operen en los países y una estructura orgánica que favorezca el desarrollo de una base social nacional en defensa de la educación pública • Informar a la ciudadanía sobre los logros y limitaciones de la acción gubernamental en el cumplimiento de los acuerdos y compromisos nacionales e internacionales, con el fin de generar corrientes de opinión y vigilancia sobre ellos

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.preal.cl> y <http://www.foro-latino.org>

La consecución de estos objetivos se realiza mediante una serie de esfuerzos que van desde el reconocimiento de los problemas que afectan a los países y las regiones hasta la definición de estándares concretos, los cuales están plasmados en las recomendaciones, demandas y resultados provenientes de diversas acciones conjuntas, de las cuales sólo se enunciarán algunas:

- Los informes y marcos de acción derivados de los Foros Mundiales de Educación
- Los objetivos de Educación Para Todos (EPT)
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los informes de sus avances en las regiones y países
- El Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL)
- Los trabajos en el marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe
- Los resultados de las evaluaciones del aprendizaje y las habilidades de los estudiantes a través del *Programme for International Student Assessment (PISA)* o los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos
- Los decenios internacionales de las Naciones Unidas por la alfabetización, el desarrollo sostenible, las poblaciones indígenas, la cultura de la no violencia y la paz en beneficio de los niños, la erradicación de la pobreza, etcétera.
- El impulso de investigaciones nacionales, regionales y/o comparativas sobre diversos temas del ámbito educativo, las cuales permiten identificar avances, contribuciones, problemas y logros de los sistemas.

A cada una de estas acciones se vinculan un conjunto de principios, objetivos y metas que buscan establecer estándares básicos—a través de la negociación para asegurar la representatividad de las condiciones de los países participantes— y tratar de responsabilizar a los gobiernos para la mejora de sus sistemas educativos, además de otros aspectos ligados a su desarrollo. El cuadro que se presenta a continuación sirve para ejemplificar, mostrando de manera esquemática, la relación entre las acciones, la confluencia entre los organismos, los acuerdos que se toman y los compromisos; como podrá observarse, se enfoca la atención en dos aspectos derivados del Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades de Aprendizaje (1.4 y 2.1), debido a que a partir de ellas se indicarán algunos aspectos del tema que aquí se desarrolla.

Cuadro 11. Acuerdos y objetivos derivados de las acciones internacionales en materia de política educativa

Acciones	Organismos	Acuerdos	Legislaciones, compromisos, metas
Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990)	Convocada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial; copatrocinada por 18 gobiernos y organizaciones; con la participación de 155 delegados de los Estados, 20 organismos intergubernamentales y 150 organizaciones no gubernamentales	Declaración Mundial sobre Educación Para Todos	<p>Art 1. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Cada persona —niño, joven o adulto— deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas ...</p> <p>Art 2. Perfilando la visión [...]se requiere una visión ampliada que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudios y los sistemas tradicionales de instrucción tomando como base lo mejor de las prácticas en uso.</p> <p>Art 3. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. La educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos.</p> <p>Art 4. Concentrar la atención en el aprendizaje [...] en un desarrollo genuino del individuo o de la sociedad depende de que adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores.</p> <p>Art 5. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica.</p> <p>Art 6. Mejorar las condiciones de aprendizaje.</p> <p>Art 7. Fortalecer la concertación de acciones.</p> <p>Art 8. Desarrollar políticas de apoyo.</p> <p>Art 9. Movilizar los recursos.</p> <p>Art 10. Fortalecer la solidaridad internacional.</p>
		Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje —derivado de la Declaración Mundial sobre Educación Para Todos, sirve como referencia y guía para los planes de ejecución—	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acción prioritaria en el plano nacional <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Evaluar las necesidades y planificar la acción 1.2. Desarrollo de un contexto político favorable 1.3. Concepción de políticas para mejorar la educación básica 1.4. Mejorar las capacidades analíticas, tecnológicas y de gestión 1.5. Movilizar canales de información y comunicación 1.6. Concertación de acciones y movilización de recursos 2. Acción prioritaria en el plano regional <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Intercambiar la información, la experiencia y las competencias 2.2. Empezar actividades conjuntas 3. Acción prioritaria en el plano mundial <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Cooperar en el marco internacional 3.2. Mejorar las capacidades nacionales 3.3. Prestar un apoyo sostenido y a largo plazo a las acciones nacionales y regionales 3.4. Consultas sobre cuestiones de política

Fuente: UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación Para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Nueva York, UNESCO, 42p.

Bajo el auspicio del IIPE, se desarrollaría uno de los esfuerzos más importantes en torno a los estudios sobre la supervisión escolar alrededor del mundo

Una de las acciones prioritarias en el plano nacional, contemplada en el Marco de Acción —1.4. Mejorar las capacidades analíticas, tecnológicas y de gestión—, indica que para coadyuvar a las estrategias de mejoramiento de la educación básica es necesario trabajar sobre las competencias y actitudes técnicas del personal de *administración y de supervisión como los planificadores, arquitectos de escuelas, profesores de escuela normal, especialistas en planes de estudios, investigadores, analistas, etc.*⁵⁶ —a quienes llama actores clave—; siendo el objetivo contribuir al fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de planificación y gestión a nivel local y regional, con miras a la implementación de reformas administrativas y técnicas innovadoras tanto de gestión como de supervisión; dicha preparación de los actores posibilitaría una coordinación eficaz de esfuerzos entre los participantes. Esto indica que, desde inicios de la década de los noventa, se reconocía ya la importancia del papel de la supervisión escolar en la satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje y en los objetivos de la Educación Para Todos (EPT).

En el plano regional, 2.1. Intercambiar la información, la experiencia y las competencias entre los países, era otra de las prioridades que permitirían la consecución de los objetivos de EPT; esta acción se lograría a través de diversos programas regionales, como los creados bajo el patrocinio de la propia UNESCO, algunos de los cuales están enfocados a implantar la educación primaria universal y a eliminar el analfabetismo de adultos: el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe; el Programa Regional para la Erradicación del Analfabetismo en África; el Programa de Educación para Todos en Asia y el Pacífico (APPEAL, por sus siglas en inglés); y el Programa Regional para la Universalización y Renovación de la Educación Primaria y la Erradicación del Analfabetismo en los Estados Árabes para el Año 2000 (ARABUPEAL, por sus siglas en inglés) son ejemplo de ello.⁵⁷ Entre este mismo tipo de programas, pero con miras a fortalecer la capacidad de los países para planificar y gestionar sus sistemas de educación, se encuentra el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), cuyas actividades principales son la formación, la investigación y la atención a Estados miembros. Bajo su auspicio se desarrollaría uno de los esfuerzos más importantes en torno a los estudios sobre la supervisión escolar alrededor del mundo, como se verá más adelante.

Las referencias a la supervisión escolar en las políticas internacionales son pocas, pero importantes, y se registra un interés particular a partir de las reformas surgidas en el transcurso de los años noventa, en las que la transformación de la gestión escolar participativa ocupó un lugar preponderante. Sin embargo, la consolidación del tema se refleja en uno de los proyectos del IIPE-UNESCO iniciado en 1996 sobre la *Mejora de los servicios de supervisión y apoyo a los profesores de educación básica*, debido a que, de acuerdo con la agenda educativa internacional, “los tomadores de decisiones se preocupan ahora más por el control de la calidad y la supervisión debido a la tendencia actual hacia una mayor autonomía escolar y el esfuerzo por una mejor eficacia escolar”.⁵⁸

⁵⁶ UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación Para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Nueva York, UNESCO, p. 27-28.

⁵⁷ UNESCO (1990). *Op. cit.*, p. 32.

⁵⁸ Calvo et. al. (2002). *Op. cit.*, p. 17.

Dicho proyecto, buscaba contribuir al diagnóstico, la reforma, la reorganización de estos servicios de apoyo y la identificación de estrategias para su fortalecimiento. Para su puesta en marcha, la definición operacional del IIPE sobre la supervisión escolar fue:

... todos los servicios cuya principal función es controlar, evaluar y/o brindar asesoría o apoyo a los directores y a los maestros. El centro de este proyecto se encuentra en la supervisión y en el apoyo externo, es decir en el trabajo de los inspectores, supervisores, asesores, consejeros, etc. que se encuentran fuera de la escuela, a nivel local, regional o central. Una característica común de estos agentes es que las visitas regulares a las escuelas constituyen una parte esencial de su trabajo.⁵⁹

Los avances y resultados obtenidos a través de estos estudios, en su mayoría producto de investigación cualitativa, pueden encontrarse en una serie de documentos sobre las *Tendencias de la Supervisión Escolar* que reportaban los casos de Chile, Australia, Nepal, Sri Lanka, Inglaterra, Pakistán y México; así como un análisis comparativo entre países de Asia y los diagnósticos y reformas que tuvieron lugar en algunos países de África.

Con estas investigaciones se acuñó un concepto sobre la Supervisión Escolar, en donde ésta era vista como:

Un proceso, constante y regular, encaminado al mejoramiento de los procesos pedagógicos en el aula, de la práctica docente y del funcionamiento de las escuelas, basado en visitas frecuentes a los centros escolares y en el ofrecimiento de asesoría, apoyo y dirección a los directores y al personal docente. Se distingue de la inspección por sus funciones de asesoría y apoyo al personal directivo y docente, continuas y constantes.⁶⁰

Uno de los principales aportes del estudio fue la identificación de que *el debilitamiento de los servicios de supervisión ha sido una causa del deterioro de la calidad de la educación*⁶¹ por lo que se recomendaba dirigir esfuerzos para su fortalecimiento, pues la mejora de ésta incidiría en dicha calidad.

No obstante, es necesario llamar la atención sobre el impacto que las tendencias internacionales de política educativa pudieran tener en cada uno de los países, pues éste depende en gran medida de las propias condiciones contextuales que prevalecen en ellos. Así lo reiteran quienes han ocupado el cargo de secretarios de educación en México, debido a que la inmediatez y la urgencia con que tienen que solucionarse algunos de los conflictos del sistema educativo no siempre logran ser equilibrados

⁵⁹ *Ibíd.*, p.10.

⁶⁰ Ver Commonwealth Secretariat / Association for the Development of Education in Africa, citado por Beatriz Calvo (s/a). "Descentralización del sistema educativo mexicano: autonomía y supervisión escolar". En: *Diccionario de la Historia de la Educación en México*. Encontrado el 14 de enero de 2008 en: http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_3.htm

⁶¹ Ver Calvo et al. (2002). *Op. cit.*, p. 13, citando a Carrón, Gabriel; De Grauwe, Anton (1997). *Current issues in supervision: a literature review*. París, UNESCO-IIPE.

De acuerdo con el IIPE, el debilitamiento de los servicios de supervisión ha sido una causa del deterioro de la calidad de la educación

con recomendaciones y tendencias que requieren del largo plazo, entre las que se cuentan, precisamente, algunas orientaciones internacionales.⁶² A pesar de esto, hay prioridades que se comparten como el acceso universal a la educación básica de la población y el interés por *la calidad con equidad*. Además de que:

En tiempos de alta interdependencia y creciente globalidad (no sólo en el aspecto económico), lo que se discute en foros mundiales sobre educación generalmente se incorpora en las agendas educativas nacionales. Los procesos de globalización han creado nuevas “estructuras de oportunidad” para la transferencia de políticas públicas.⁶³

El papel de la supervisión escolar es importante en el trabajo por la educación de calidad con equidad mediante la reforma escolar y el impulso a la innovación de la gestión educativa a través de la profesionalización de los cuadros de supervisión escolar

Actualmente, aunque han sido muchos los esfuerzos emprendidos y ha sido constante el avance en la consolidación de los temas educativos principales, cada uno de los países registra progresos educativos distintos que dependen de las condiciones sociales, culturales y económicas en que se encuentran; incluso, algunas naciones han logrado avanzar más allá de las metas propuestas, como sucedió en México durante el periodo foxista.⁶⁴

En suma, el apartado sobre políticas educativas internacionales presenta un análisis exploratorio muy general sobre el tipo de políticas y recomendaciones dirigidas a los países para el desarrollo de sus sistemas educativos; específicamente sobre lo más significativo que se ha realizado en torno a la figura de la supervisión escolar. En este marco, la contribución internacional se enfoca en:

- El papel de la supervisión escolar en el trabajo por la educación de calidad con equidad mediante la reforma escolar y el impulso a la innovación de la gestión educativa a través de la profesionalización de los cuadros de supervisión escolar.
- La autonomía de los actores educativos, los centros escolares y por consecuencia, la redefinición del papel de la supervisión escolar.
- La elaboración de estudios regionales, comparativos y por países sobre la estructura, el funcionamiento, las innovaciones sobre la supervisión escolar y el impacto de su trabajo en la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Finalmente, la sensibilización y promoción de los esfuerzos internacionales tendientes a la mejora de la supervisión requiere de una serie de condiciones contextuales y la participación activa de todos los actores sociales involucrados, especialmente

⁶² Entrevista de Pablo Latapí (PL) a Miguel Limón (ML). PL: *En la negociación de estos programas [Progreso] con el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, ¿percibías diferencias de opiniones? ¿Había modelos preconcebidos por esos organismos que se trataran de implantar en el país y chocaran con las políticas de la SEP?* ML: No. Los recursos no venían atados a modelos; nunca percibí un intento de esa naturaleza. PL: *Tampoco el Sindicato presionaba en algún sentido, por ejemplo para procurar beneficios para los supervisores?* ML: No, el manejo de los programas lo lleva a cabo la Secretaría. Los retos más relevantes nos eran impuestos por nuestro contexto: escuelas aisladas, grandes carencias, problemas de salud y desnutrición infantil, distancias que un supervisor no alcanza a recorrer [...]. Pablo Latapí (2004). *Op. cit.*, p. 187.

⁶³ Flores Crespo, Pedro (2005). “Política educativa en México. Reseña”. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No. 26, vol. 10, julio-septiembre, p. 963.

⁶⁴ Ver ONU y Gobierno de la República Mexicana (2005). *Los objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. México, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, p. 8.

del magisterio, el sindicato, así como las autoridades educativas y gubernamentales en todos los niveles.

Consideraciones finales

El análisis desarrollado en este capítulo respecto de los retos prioritarios de la educación que se imparte en el país, se ha propuesto señalar el papel de la supervisión escolar en el logro de tales objetivos e identificar las tareas pendientes con la intención de contribuir a una definición más adecuada de las funciones que desarrollan estos actores clave del sistema educativo mexicano.

Las políticas de Estado, gubernamentales e internacionales, contienen los compromisos y responsabilidades adquiridas por las autoridades de gobierno y educativas de todos los niveles en México. Este conjunto de disposiciones, en la mayoría de los casos, son de observancia obligatoria por su rango de ley, y sirven de sustento oficial a los planes de acción y estrategias que habrán de impulsarse para responder a las demandas y necesidades de la población.

Los preceptos generales de las políticas de Estado, gubernamentales e internacionales, comparten entre sí la obligatoriedad de la educación y el reconocimiento de ésta como un medio fundamental para el desarrollo del individuo y la transformación de la sociedad, por lo que es prioritario asegurar el acceso universal de la población a ella. Los acuerdos transversales coinciden en señalar que a través de ésta se promoverán los derechos humanos y la cultura de la paz, la no discriminación, el desarrollo sostenible, el uso de las nuevas tecnologías de la información, la retribución entre mercado y educación, el aseguramiento de la salud y nutrición de la población dando muestra del impacto de las políticas internacionales, los procesos de globalización y de los organismos interesados en el fomento del desarrollo económico y social de los países.

La capacidad de transformar las políticas en planes y acciones —aun cuando se trate de políticas de Estado— depende en gran medida del compromiso de las autoridades, los actores involucrados, así como las variables contextuales. Los avances en el desarrollo económico y social del país, y de las entidades federativas, inciden directamente en la transformación de los escenarios para lograr la implementación de reformas estructurales en los sistemas educativos; sin embargo, es indispensable la generación de espacios para la negociación, la toma de decisiones compartida y la identificación de responsabilidades concretas para cada uno de los involucrados. También, requiere de la adecuación de las metas de corto y largo plazos frente a la inmediatez para la solución de los conflictos cotidianos que se presentan; por ésta y otras razones, la continuidad de los objetivos y metas educativas no siempre se traduce en la continuidad de las estrategias para su consecución.

Las políticas educativas con mayor presencia en las entidades, el país y la región, desde hace casi dos décadas, han estado ligadas a la reforma del sistema y el impulso a una gestión educativa con mayor participación mediante el trabajo colegiado, teniendo como eje la construcción del proyecto escolar. Bajo este enfoque, el personal que integra la supervisión escolar requiere un perfil profesional y condiciones de trabajo

Los preceptos generales de las políticas de Estado, gubernamentales e internacionales, comparten entre sí la obligatoriedad de la educación y el reconocimiento de ésta como un medio fundamental para el desarrollo del individuo y la transformación de la sociedad

La capacidad de transformar las políticas en planes y acciones depende en gran medida del compromiso de las autoridades, los actores involucrados, así como las variables contextuales

que les permitan incidir en la consecución de los elementos necesarios —recursos humanos y financieros, infraestructura, equipo, materiales, servicios, apoyo técnico pedagógico y administrativo, entre otros— para ofrecer un servicio educativo de calidad y con criterios de equidad.

La supervisión escolar desde la política nacional e internacional ha sido identificada como un elemento clave por su posición intermedia en la estructura del sistema educativo; esto es así porque, a través del equipo de trabajo que la integra, se posibilita la implementación de las innovaciones, el seguimiento a las escuelas, el acompañamiento de los profesores, la observación de los resultados de aprendizaje de los alumnos y la resolución de conflictos entre docentes, directivos y padres de familia; además de otras funciones administrativas importantes, como la movilidad docente, el apoyo para la puesta en marcha de cada ciclo escolar —revisión del proceso de inscripción, entrega de materiales y equipos, mediación de programas de diversas dependencias— y la integración de la información estadística de sus zonas escolares.

Según los documentos revisados, pudo encontrarse que las autoridades gubernamentales saben que las posibilidades de acción y participación de los supervisores en sus zonas escolares, y sus funciones de enlace entre las autoridades educativas y gubernamentales de distintos niveles, los colocan en una posición desde la cual —con las estrategias adecuadas— podrían dirigir los recursos de manera diferenciada a las escuelas impactando directamente en la equidad del servicio educativo que se ofrece a las poblaciones más vulnerables. Probablemente por ello han puesto el acento en las metas de profesionalización de los supervisores y sus equipos; así como en los mecanismos de acceso al cargo.

Ahora bien, la dificultad de transformar a la propia supervisión escolar en México radica, precisamente, en ser puestos clave también para la organización sindical, por lo que aquellas estrategias que pudieran debilitar esta estructura, es probable que, enfrenen fuertes resistencias; debido a lo anterior, para avanzar en este propósito es necesario tener en cuenta una serie de factores: el compromiso político de las autoridades, la negociación entre las partes, las coyunturas sociales y una legislación suficientemente clara que pueda ser llevada a la práctica.

Finalmente, se considera que las tareas pendientes para que los supervisores escolares contribuyan de mejor manera al logro de los compromisos educativos nacionales e internacionales, no sólo deben estar dirigidas a la redefinición política de sus funciones sino partir, en primera instancia, del cumplimiento de las legislaciones existentes. Si bien la ambigüedad de la normatividad actual puede traducirse en una gran cantidad de tareas administrativas y técnico-pedagógicas que recaen como responsabilidad de estos actores, se reconoce que, además de clarificar estas atribuciones, es importante poner de manifiesto —como sucede en la práctica— la necesidad de que los supervisores estén acompañados por un equipo de trabajo que les permita cumplir con todas las actividades que se les encomiendan.

Los supervisores han participado en la transformación histórica de los sistemas educativos, incluso como actores estratégicos para la instrumentación de las reformas; por ello, se considera que los esfuerzos de profesionalización y las estrategias que buscan asegurar que quienes acceden al puesto cumplan con el perfil adecuado,

La supervisión escolar desde la política nacional e internacional ha sido identificada como un elemento clave por su posición intermedia en la estructura del sistema educativo; esto es así porque, a través del equipo de trabajo que la integra, se posibilita la implementación de las innovaciones, el seguimiento a las escuelas, el acompañamiento de los profesores, la observación de los resultados de aprendizaje de los alumnos y la resolución de conflictos

deben estar acompañadas por estrategias que les permitan a los supervisores laborar con mayor autonomía, sin perder de vista que su trabajo debe contribuir al cumplimiento de las actividades sustantivas de la educación, es decir, al buen desempeño académico de los educandos.

Bibliografía del capítulo 2

- Arias, Enrique y Bazdresch, Miguel (2003). "México: compromiso social por la calidad de la educación". En: Sinéctica No. 22, pp. 72-77.
- Backhoff et. al. (2007). *Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de política educativa en el nivel básico*. México, D. F., INEE, 151p.
- Cabrero, Enrique y Arellano, David (2005). "La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". En: *Gestión y Política Pública*, No. 3, vol. XIV, pp. 599-618.
- Calvo, Beatriz et al. (2002). *La supervisión escolar de la educación básica en México: prácticas, desafíos y reformas*. París, IIPE-UNESCO, 395p.
- Calvo, Beatriz (s/a). "Descentralización del sistema educativo mexicano: autonomía y supervisión escolar". En: *Diccionario de la Historia de la Educación en México*. Encontrado el 14 de enero de 2008 en: http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_3.htm
- DOF (2003). *Ley de Planeación*. Última Reforma 13-06-2003. México, H. Congreso de la Unión.
- DOF (2003). *Ley General de Educación*. Última reforma aplicada 13-03-2003. H. Congreso de la Unión.
- DOF (2007). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma 27-09-2007. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- Ezpeleta, Justa (2003). "Reseña de: La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas de Beatriz Calvo Pontón". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, no. 18, vol. 8, pp. 567-574.
- Ezpeleta, Justa (2004). *Sobre el cambio de la supervisión*. Manuscrito, 7p.
- Flores Crespo, Pedro (2004). "Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas". En: *Perfiles educativos*, no. 105-106, vol. 26, pp. 73-101.
- Flores Crespo, Pedro (2005). "Política educativa en México. Reseña". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No. 26, vol. 10, julio-septiembre, pp. 957-964.
- INEE (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. Informe anual 2007. México, D. F., INEE, 135p.
- Latapí, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 364p.
- Latapí, Pablo (2008). "Seis críticos (ficticios) frente al Programa Sectorial de Educación". En: *Educación 2001*, enero, pp. 8-14.
- Navarro, Juan Carlos (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las polí-*

- ticas públicas*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Documento No. 36., 23p.
- OCE (2002). "Compromiso social por la calidad de la educación". *Comunicado 82*. Encontrado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comun082.html>
- OCE (2007). *La transformación educativa según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Encontrado febrero de 2008 en: <http://www.observatorio.org>
- OCE (2008). *Críticas al Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Encontrado mayo de 2008, en: <http://www.observatorio.org>
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución de la Asamblea General de la ONU 217 A (iii) del 10 de diciembre. Encontrada en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- ONU y Gobierno de la República Mexicana (2005). *Los objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. México, Gabinete de Desarrollo Humano y Social.
- Ottone, Ernesto (2000). "La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa". En: *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Sergio Martinic y Marcela Pardo (Edit). Santiago de Chile, PREAL y CIDE.
- Pineda, Nicolás (2007). *El concepto de política pública: alcances y limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas. México, El Colegio de Sonora, 27p.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP.
- SEP (2006). *Servicios Estatales de Formación Continua. Compendio Estadístico Nacional 2006*. México, SEP, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.
- SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, SEP.
- SEP-SNTE (2002). *Compromiso social por la calidad de la Educación*. Encontrado en: http://normalista.ilce.edu.mx/normalista/normat_academica/otros/compromiso.htm
- SNTE-Gobierno Federal (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. México, SNTE-Gobierno Federal, 24p.
- Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Tesis de maestría, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación Para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Nueva York, UNESCO, p. 27-28.
- Wikipedia, *Política internacional*. Encontrado 11 de agosto de 2008 en: <http://es.wikipedia.org>

Artículos periodísticos

Guerrero, Claudia y Estrop, Armando. "Critican examen". *Reforma*, 8 de agosto de 2008, p. 2.

Martínez Carballo, Nurit. "Brincan estados examen". *El Universal*, Sociedad, 11 agosto 2008, p. 8.

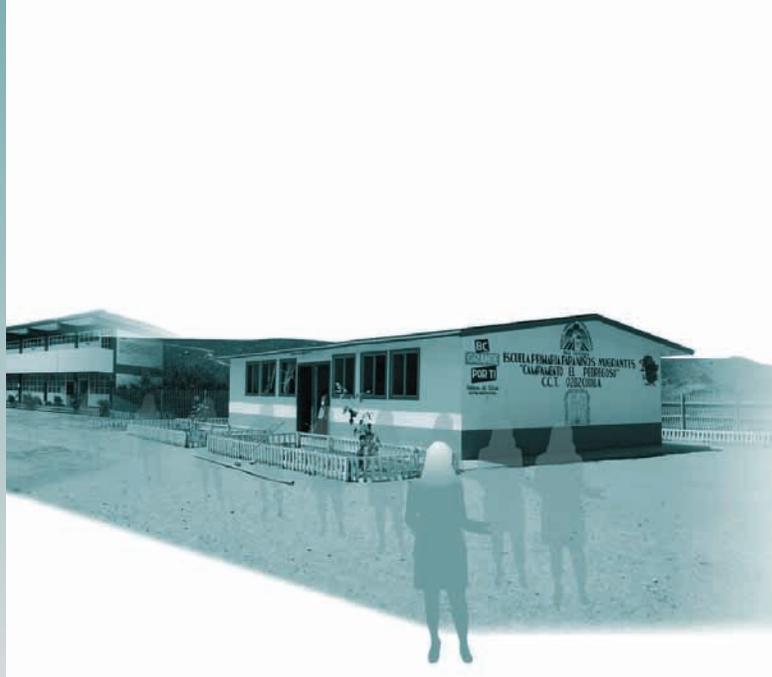
Pérez, Sonia. "Se rebela Coahuila a examen de SEP". *Reforma*, 12 agosto 2008, p. 8.

Poy Solano, Laura. "Pocos aspirantes a plazas docentes en estados con alta disidencia magisterial". *La Jornada*, 11 agosto 2008 p. 35

Sánchez, Julián. "No será óptima prueba a maestros aspirantes a plaza: INEE". *El Universal*, 8 de agosto de 2008.

Capítulo 3

Antecedentes de la supervisión escolar en México



Antecedentes de la supervisión escolar en México

Guillermo Tapia García¹
Margarita Zorrilla Fierro²

Tres preguntas guían este capítulo. La primera inquiriere sobre los antecedentes políticos y normativos que son determinantes en la labor actual de la supervisión escolar. La segunda indaga sobre las acciones nacionales y estatales, en materia de innovación, formación y capacitación destinadas a fortalecer la labor del supervisor. La tercera busca saber sobre los estudios e investigaciones realizadas en México respecto a la supervisión escolar y sus principales hallazgos.

La respuesta a cada pregunta se ensaya en un apartado. El primero se dedica a revisar el proceso histórico que condujo a la *configuración de las características actuales* de la supervisión escolar. Ese proceso remite, necesariamente, a un periodo muy amplio. Desde el momento de su constitución como *servicio especializado* de la administración pública de la educación en 1888-1891, hasta 1992, cuando se transfirió al gobierno de los estados la administración de los servicios educativos a cargo del gobierno federal. La supervisión escolar tiene una naturaleza política, normativa e institucional, como instancia de control estatal de la educación pública. Se considera, por tanto, a las funciones, la organización y las tareas de la supervisión escolar como variables dependientes de los fines y de la organización del sistema educativo, matizados por las características del régimen político vigente en el país.

El segundo apartado se dedica a observar las acciones destinadas a la supervisión escolar a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Acciones de formación, capacitación e innovación iniciadas por los gobiernos estatales o el federal, en el marco de la descentralización-centralizadora del Sistema Educativo Nacional (SEN), para atender, transformar o innovar las características de la supervisión escolar heredadas de fases previas de desarrollo del

¹ Profesor investigador del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana de León.

² Profesora investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y a partir de marzo de 2009 Directora General del INEE.

sistema educativo. Se hace la distinción entre acciones destinadas a atender demandas del estamento gremial o de *renovación*, que no alternan su configuración histórica político-institucional y las acciones que de manera intencional buscaron la transformación o innovación de las estructuras organizativas, las funciones y las prácticas de la supervisión escolar y de los supervisores, en particular.

El tercer apartado revisa de manera general la producción de estudios e investigaciones en torno a la supervisión escolar en los últimos años en México. Empieza por identificar los estudios según algunas de sus características, sigue con su clasificación de acuerdo con los campos temáticos más recurrentes y culmina con la recuperación de sus hallazgos principales. Lo último representa una dificultad importante, dada la diversidad de carácter de la literatura recuperada, una parte importante de la misma aún no publicada (ensayos, investigaciones con un objeto de estudio más amplio no centrado en la supervisión escolar; o estudios de los que sólo se tuvo acceso mediante reseñas o ponencias en congresos). La emergencia del campo temático indica, sin embargo, la creciente relevancia que ha adquirido el tema en la investigación educativa mexicana.

El capítulo termina con un apartado dedicado a la recuperación sintética de las principales afirmaciones sobre los constitutivos de la supervisión escolar actual, procedentes de su desarrollo histórico, en los aspectos político, normativo e institucional. Se hace un balance de las acciones institucionales desplegadas en la última década, su orientación a la innovación o a la continuidad. Asimismo, se recuperan las propuestas del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y de la Alianza por la Calidad de la Educación, en materia de supervisión escolar y se ponen en perspectiva.

Cabe reconocer las contribuciones que Alberto Arnaut ha realizado a la historiografía de la educación mexicana en el siglo XX, a través de sus obras sobre la centralización-descentralización del Sistema Educativo Nacional y la historia del magisterio mexicano, de las que mucho se ha beneficiado este capítulo. Asimismo, se agradece la colaboración que ha brindado Verónica Medrano, en el análisis de la investigación educativa reciente sobre la supervisión escolar. La responsabilidad por el contenido de este capítulo es exclusiva de sus autores.

3.1 Antecedentes normativos y políticos de la supervisión escolar (1824-1992)

3.1.1 El Estado educador y el control-regulación de la educación primaria obligatoria

Uno de los signos en la configuración del Estado-Nación moderno como *Estado educador* es el planteamiento de la *uniformidad, la unidad y el carácter nacional* de la educación primaria. Aunadas estas características a los principios liberales de *gratuidad, obligatoriedad y laicidad*, le exigen al Estado la asunción de mayores responsabilidades en materia de *dirección, regulación y control* de los servicios de la educación primaria.

El Estado buscó *centralizar*, expropiando un conjunto de atribuciones y funciones que en la *sociedad tradicional* estuvieron distribuidas entre distintas corporaciones privadas. Así, el Estado *educador* es el nuevo sujeto social-político que encabeza la lucha por la

construcción de la sociedad moderna cuyo componente fundacional es el *ciudadano libre*, ilustrado, sujeto de derechos y obligaciones constitucionales, piedra angular de la república representativa y democrática. Lucha contra los principios del orden, autoridad, sumisión y obediencia de la sociedad tradicional basados en la moral religiosa, encarnados en las corporaciones eclesiásticas y los poderes estamentales de la aristocracia.

En la lucha política-ideológica y la transformación social se configuró la necesidad del *control estatal* de la educación. Correspondió al Estado dirigir, organizar y controlar tanto al sistema educativo como a las escuelas. La organización del sistema educativo distribuye entre distintos actores y niveles de la organización capacidades de *gestión y control*.³ Uno de esos niveles, históricamente, se especializó en el desarrollo de funciones dedicadas al control de manera predominante. Es el nivel de la *inspección o la supervisión escolar*, cuya función se despliega en un ámbito territorial delimitado.

Las funciones específicas de control —formales o no formales— han variado conforme a la evolución de las características del sistema sociopolítico, que amplía o restringe el *control social* de la educación. Por una parte, el control cobra un significado particular *en tanto el sistema educativo se centraliza*. El Estado expropia e inhibe capacidades de decisión y gestión, de los actores locales y de las corporaciones, sobre los que se impone. Para ello requiere de un *control para asegurar la unidad y la uniformidad del sistema educativo público*, en busca del cumplimiento de sus fines políticos, ideológicos y educativos. El *control* alude a la *vigilancia*, a la *verificación* del cumplimiento de normas por parte de los responsables de la acción educativa. Esto implica la *regulación* de la acción de los sujetos, en dos sentidos: primero, *orientar* la acción de los actores en relación con las reglas establecidas; segundo, *asegurar* que tal acción se ajuste a las *normas* vigentes. En el marco de la estatización de la educación y de centralización del sistema educativo, la autoridad administrativa creó la instancia especializada: la *inspección*⁴ y con ella, designa a los funcionarios dedicados exclusiva o especialmente a ella, los inspectores.

Por otra parte, otro es el significado del control cuando *sucede la descentralización*, asociada con frecuencia a la mejora de la calidad del servicio educativo, cuando el Estado se reorganiza y devuelve facultades decisorias a los actores locales —en algunos casos a las escuelas— y éstos han de gestionar su política educativa, orientada *a asegurar resultados* del sistema educativo. El *control* cobra un sentido productivo, orientado al *aseguramiento de la eficiencia y la eficacia de los procesos y resultados* del sistema educativo y las escuelas. Se le atribuyen funciones orientadas al mejoramiento y al apoyo a los actores escolares, mediante la promoción de acciones de formación, de orientación y de asesoramiento. Se incorporó el término *supervisión*⁵ casi en oposición al de inspección.

Si bien hay cierta diferenciación histórica en los conceptos de inspección (control-regulación desde abajo y desde dentro) y supervisión (control-apoyo desde arriba y

El control cobra un significado particular en tanto el sistema educativo se centraliza

Otro es el significado del control cuando sucede la descentralización, asociada con frecuencia a la mejora de la calidad del servicio educativo

³ Para revisar la noción de control desde una perspectiva política véase: O. Fullat (1994). *Política de la educación. Politeia Paideia*. Barcelona, CEAC. Para profundizar en la noción desde la administración, véase: J. A. Jiménez Eguizábal (1986). "Control". En: G. Gómez Dacal (coord.) *Administración educativa*. Madrid, Ed. Anaya.

⁴ *Inspectio, inspectionis*: mirar hacia adentro o por dentro, mirar con un sentido escrutador, investigador, analítico, que pretende llegar al fondo, a la esencia y naturaleza de las cosas. Citado en: www.pgi.gob.ar.

⁵ El término *supervisión* deriva de dos voces latinas: *super* —que significa *sobre*— y *visio* —que hace referencia a la *acción de ver*—. De esta manera, el término sintetiza la acción de mirar desde arriba, desde lo más alto, desde una perspectiva amplia y que permite percibir todos los lados del sistema. Encontrado en: <http://www.pgi.gob.ar>

Si bien hay cierta diferenciación histórica en los conceptos de inspección (control-regulación desde abajo y desde dentro) y supervisión (control-apoyo desde arriba y hacia dentro), ambos refieren la función general de control

La distinción entre inspección y supervisión refiere a una postura respecto al uso del poder institucional del Estado y de la administración pública

hacia dentro), ambos refieren la función general de control. El inspector realiza funciones de control administrativo, de *comparación entre lo planeado y lo producido*; en distintos aspectos: *administrativo general*, se ponen en juego criterios de eficiencia; *legal*, en cuanto al cumplimiento de leyes, reglamentos y disposiciones educativas consideradas como elementos de la organización formal; *financiero*, con referencia al empleo de los fondos; *técnico y metodológico*, que sustenta la enseñanza.⁶ El supervisor tiende a procesos de asesoramiento y perfeccionamiento del trabajo directivo y docente; en la selección y revisión de los objetivos educacionales, en la selección de material didáctico y métodos de enseñanza.⁷ Se espera que su función sea de *apoyo a los equipos directivos* y que, en el ejercicio de su tarea, tienda a la *innovación educativa* y a la *mejora de la calidad de los aprendizajes escolares*.

La distinción entre inspección y supervisión refiere a una postura respecto al uso del *poder institucional* del Estado y de la administración pública. Los procesos de crecimiento, expansión, desarrollo e institucionalización del sistema educativo supusieron formas de control y regulación rigurosas. *La inspección, en ese marco, es una función consustancial al proceso de centralización estatal*. Cuando culminó la construcción del Estado-Nación liberal, *benefactor-educador* y le sucede el proceso de democratización del Estado, las formas de control regulación de la inspección no resultaron ni son pertinentes a sus objetivos sociales. El Estado se ha visto presionado por una mayor exigencia de la sociedad por participar desde el ejercicio de su ciudadanía en los asuntos públicos. El Estado procede, entonces, a la descentralización para buscar nuevas modalidades de gestión de los servicios sociales, con mayor decisión local, con participación de la ciudadanía, en nuevos ámbitos de autonomía.⁸ Los sistemas de control, en consecuencia, no se pueden agotar en la sola regulación sino en la gestión de la mejora de los servicios, para acercarlos a las exigencias sociales y asegurar tal autonomía. *El Estado, en consecuencia, busca nuevos sistemas de control y regulación, a los cuales se asocia el concepto de supervisión, relacionado con la descentralización*. La supervisión, históricamente, sucede a la inspección pero no la anula. La supervisión conserva funciones de *control regulación*, a las que se agregan funciones de *gestión y desarrollo*.

El desarrollo *histórico* del Sistema Educativo Mexicano ha experimentado el proceso político pendular de descentralización-centralización-descentralización, concordante con la historia del Estado nacional: de la época de la *anarquía* (1824 a 1867) a la época del Estado-Nación fuerte (1870-1985), hasta llegar a la etapa de la reforma del Estado (1985 a la actualidad). Los siguientes apartados dan cuenta del desarrollo de las características políticas y normativas de la inspección y la supervisión escolar, constituidas en cada época y sedimentadas de tal modo en la configuración histórica-presente de ese servicio.

⁶ Encontrado en: <http://www.pgi.gob.ar>

⁷ Apud, D. Sperb (1992). *Dirección y supervisión en la escuela primaria*. Buenos Aires, Ed. Kapelusz.

⁸ M. Andrada (2003). "Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. Una perspectiva comparada entre Buenos Aires y San Pablo (1996-2002)". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 18. Mayo agosto.

3.1.2 Una nota indispensable: La inspección escolar en el sistema educativo descentralizado en México (1824-1890)

El proceso de conformación del Estado-Nación en México implicó una lucha política, militar e ideológica entre proyectos de nación divergentes. Durante los dos primeros tercios del siglo XIX esos proyectos se sucedieron de manera alternativa. Cada uno estableció una forma de gobierno y aportó lineamientos para la organización de la administración pública. Se alternaron la monarquía, la república federal, la república centralista, la república federal, la monarquía, hasta el triunfo de la opción republicana federal en 1867.

Aun cuando el gobierno federal —o general— tuvo pronunciamientos políticos y legislativos en materia educativa, se reconoció que la acción pública fundamental en materia educativa correspondía al gobierno de las entidades federativas. Al momento de legislar éstas tuvieron como referente primordial a la *Constitución de Cádiz de 1812*, misma que determinó que el plan de enseñanza fuera uniforme en el territorio y la creación de una instancia responsable de la dirección y la *inspección* de la enseñanza pública.⁹ Los gobiernos locales legislaron en materia educativa, desde una perspectiva más regionalista que nacional. Reconocieron durante la mayor parte del siglo los deberes de los ayuntamientos en materia de sostenimiento y vigilancia de la instrucción, al mismo tiempo que asumieron de manera progresiva facultades en el ámbito de la dirección, del sostenimiento y en el de la vigilancia de las escuelas. En la legislación de los estados se observa un proceso paulatino de conformación y desarrollo de la función de control a través de distintas instancias de inspección. Cada estado siguió un proceso particular; en cuanto a concepciones, figuras de organización de la función y las tareas de la inspección, con una temporalidad específica.¹⁰

En términos generales, la evolución de los conceptos y estructuras institucionales de la inspección escolar en los estados se circunscribió a las funciones de control-regulación y se avizoraron aspectos relacionados con el control-desarrollo de la enseñanza. La inspección escolar cumplió funciones de vigilancia y control del funcionamiento regular de las escuelas, por lo que había que constatar asuntos de carácter material (edificios, muebles, materiales escolares) o del desempeño laboral de los profesores (asistencia, disciplina, cumplimiento de normas, atención al currículo y las orientaciones pedagógicas). El andamiaje institucional —ayuntamientos, jefaturas políticas, instituciones del gobierno estatal— implicó que los *servicios administrativos* estuvieran distribuidos entre ellos y no fueran asignados a los inspectores o a las figuras dedicadas a la vigilancia. La inspección escolar *no tuvo la responsabilidad de gestionar la operación de las escuelas en aspectos materiales, financieros o laborales*.

⁹ Constitución política de la Monarquía Española. Título IX. Arts. 364 a 369. En: *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Las Cortes de Cádiz*. Tomo XIII. México, ed. Porrúa. 1979.

¹⁰ Después del Acta Constitutiva de la República Mexicana de 1824, se constituyeron varios estados a lo largo del siglo XIX: Aguascalientes, Morelos, Hidalgo, Guerrero, por ejemplo. Asimismo, para asegurar el control efectivo del territorio, se establecieron varios territorios federales. Algunos de ellos se constituyeron como estados hasta el siglo XX: Nayarit, Baja California, Quintana Roo. Un estudio detallado de la evolución de la inspección escolar durante el siglo XIX en dos entidades, puede consultarse en: G. Tapia García (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Tesis de maestría.

Los inspectores o los miembros de las juntas de inspección fueron personas seleccionadas por el ejecutivo, primero de entre las élites, *después de entre el magisterio*. Pero guardaron una posición laboral de *confianza*, con nombramientos limitados temporalmente; la inspección no formaba parte de ningún escalafón reglamentado, aunque el nombramiento de inspector representaba una distinción y un ascenso en la carrera docente.

Lo más relevante de la figura de la inspección en el proceso de centralización local de los sistemas educativos era su condición de vigilante, con facultades para hacer cumplir la legislación en materia educativa, pero sin ser responsable de la gestión administrativa del funcionamiento de las escuelas. El control se centralizó en la figura estatal del inspector. Se atribuyó a los inspectores la responsabilidad de operar reformas curriculares, la capacitación de los profesores para el manejo de nuevos enfoques pedagógicos o el uso de materiales y otros recursos didácticos. Se les hizo responsables del contenido de los procesos educativos en las escuelas, pero en ningún momento, en todo el siglo, se les requirió su participación en la gestión operativa, ni siquiera en el sentido de ser los *jefes inmediatos* de directores o profesores. En las postrimerías del siglo XIX sucedió la concurrencia de varios factores al interior de la mayor parte de las entidades federativas: la *existencia del cargo específico* de inspector como funcionario estatal; con un *carácter profesional y de pertenencia gremial*; con una *delimitación territorial*, la zona escolar; desarrollando *acciones técnicas sustantivas*, la visita a la escuela y el informe de inspección.

Lo más relevante de la figura de la inspección en el proceso de centralización local de los sistemas educativos era su condición de vigilante, con facultades para hacer cumplir la legislación en materia educativa

3.1.3 La inspección escolar en el sistema educativo centralizado en México. República restaurada y Porfirismo (1888-1920)

La educación formó parte de la agenda política y de la lucha ideológica desde los primeros años del México independiente. Su papel sustantivo en el proyecto político liberal se confirmó con la restauración de la república en 1867. La educación se constituyó como *asunto público*, como materia en la que el gobierno debía intervenir; En el horizonte discursivo liberal se definió de manera progresiva el carácter *libre, gratuito y obligatorio* de la educación primaria, incluso, a partir de 1874, adoptó el *carácter laico*, confirmado más tarde en la ley de instrucción pública de 1891.

El Estado mexicano formuló las atribuciones del gobierno federal en materia de dirección, administración y control de la educación primaria a través de la legislación, en especial después de la restauración de la república en 1867. La ley de ese año estableció la obligación de visitar las escuelas particulares; en un entorno en el que regía el principio constitucional de *libertad de enseñanza* no se hicieron alusiones al control o inspección gubernamental de las escuelas públicas. Con la ley de instrucción pública de 1888, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública fue responsable de *vigilar que se cumpliera* con lo estipulado en la ley. En efecto, esta ley facultó al presidente para *designar a los inspectores* de las escuelas oficiales, figura que por primera ocasión se estableció en la legislación, en un sentido moderno. “La novedad consiste en que *especifica las cualidades que se requieren* para dicho cargo. Al igual que en cualquier organización moderna, dos son los requisitos básicos exigidos: título de profesor y

En efecto, esta ley facultó al presidente para designar a los inspectores de las escuelas oficiales, figura que por primera ocasión se estableció en la legislación, en un sentido moderno

experiencia docente. Dada la escasez de personal la ley permite una cierta flexibilidad en cuanto a la posesión de este requisito”.¹¹ Al mismo tiempo, se establecieron los Consejos de Vigilancia responsables del precepto de educación obligatoria.¹²

El objetivo político de *uniformar* y darle a la educación primaria un *carácter nacional*, llevaron al gobierno federal a operar un proceso de centralización política, por medios informales¹³. El gobierno federal dictó disposiciones para organizar y reglamentar la instrucción primaria sobre las bases de *uniformidad, laicismo, gratuidad y obligatoriedad*, lo que se vio reflejado en la Ley Reglamentaria de Instrucción Obligatoria en el D. F. y Territorios expedida en 1891.

Esta ley estableció el *Consejo Superior de Enseñanza Primaria*. Entre sus funciones destacan las de *vigilar la dirección científica de la enseñanza* en las escuelas de instrucción primaria, *cuidando del exacto cumplimiento de las leyes, reglamentos y acuerdos relativos; nombrar comisiones de su seno para vigilar que en las escuelas se observe el programa, que las lecciones se den en la mejor forma pedagógica, empleando los métodos y procedimientos adoptados oficialmente; dar a los profesores y directores de las escuelas las instrucciones relativas al mejor desempeño de su encargo; presentar un informe anual del estado en que se encuentre la enseñanza primaria, reformas o modificaciones que deban hacerse*. También, se le delimitan varias atribuciones. Entre ellas: *proponer la remoción de profesores y directores por motivos justificados; dirigir a los empleados las observaciones relativas al mejor servicio de la escuela; y resolver dificultades que se presenten entre los profesores de una misma escuela*. Tal es el planteamiento esencial de las funciones clásicas de la inspección escolar, que con variaciones seguirán presentes hasta finales del siglo XX.

Además de ese órgano central, la ley estipuló que en cada Territorio se estableciera una Junta Auxiliar del Consejo Superior, con facultades análogas. Las autoridades políticas y municipales del D. F. y territorios nombrarían *agentes de la instrucción primaria* con objeto de hacer efectiva la observancia de la ley. Asimismo, se facultó al Presidente de la República para nombrar *inspectores para las escuelas oficiales*, dependientes del Ministerio de Instrucción, con los mismos requisitos establecidos en la ley de 1888. Sin precisar si se trata de funcionarios permanentes o eventuales, esa ley y sus desarrollos en la ley reglamentaria de 1891, confirmaron dos elementos sustantivos de la conformación histórica de la inspección escolar: se trata de *cargo especializado y con personal del mismo gremio docente*. Sin embargo, la ley no formula un concepto técnico pedagógico de la inspección.¹⁴

Con una reforma a la ley reglamentaria se estableció la *Dirección General de Instrucción Primaria* en 1896. Su finalidad explícita fue la de “difundir y atender con uniformidad la instrucción primaria mediante un mismo plan científico y administrativo”.¹⁵ Al

¹¹ Tenti Fanfani, E. (1999). *El arte del buen maestro. El oficio de maestro y el Estado Educador*. México, Editorial Pax México, p. 90.

¹² Meneses Morales, Ernesto (1983). *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*. México, Ed. Porrúa, p. 361.

¹³ Vaughan, M. K. (1982). *Estado, clases sociales y educación en México*. México, SEP/80.

¹⁴ Larroyo, F. (1964). *Historia comparada de la educación en México*. México, Ed. Porrúa, 7ª edición, p. 355.

¹⁵ Meneses (1983). *Op. cit.* p. 425.

El cuerpo de inspectores, cuyas atribuciones eran dar a los directores las instrucciones y disposiciones necesarias para el mejor servicio de las escuelas...

titular de la dependencia se le asignaron varias atribuciones relacionadas con el control de la educación: dictar disposiciones a los directores e *inspectores* para el mejor servicio de las escuelas; *visitar* los establecimientos de enseñanza; *vigilar* la dirección científica de la enseñanza, *cuidando del exacto cumplimiento* de las leyes, reglamentos y acuerdos respectivos. Con un criterio de administración territorial, se crearon las delegaciones de la Dirección General en los Territorios Federales.

Tanto en el Distrito Federal como en los territorios debía actuar el *cuerpo de inspectores*, cuyas atribuciones eran “*dar a los directores las instrucciones y disposiciones necesarias para el mejor servicio de las escuelas; iniciar ante la dirección general o de los delegados todas las medidas adecuadas para facilitar la mejora de la enseñanza y disciplina escolar e inspeccionar los trabajos de los consejos de vigilancia...*”. Se hace una descripción “sobre su doble clásica función...: cuidar de que se cumplan los reglamentos y disposiciones en materia de enseñanza y ver de mejorar, por medio de orientaciones y consejos pedagógicos, la educación primaria en sus aspectos todos”¹⁶. Lo relevante de esta ley es que estableció *inspectores especializados: pedagógicos, médicos y de labores* “señalando con toda precisión sus respectivas funciones”¹⁷. A partir de 1896 en la Administración Pública Federal se estableció el *control* como una función especializada, *asociada a la figura y el cargo del inspector escolar, a la vez que se especificaba, según si atendía a escuelas particulares, escuelas de niñas o las labores*. Esta será una característica de la organización de la supervisión escolar que permanece vigente hasta el presente: cada modalidad o servicio, en sí, dispone de una supervisión específica (Educación física, especial).

En 1905 fue creada la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA). Con ello se consolidó el camino seguido para institucionalizar la dirección, administración y control de la educación primaria en manos del Poder Ejecutivo Federal e incrementar su influencia hacia el gobierno de las entidades federativas. Los Delegados de la Dirección General en los Territorios Federales establecidos en 1896 fueron suprimidos y fueron sustituidos por los *Inspectores Generales*, uno Técnico y otro Administrativo.¹⁸ Desde 1906 fueron establecidos los inspectores generales en los territorios como responsables de la *conducción* de los asuntos de la educación primaria, a cargo del cuerpo de inspectores escolares.¹⁹

Los inspectores escolares eran responsables de los asuntos administrativos y técnico-pedagógicos. Entre las atribuciones en *materia administrativa* destacan: informar sobre la justificación de la petición de escuelas por parte de vecinos; justificación de disminución o aumento de número de escuelas o su conversión en mixtas; disminuir o aumentar número de alumnos; cuidar de la conservación de los muebles y material de enseñanza y que las escuelas estén bien provistas de lo necesario; intervenir en lo relativo a los locales escolares, aseo, reparaciones, etcétera; cuidar que las escuelas abran y cierren a las horas reglamentarias y los profesores asistan con puntualidad;

¹⁶ Larroyo (1964). *Op. cit.* pp. 360-361

¹⁷ Tenti Fanfani (1999). *Op. cit.* p. 87.

¹⁸ Díaz, Porfirio, 16 de septiembre de 1907. En: SEP (1926). *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales*. México, SEP, p. 146.

¹⁹ Para conocer sus funciones y atribuciones, véase SIPBA (1906). *Boletín de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Tomo VI núm. I. 10 de junio, pp. 27-30.

vigilar que los maestros lleven al corriente sus listas de asistencia, libros de registros (asistencia de profesores, de visitas y correspondencia); proponer la separación o cambio de los profesores; averiguar e informar sobre conducta de los profesores, si imponen castigos corporales a los alumnos, reciben retribuciones de los padres, recolectan fondos de los estudiantes, expulsión de alumnos, entre otras. Las atribuciones en *materia técnica* destacan: vigilar el *exacto* cumplimiento de lo preceptuado en las conferencias; presenciar las clases en las escuelas para apreciar las aptitudes de los profesores; dar clases, ya sea para corregir los defectos observados, o para implantar procedimientos nuevos; exigir a los profesores el empleo de los métodos y procedimientos adoptados oficialmente y el abandono de cualquier enseñanza viciosa; reunir a los profesores para hacer advertencias relativas a la enseñanza; modificar la organización de los grupos escolares; examinar los diarios pedagógicos y dar instrucciones conducentes; dar horarios adecuados a las escuelas en las que el profesor tenga dos o más grupos; cuidar que se siga el programa oficial y no se usen más textos que los adoptados.²⁰

Para el desempeño de las funciones de la inspección escolar se estableció desde 1896 la demarcación de *zonas escolares* al interior de los territorios federales, con un número variable de escuelas primarias públicas, fueran elementales, superiores o particulares. Algunos inspectores sólo estuvieron a cargo de escuelas en la cabecera del distrito, por lo que atendían de distinto tipo según su cantidad.²¹

La Ley de Educación Primaria de 1908 derogó las disposiciones de la del año 1888, la ley reglamentaria de 1896 y todos sus reglamentos. Esta nueva legislación estipuló que “La Dirección General de Educación Primaria promoverá cuanto tienda al progreso de los establecimientos que de la misma dependan. Para la vigilancia, cuidado y mejora de los mismos se organizará un cuerpo de inspectores de especial competencia, con las funciones que les atribuyan los reglamentos, y de este cuerpo será jefe el director de educación primaria, quien tendrá por consiguiente el carácter de *Inspector General*”.²² En consecuencia, las escuelas primarias de los territorios y su inspección dependerán directamente de la SIPBA, ya sin considerarse la figura de los antiguos delegados o de los inspectores generales.

Los inspectores vigilarían la marcha teórica y administrativa de las escuelas; en especial sobre las materias generales y *garantizarían la uniformidad*. Los inspectores de materias especiales verificarían la *regularización y uniformidad* de la enseñanza de sus respectivas asignaturas (gimnasia, música, labores manuales). Los inspectores reunirían a los profesores de sus zonas en *conferencias pedagógicas*, medio empleado para difundir las nuevas doctrinas en la materia. Asimismo, cada tipo de inspector —de zona, de materia especial, de escuelas particulares, los médicos y arquitectos— sostendría reuniones con el director general para dar cuenta de su labor inspectora y de las necesidades

Para el desempeño de las funciones de la inspección escolar se estableció desde 1896 la demarcación de zonas escolares al interior de los territorios federales, con un número variable de escuelas primarias

²⁰ *Ídem*.

²¹ SIPBA (1906). *Boletín de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Tomo V, núm. 5. 1º noviembre, pp. 583-584, y SIPBA (1906). *Boletín de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Tomo VI, núm. 6. 10 diciembre, pp. 689-690.

²² Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1908.

La evolución de la inspección escolar en el orden federal implicó un desarrollo normativo, administrativo, político e institucional

de las escuelas.²³ Los inspectores médicos fueron subordinados a un inspector general a través del reglamento de la *Inspección Médica Escolar*.²⁴

La *centralización de hecho* del Sistema Educativo Nacional sucedió a partir de la progresiva generalización de la legislación que contenía los acuerdos de los primeros congresos nacionales de instrucción en las entidades federativas. En la legislación de los estados se establecieron los principios básicos de *libertad, gratuidad, obligatoriedad y laicismo* de la educación primaria en su legislación. También realizaron acuerdos o convenios, reformaron su legislación, para adaptar algunas normas que dieran lugar al *carácter nacional, uniformador* de la enseñanza. En la mayor parte de las entidades se establecieron Consejos o Juntas superiores de instrucción, así como las direcciones generales de educación primaria y con ellas la figura, el cargo, las funciones de la inspección escolar (como se pudo observar en el caso del estado de Guanajuato, descrito en el apartado anterior; al citarse la ley de 1896). Conforme se desarrolló la estructura organizativa y administrativa responsable de la instrucción pública, se fortaleció la función de control encargada a la inspección escolar. De ese modo “las oficinas estatales de educación crearon sistemas de inspección similares a los de la capital, aunque a escala menor. En 1909, por ejemplo, Chihuahua y Durango tenían cada uno cuatro inspectores zonales” (sic).²⁵

La evolución de la inspección escolar en el orden federal implicó un *desarrollo normativo, administrativo, político e institucional*, por el que se establecieron funciones y atribuciones de control de las escuelas, primero de las instancias colegiadas en sí mismas (la junta directiva o el consejo superior), con la presencia de agentes o inspectores eventuales. Más tarde, a partir de 1888, a través de la figura especializada del inspector escolar. Las funciones o atribuciones de esa figura se fueron especificando de manera progresiva, hasta establecerse una jerarquización y una especialización de los cargos de inspección. Así, para 1896 y después de 1905, se consolidaron las figuras de inspector general administrativo e inspector general técnico; o las figuras de inspector de escuelas particulares o de materias especiales (gimnasia, labores manuales). El desarrollo de las funciones de inspección implicó la clara distinción entre sus atribuciones administrativas (control laboral, de materiales e inmuebles) y sus atribuciones técnicas (control del currículum, los métodos, los contenidos, los libros de texto, la actualización docente). La base de la consolidación de la inspección escolar fue la definición de que se trataba de una función especializada, de carácter regular y permanente, a cargo de docentes con experiencia, responsable de funciones técnicas y administrativas, en un territorio de actuación delimitado, la zona escolar. Con acciones específicas que señalan la naturaleza de su quehacer: la visita a la escuela, la reunión *conferencia* de profesores, la presentación de informes *de estado* a la dirección general. Todas estas características han permanecido como constitutivos normativos, administrativos y organizativos de la supervisión escolar durante el transcurso del siglo XX y los inicios del XXI.

²³ Informe del Director General de Instrucción primaria en el D.F. *Congreso Nacional de Educación Primaria*, 1910. Citado por Meneses (1983). *Op. cit.* pp. 591-592.

²⁴ Díaz, Porfirio, 16 de septiembre de 1908. En: SEP (1926), *Op. cit.* p. 151.

²⁵ Congreso Nacional de Educación Primaria. Tomo I, pp. 312 y 535, citado por Vaughan (1982). *Op. cit.* p. 112.

En términos político-institucionales, la centralización política (no administrativa), la nacionalización y estatalización de las escuelas, la uniformidad de la enseñanza, la reforma del modelo organizativo de las escuelas (enseñanza simultánea), los programas basados en la pedagogía moderna (enseñanza *objetiva* o *intuitiva*) y nuevas asignaturas como historia, civismo o ciencias, el laicismo y nacionalismo de la educación primaria, son el conjunto de elementos que constituyeron el entorno en el que se justificó la creación y desarrollo organizativo de la función especializada de control a través de la inspección escolar.

3.1.4 La inspección escolar en el sistema educativo centralizado en México. De la creación de la SEP a la primera fase de desconcentración (1921-1972)

El régimen que emergió de la Revolución Mexicana impulsó un proyecto político-ideológico orientado a la *unidad nacional*, que requirió esfuerzos deliberados para *uniformar* y *unificar* procesos sociales y educativos en todo el país.²⁶ La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA) fue suprimida. A la vez, la Constitución de 1917 no estableció ninguna restricción al gobierno federal para ofrecer educación primaria en las entidades. Los órdenes local y federal podían concurrir en materia educativa.²⁷ Es a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal en 1921 cuando comenzó formalmente el proceso *jurídico*, político y *administrativo* de centralización nacional de la educación primaria. El proyecto de *federalizar la enseñanza* pretendía delimitar los campos de acción de cada orden de gobierno, “otorgando a la Federación una ‘competencia circunscrita’ que le permitía establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República... y legislar ‘en todo lo que se refiere a dichas instituciones’. Esta competencia dejaba a salvo la potestad de los estados de ‘legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación’”.²⁸

En 1923 la SEP desarrolló las *Bases para la acción educativa Federal*, a través del Departamento Escolar, que ofrecían los lineamientos generales para la actuación de la SEP en relación con los estados. En 1934 se ampliaron las facultades de la Federación con la intención de *unificar y coordinar la educación en toda la República*. Tal reforma pretendió eliminar la “dualidad de legislaciones totalmente independientes entre sí”[...].²⁹ Hasta 1938-1939 se promulgó la *Ley Orgánica de Educación*, que reglamentaba al artículo tercero constitucional. Una de sus disposiciones estipulaba que el gobierno federal podía concertar con los gobiernos locales convenios de “*unificación y coordinación del servicio educativo sobre la base de que la dirección técnica del mismo estará a cargo de la SEP*. Por lo que hace al aspecto administrativo será materia del convenio en cada caso *precisar su control y distribución*”.³⁰ En 1942, la *Ley Orgánica de*

Es a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal en 1921 cuando comenzó formalmente el proceso jurídico, político y administrativo de centralización nacional de la educación primaria

²⁶ Álvarez García, I. (coord.) (1999). *La Educación Básica en México. Proyectos nacionales, diagnóstico y prospectiva*. México, IPN, Noriega y Limusa.

²⁷ Latapí Sarre, Pablo (1995). “El federalismo en la educación”. En: *Memoria del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, México, pp. 364-365.

²⁸ *Ibid.*, p. 365

²⁹ Dictamen de la Comisión del Congreso. Citada por Tenti Fanfani (1999). *Op. cit.* pp. 283-284

³⁰ Citado por Engracia Loyo (1999). “El largo camino a la centralización educativa, 1920-19992”. En: Ma. C. Pardo (coord.), *Federalización e Innovación educativa en México*. México, el Colegio de México, p. 57

Una circular de 1921 sostenía que: los inspectores deberían de abstenerse de “emplear sus energías en funciones de vigilancia pasiva” y, al contrario, “han de dar clases” cuando sea necesario, “a permanecer todo el día en las escuelas hasta que hayan logrado compenetrar a los profesores de los nuevos métodos de enseñanza”

Educación Pública fortaleció las facultades del gobierno federal, centralizando aún más: “le otorgaba la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, con exclusión explícita de los estados, los municipios y los particulares; curiosamente también sustraía a los estados y municipios la dirección técnica de los planteles e instituciones que ellos establecieran y sostuvieran (art. 124 y 127)”.³¹

El establecimiento de normas técnicas para la administración educativa federal y la inspección escolar sucedió desde la creación de la SEP. Su reglamento interior (1922) determinó que el Departamento Escolar era el órgano responsable de establecer, organizar, inspeccionar y mejorar las escuelas de todos los tipos y niveles educativos. Ese departamento era responsable de procurar que en las escuelas se realizaran los *propósitos nacionales comunes*. También “ejercerá la inspección pedagógica de las escuelas oficiales del Distrito Federal y Territorios Federales y en las que la Federación funde o subvencione en los estados, con el fin de que cumplan con los preceptos de las leyes relativas”,³² vigilará que las escuelas particulares de educación primaria se sujeten a las leyes y que en el Distrito Federal y Territorios Federales se cumpla con el precepto de la educación obligatoria. Al efecto, se estableció la Inspección General de Educación, dividió al país en tres regiones a cargo cada una de un Inspector General; los Delegados de la SEP en los estados cumplirán la responsabilidad de *inspector general*, así como los profesores conferencistas de las Misiones Culturales.

El delegado de la SEP en cada estado estaba facultado para: nombrar y cesar al personal administrativo y docente de la delegación y de las escuelas a su cargo; vigilar el pago de nóminas, fijar la ubicación de las escuelas; gestionar lo necesario para que las escuelas fueran provistas de materiales, libros, muebles y útiles indispensables; debía vigilar el cumplimiento de la legislación, los reglamentos, los programas escolares y demás disposiciones del Departamento Escolar de la SEP. Además, conforme se creaban las escuelas, el *delegado proponía el establecimiento y delimitación de zonas de inspección escolar*.

La SEP comunicó los lineamientos para la operación a través de circulares, durante los primeros años de la expansión, generando una *normatividad inductiva*, desde las necesidades de regulación de la acción, conforme ésta se desplegaba en los estados. Una circular de 1921 sostenía que: los inspectores deberían de abstenerse de “emplear sus energías en funciones de vigilancia pasiva” y, al contrario, “han de dar clases” cuando sea necesario, “a permanecer todo el día en las escuelas hasta que hayan logrado compenetrar a los profesores de los nuevos métodos de enseñanza”; asimismo, “han de gestionar personalmente y no por medio de oficios, el envío de útiles escolares y material escolar donde hagan falta...”³³. Un oficio de 1925, señala que el inspector es quien debía ilustrar a los profesores en las actividades docentes para que mejoren sus aptitudes para la enseñanza. Se les solicitaba que dejaran su papel de vigilantes y se dedicaran al estímulo de los profesores para que laboren con mayor provecho. Se reitera que *los inspectores son los que deben aportar a las escuelas las herramientas, útiles, libros, y demás materiales indispensables “procurando conseguirlos, ya de esta Secretaría,*

³¹ Latapí (1995). *Op. cit.*, p. 366.

³² SEP (1922). “Reglamento Interno”. En: SEP. *Boletín de la SEP*. Tomo I, núm. 3, p. 127.

³³ Boletín de la SEP, Tomo I, núm. 4. primer semestre de 1923, p. 179.

de las autoridades municipales, de los vecinos o de los mismos alumnos...”.³⁴ Otra circular, de marzo de 1942, señala como objeto primordial de la inspección escolar el *orientar, organizar, dirigir, coordinar, estimular y controlar la acción educativa en tres aspectos básicos: el técnico, el económico y el social*, lo cual deberían hacer mediante la planeación, la ejecución y el *balance o crítica* de sus actividades.³⁵

Los inspectores nombrados en los primeros años de acción federal tenían las siguientes obligaciones: visitar las escuelas para vigilar aseo, la realización de prácticas agrícolas e industriales, el buen curso de las clases, el cumplimiento de los programas y el buen uso de los métodos pedagógicos, el cumplimiento de labores administrativas; organizar conferencias pedagógicas para subsanar los defectos observados en el trabajo de los profesores.³⁶ Los inspectores fueron responsabilizados del establecimiento de escuelas; así como de su dotación de enseres y materiales educativos. En la Memoria de labores de la SEP de 1928 se reconoció que fue gracias a la labor de los inspectores, que la “obra de la escuela rural mexicana ha surgido de la cooperación de los pueblos *a quienes ellos han sabido mover*, aprovechando esa ansia de cultura y esa sed de progreso que anima afortunadamente a nuestras clases campesinas...”,³⁷ por la misma razón, las escuelas cuentan con mobiliario y útiles, *pues la SEP no dispuso para esos menesteres en su presupuesto*.

La normatividad para la inspección estaba dispersa y entraba en pugna con la empleada por los inspectores de los estados. En 1930 la *Asamblea Nacional de Educación* fijó como una de sus conclusiones “que se establezca un sistema de inspección mutuo entre el sistema escolar federal y el estatal, mediante un acuerdo entre los inspectores federales y los estatales”.³⁸ Asimismo, en la Primera Convención Técnica Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM), realizada en 1940, se reiteraba el conjunto de ventajas que tenían *la unificación y coordinación técnica de los sistemas educativos* en el país. Entre los de orden técnico se destacaban la “unificación del criterio pedagógico, [...] y la unificación del sistema de supervisión escolar...”³⁹ En 1943 la SEP publicó el texto *Principios y técnica de la supervisión escolar*, con un conjunto amplio de proposiciones sobre el concepto técnico de lo que debía llegar a ser la supervisión y sus prácticas de trabajo (aún cuando a los funcionarios se les designara como inspectores).⁴⁰ Sólo hasta abril de 1945 se publicó el primer reglamento específico para la inspección escolar. El reglamento define la inspección; delimita las labores del inspector; establece sus obligaciones sobre el mejoramiento profesional de los maestros; describe las relaciones que han de establecer con las autoridades superiores y con sus subalternos; da lineamientos para la coordinación de las labores del inspector con otras autoridades; establece y define los sectores escolares; regula las visitas de inspección; especifica la documentación que deben

En la Memoria de labores de la SEP de 1928 se reconoció que fue gracias a la labor de los inspectores, que la “obra de la escuela rural mexicana ha surgido de la cooperación de los pueblos a quienes ellos han sabido mover...”

³⁴ García Ruiz, R. (1943). *Principios y técnica de la supervisión escolar*. México, SEP.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Reyes García, C. (1993). *Política educativa y realidad escolar en Michoacán*. México, El Colegio de Michoacán.

³⁷ García Ruiz (1943). *Op. cit.* El subrayado es nuestro.

³⁸ A. Arnaut (1998). *La federalización educativa...* *Op. cit.*, p. 182.

³⁹ *Ibid.*, p. 217.

⁴⁰ García Ruiz (1943). *Op. cit.*

manejar los inspectores; estipula sobre los sueldos, sobresueldos y viáticos y regula la permanencia del inspector en la zona.⁴¹

La inspección escolar es una instancia de la Secretaría responsable de dirigir, fomentar y vigilar la obra educativa. Su labor se refiere a los aspectos material, técnico, social y administrativo. En el aspecto material es responsable de la adquisición, construcción, reparación, acondicionamiento y conservación de edificios, mobiliario y anexos de las escuelas. En el técnico, debe planear y organizar el trabajo de las escuelas, formar los grupos, adaptar y aplicar los programas escolares, elaborar, adquirir y conservar los materiales didácticos; elaborar y aplicar pruebas. En el aspecto social, estudiar el entorno de la zona escolar; intervenir en las dependencias de gobierno para solucionar problemas del entorno; organizar y asesorar a las asociaciones de padres. En el administrativo, establecer su oficina; tener al corriente los datos estadísticos de las escuelas, docentes y alumnos; vigilar el trámite de documentos e informes de las escuelas; rendir los informes que le sean requeridos y tramitar todo lo relativo al movimiento de escuelas y maestros de su zona.

El inspector se establece como la autoridad inmediata de los directores y de los docentes; por lo mismo, debe resolver los conflictos que surgieran entre ellos. Es el funcionario responsable de las relaciones laborales con los profesores y los directores. Le corresponde la distribución, fundación y clausura de escuelas, así como la distribución y remoción de los docentes de sus centros de trabajo, según las necesidades del servicio. Los profesores, al momento de su contrato, son adscritos a una zona escolar, no a una escuela en particular. En ese aspecto, los inspectores son responsables de la asignación de los destinos de trabajo de los profesores: “La distribución de los maestros en las escuelas de la zona y en cada una de ellas estará presidida por las necesidades de éstas y las capacidades de aquéllos, teniendo como norma que los maestros más capaces y mejor remunerados dirijan las escuelas y grupos que presenten mayores problemas...”.⁴² A los maestros, por su parte, “habrá de convencerseles del deber que tienen de recibir la comisión que se les asigne, no como castigo, ni menos como un atropello a sus derechos, sino como una necesidad del servicio, la cual les impone la obligación moral y profesional de aceptar con agrado el puesto que se les señale”.⁴³

La responsabilidad por la relación laboral con los profesores es una diferencia fundamental de la inspección federal en relación con las tradiciones locales de administración educativa, en las que los profesores fueron adscritos tradicionalmente a las escuelas, teniendo una relación laboral directa con el gobierno de su entidad. También, a diferencia de los inspectores estatales, los federales fueron los capitanes de una cruzada por la expansión del sistema escolar rural federal. Dicha cruzada incluía la concertación y, en ocasiones, el conflicto con las autoridades locales y de los ayuntamientos.

⁴¹ Reglamento de funciones de los Inspectores Escolares de enseñanza primaria en los Estados y Territorios, publicado como anexo en el libro: H. Ramos Zarate y Pérez Villalobos (1948). *Guía para el ejercicio y control de la inspección escolar*. México, SEP, INP.

⁴² Ramos Zárate y Pérez Villalobos (1948). *Op. cit.*, p. 44-45.

⁴³ *Ídem*.

Mediante las disposiciones establecidas en *las circulares y más tarde en el reglamento de 1945*, se configuró el conjunto de *funciones que los inspectores federales* debían asumir para concretar los objetivos de la federalización educativa. Tal configuración superó la conformación local, decimonónica, de la inspección como control y vigilancia de las escuelas, y ofreció una muestra de *continuidad* con las definiciones realizadas por la SIPBA entre 1905 y 1908. El inspector federal fue constituyéndose como un *funcionario administrativo en campo*, una extensión de las oficinas de la administración federal para resolver las necesidades del servicio *sobre el terreno*. Funcionario que, además, cumplía tareas de formación, capacitación y orientación de los profesores, sin dejar de lado las referidas propiamente al control administrativo laboral, el cual de manera progresiva fue especificado en lo *político, gremial, sindical y corporativo*.

La SEP estableció la *Ley de Escalafón del Magisterio* en 1930 para regular los nombramientos y los asensos de los profesores. Se creó la Comisión Mixta de Escalafón.

“Los cargos docentes comprendidos en esta ley [...], abarcaban desde maestros de escuela rural hasta los de las escuelas tipo y desde maestro director de escuela rural hasta inspector de escuela semiurbana y urbana. Para decirlo de otro modo: incluía algunos puestos que no podían ser sino de confianza de las autoridades superiores de la SEP. El escalafón más alto era el de maestro inspector, aunque la ley también consideró como inamovibles otros puestos administrativos y técnicos, tales como los de inspector general y el de director de Educación Federal (en los estados)”.⁴⁴

La SEP instituyó una clasificación de los puestos docentes en la que perdió el *control del acceso y permanencia* al cargo de inspector escolar, al hacerlo depender de la trayectoria de los profesores, así como de su relación con las organizaciones gremiales que le representaban. En adición, la promulgación del *Estatuto jurídico de los trabajadores del Estado* en 1938 dio lugar a la posibilidad de organizar un solo sindicato que agrupara al conjunto de trabajadores dependientes de la SEP. En el estatuto se estableció que en cada unidad de la administración pública federal *se reconocería la existencia de un solo sindicato* además “otorgaba a todos los trabajadores del Estado, con excepción de los que poseían nombramientos *de confianza*, el derecho a formar parte de la organización correspondiente y se asentaba que, una vez que solicitaran y obtuvieran su ingreso, no podrían dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fueran expulsados”.⁴⁵

La formación y desarrollo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue patrocinada por el Estado. El gobierno se interesó en la unificación de las agrupaciones gremiales del magisterio a fin de terminar con los problemas de gestión

⁴⁴ Arnaut, Alberto (1998). *Historia de una profesión los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*. México, CIDE, pp. 71-72. El subrayado es nuestro.

⁴⁵ Loyo Brambila, A. (1997). “Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE”. En: Aurora Loyo (coord.). *Los actores sociales y la Educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994*. México, UNAM-Plaza y Valdés.

Se establecieron las bases para la conformación de un sistema de administración paralela o coadministración de los servicios educativos por parte de la SEP y el SNTE

Los inspectores lograron así la conjunción de una serie de atributos incompatibles en cualquier otra organización

laboral y de representación.⁴⁶ El SNTE fue reconocido como titular de la representación de los trabajadores de la educación en diciembre de 1943. Los inspectores y los directores federales de educación primaria en los estados y territorios fueron quienes buscaron la sindicación de los docentes desde antes de 1930.⁴⁷ Esto es, el personal de mayor nivel en el escalafón, promovido por diversos méritos, inamovible, pero con los cargos de autoridad laboral y administrativa sobre los profesores, fue el principal interesado en el proceso de sindicalizar a los mismos. Se establecieron las bases para la conformación de un sistema de administración paralela o coadministración de los servicios educativos por parte de la SEP y el SNTE.⁴⁸

La coadministración de la SEP por el SNTE supone la conformación de un proceso de imbricación de los intereses puestos en juego en la acción cotidiana de gestionar la educación. Lo anterior es observable en los términos en que fue formulado el Reglamento de condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública, publicado en 1946.⁴⁹ Al Inspector de zona escolar o Inspector escolar o Inspector Instructor, por omisión, los clasificó como trabajadores de base. Sin embargo, el Reglamento de funciones de los Inspectores Escolares de enseñanza primaria en los Estados y Territorios, publicado en 1945 les hizo atribuciones administrativas y laborales. Además de clasificar al inspector como trabajador de base, lo agrupa bajo la categoría de trabajador docente, lo que le ofrecerá un conjunto de prerrogativas. Entre ellas, la condición de igualdad jurídica laboral con los directores de escuela y los profesores. Los inspectores lograron así la conjunción de una serie de atributos incompatibles en cualquier otra organización: trabajadores de base, escalafonados, sindicalizados, con responsabilidades administrativas y laborales de carácter patronal; miembros de una organización gremial corporativa y afiliada al partido gobernante.

*“El entreveramiento de funciones patronales, de control y de representación de los docentes, convirtió al SNTE en una organización patronal (...) Esta figura patronal sindical le daba al SNTE y a los docentes la oportunidad de gestionar y de administrar el proceso de trabajo. La militancia sindical, política y cultural, en el SNTE, en el PRI y en el aula, servía de criterio para ser supervisor, director y hasta oficial mayor dentro de la SEP... El SNTE operativizaba buena parte de la militancia social del maestro”.*⁵⁰

⁴⁶ *Ibídem* y Arnaut (1998). *Op. cit.* Además: G. Peláez (1984). *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, Ediciones de Cultura Popular; E. Ávila Carrillo y H. Martínez Brizuela (1990). *Historia del Movimiento Magisterial, 1910-1989, democracia y salario*. México, Ediciones Quinto Sol.

⁴⁷ Arnaut, Alberto (1998). *Op. cit.*, p. 65

⁴⁸ Arnaut, Alberto (2003). *La Administración educativa federalizada en México*. México, El Colegio de México.

⁴⁹ *Diario Oficial de la Federación* y en SEP (1948). *Organización escolar, I. Cuadernos para los maestros rurales*. México, SEP, junto con el *Reglamento interior de trabajo de las escuelas*.

⁵⁰ Tello, M. citado por Susan Street (2000). “Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas”. En: Pablo Gentili y Gaudencio Frigotto (comp.). *La Ciudadanía Negada. Política de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires, Clacso.

Lo anterior tiene consecuencias múltiples en la gestión administrativa, educativa y laboral del magisterio. Como lo señala Arnaut:⁵¹

“La imbricación entre la supervisión escolar y la representación sindical impide, a veces, distinguir con claridad dónde termina y dónde comienza cada una de esas instancias y tiende a debilitar la autoridad de los supervisores ante los directores y los maestros.”⁵²

“En la administración más cercana a las escuelas, y dentro de las propias escuelas, existe una estrecha relación y confusión de roles entre la autoridad educativa y la representación sindical: los directores, supervisores y jefes de sector “se convierten en representantes de los trabajadores (personal docente y administrativo) y al mismo tiempo tienen que ejercer el control laboral de los mismos.”⁵³

En 1941 la SEP estableció una estructura regional de supervisión, la cual abarcaba a varios estados de la federación

En síntesis, entre las décadas de 1920 y 1940 la acción federal a través de la SEP construyó la infraestructura institucional, política, ideológica, administrativa, laboral, sindical y corporativa para hacerse cargo de un Sistema Educativo Nacional, que será progresivamente unificado en todos sus componentes, desde el reglamento de escalafón y los salarios docentes, las relaciones laborales-sindicales hasta el calendario escolar, los libros de texto y los planes y programas de estudio de la educación primaria. De 1920 a 1950 se da el periodo de mayor auge del proceso de centralización federal, siendo la etapa en la que se construyeron los componentes y las relaciones básicas del Sistema Educativo Nacional centralizado.

A partir de la década de los años cuarentas la Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios (DGEPET creada al interior de la SEP en 1936) buscó:

“[...] reglamentar y controlar el trabajo de las direcciones de Educación Federal en los estados; de las inspecciones escolares y de las escuelas; fortalecer las labores de supervisión; fortalecer la autoridad de directores e inspectores de educación; obtener que todo el personal docente desempeñe las funciones que indique su nombramiento y delimitar la acción oficial educativa de las actividades sindicales de los maestros, sobre la base de no involucrar una cosa en la otra [...]”⁵⁴

Para ello desarrolló una estructura nacional de organización de la inspección: primero creó una Dirección General de Supervisión y Orientación Técnica (1941) de la SEP, la cual estableció una estructura regional de supervisión que abarcaba a varios es-

⁵¹ Arnaut, hace a su vez las referencias siguientes (51 y 52). Arnaut (2003). *Op. cit.*

⁵² Sandoval, E. (1992). *Los maestros y su sindicato*, DIE. En realidad podríamos afirmar que la imbricación entre la autoridad educativa y la representación sindical, al mismo tiempo debilita o refuerza la autoridad de los supervisores, dependiendo del punto de vista desde el cual se le vea.

⁵³ Bonilla, O. y C. Guerrero (s/f) “Diagnóstico y vida cotidiana en las escuelas (II)”. En: *Novedades educativas*, 12/109, p. 16.

⁵⁴ Citado por S. Camacho Sandoval y Y. Padilla Rangel (1998). *Historia de la educación en Aguascalientes en el siglo XX*. Aguascalientes, IEA, Tomo II, pp. 82-83.

tados de la federación, a cargo de un inspector por región (que inclusive supervisaba el desempeño de los directores federales de educación en los estados), luego estaban los inspectores de zona escolar; que le reportaban en primera instancia al inspector regional y en segunda instancia a la Dirección de Educación Federal en el Estado.⁵⁵

Hasta 1943 los inspectores federales estuvieron adscritos a la Dirección General de Supervisión y Orientación Técnica de la SEP. A partir de ese año los inspectores pasaron a ser personal de la DGEPET, responsable también de la Dirección de Educación Federal (DEF) en los estados. Los inspectores no dependían laboralmente de la DEF local, aunque en la prestación del servicio se coordinaban con ella. A la dependencia central los inspectores tenían que rendir un informe sintético de las visitas periódicas de cada una de las escuelas e informes especiales. A partir de la década de 1950 la SEP creó las oficinas Técnicas de Inspección en cada una de las regiones en que estaba dividido el país, para atender los asuntos de la inspección escolar. La razón fue “aplicar una política unitaria al sistema de educación primaria por entidades y regiones geográficas, tomando en cuenta a todo el personal docente y todas las escuelas”,⁵⁶ dentro de un marco de funcionamiento vertical y centralizado. Las oficinas regionales contribuían a respuestas pertinentes y problemas regionales, de acuerdo con la perspectiva central.

En esa misma década, la DGEPET absorbió completamente las funciones de la Dirección General de Supervisión Escolar y Orientación Técnica. Se constituyó como Subdirección de Supervisión Escolar. Ésta se encargó de controlar a todos los inspectores escolares de zona, a las direcciones de educación federal y a las inspecciones generales. Por lo que se estableció otra división regional de la supervisión de las escuelas de todo el país. Los cambios en la estructura administrativa organizacional de la supervisión reflejaron la preocupación de la SEP por hacer más eficiente la inspección escolar. Tal preocupación se tradujo, en la década de 1960, en la disposición de una serie de medidas de control sobre el cargo y la función supervisora: los inspectores debían residir en las cabeceras de sus zonas; visitar sus escuelas con la mayor frecuencia posible y permanecer en ellas el tiempo suficiente para darse cuenta de su marcha, subsanar sus deficiencias, corregir sus errores, alentar al personal docente, enterarse de sus problemas y ayudar a resolverlos. A su vez debían entrar en contacto con autoridades locales y vecinos, y gestionar reuniones de padres para cumplir la función de ser un enlace eficaz entre las escuelas y las comunidades. La función de intermediación de los inspectores debía ser eficaz: ser un enlace verdadero entre la SEP y las escuelas, de forma que las disposiciones normativas y administrativas de la Secretaría tuvieran un mayor impacto en la comunidad, dentro de un esquema vertical. El inspector escolar era concebido como un agente que con su presencia y acción podría mejorar la calidad educativa de una escuela.⁵⁷

En el periodo de crecimiento (1940-1970) las entidades se dividieron en más zonas escolares. Entre esas fechas los inspectores comenzaron a ser un eslabón importante en la estructura jerárquica y vertical de la SEP. La estructura en la que se insertaban

A partir de la década de 1950 la SEP creó las oficinas Técnicas de Inspección en cada una de las regiones en que estaba dividido el país

En 1960 el inspector escolar era concebido como un agente que con su presencia y acción podría mejorar la calidad educativa de una escuela

⁵⁵ Apud. *Ibidem*.

⁵⁶ Citado en *Ibidem*.

⁵⁷ Apud. Camacho Sandoval y Padilla Rangel (1998). *Op. cit.*

varió mucho, como se ha hecho observar, pero la función permaneció prácticamente inmutable, a pesar de las diversas tareas que debían realizar. Sin embargo, se presentan *novedades* importantes y una *constante* muy relevante. La primera, en lo administrativo, destaca la ausencia de subordinación laboral de los inspectores a la Dirección de Educación Federal en el Estado, la que a su vez era supervisada por la Inspección regional que atendía a varios estados. Esto es, que la *supervisión era una función desarrollada por una instancia distinta a la responsable de la acción administrativa de sostenimiento de las escuelas primarias*. En segundo lugar, se hace evidente un *distanciamiento político de la función supervisora respecto a la autoridad municipal y más aún del Ejecutivo estatal*. Esto a pesar de que ambas continuaron contribuyendo con el financiamiento de las escuelas y las plazas docentes, inicialmente bajo su responsabilidad. Lo que significa un proceso contundente de centralización del gobierno federal al negar la participación de las autoridades locales.

En el periodo que va de 1940 a 1978 operó un cambio fundamental en la naturaleza de la función de inspección y el puesto: si bien ya desde la primera época la inspección escolar tenía funciones de control laboral e incluso injerencia en lo relativo a los salarios de los maestros, a partir de 1940 se generó un proceso de adquisición de una importante autoridad en el control administrativo laboral del magisterio, al intervenir en la contratación, asignación y/o cambios de adscripción, sanción y cese de los maestros, con una estrecha relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La historia del movimiento gremial magisterial dio lugar a una organización centralizada, uniforme y corporativa del sindicato, como una estrategia de control político partidario del magisterio por parte del régimen político posrevolucionario, en el que los inspectores no fueron del todo ajenos y además han jugado un papel muy importante en ello.

Las funciones de control laboral del magisterio por parte del inspector escolar tuvieron como interlocutor directo a la estructura orgánica del SNTE: a cada zona escolar correspondió una delegación sindical con la cual se negociaba los nombramientos para las plazas vacantes, los cambios de adscripción y las sanciones administrativas a las faltas cometidas por los maestros. Bajo la responsabilidad de la administración federal, el cargo de inspector fue ocupado por maestros que cumplían formalmente los requisitos administrativo-laborales de un escalafón de ascensos al mismo tiempo que eran miembros del sindicato.

*“El sindicato, y esto se observa sobre todo a partir de 1972 en que el poder del SNTE cae en manos de Carlos Jongitud Barrios y su grupo, va ampliando su margen de acción; cada vez más los puestos directivos en las escuelas, las posiciones de inspección y supervisión e incluso los puestos importantes dentro de la SEP como la Dirección General de Educación Primaria se negocian con el sindicato. Los maestros que acceden a ellos lo hacen por sus vínculos sindicales y políticos y no necesaria ni preferentemente por su capacidad y su compromiso con la educación”.*⁵⁸

⁵⁸ Loyo Brambila, Aurora (1997). *Op. cit.*

De ese modo:

“Los nombramientos de gran número de directores y supervisores de escuelas primarias han dado al sindicato control sobre las políticas y decisiones educativas. Las autoridades educativas de nivel operativo, como son los maestros, los directores de escuela y los supervisores de zona —frecuentemente nombrados por el propio sindicato— han constituido la base del control sindical”.⁵⁹

Ante las novedades descritas, que configuraron históricamente el puesto de inspector, se fortaleció una constante muy relevante: el desarrollo institucional de la SEP, alrededor de la función, no afectó el *carácter individual* del puesto, ni lo proveyó de personal de apoyo para que fuera más eficiente en su tarea. Los procesos de configuración del puesto y la función se pueden entender en el marco de la centralización del control administrativo, político y sindical demandada por la expansión cuantitativa de la educación primaria en el país. Se trata de un efecto del crecimiento del sistema escolar: la acelerada formación y contratación de docentes, el incremento del alumnado, la demanda de materiales educativos y de infraestructura escolar. Ciertamente, los efectos de la centralización y sus repercusiones en el trabajo escolar, centrado en la cobertura y no en el aprendizaje, llevaron a un agotamiento del modelo de crecimiento del sistema educativo sostenido por el gobierno federal.

En síntesis, durante el periodo que fue de 1920 a 1970 sucedieron varios procesos que configuraron las funciones y roles de la inspección escolar como instancia de control y regulación. Asimismo, se constituyeron muchos de los rasgos políticos actuales de la supervisión, sustentados en la *normatividad aún vigente* (Reglamento de Escalafón, Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Cabe destacar, primero, que los estados perdieron la capacidad jurídica, política y técnica para dirigir la educación en sus territorios; capacidades que fueron progresivamente absorbidas por el gobierno federal, por las vías jurídica-legal, administrativa y laboral. Los gobiernos locales perdieron también la capacidad de controlar la orientación y contenido de los procesos educativos en sus escuelas. En la medida en la que la SEP se hizo cargo de los planes y programas de estudio, estableció el libro de texto gratuito, los inspectores fueron un elemento clave para la difusión de las reformas de los contenidos educativos.

Segundo, los referentes técnico-metodológicos de los procesos de control a cargo de la inspección escolar fueron definidos por la SEP. Las atribuciones de los inspectores fueron moldeadas por el crecimiento de la cobertura de los servicios federales. Funciones que alcanzaron al reclutamiento de profesores, la creación de escuelas, la gestión del mantenimiento y edificación de los planteles. La inspección fue establecida como puesto escalafonario, al que se accedía por promoción (ligada a méritos laborales y del ejercicio de control y gestión sindical de los maestros). Si bien desde el inicio de la década de los años cuarenta se difundió el concepto de *supervisión*, la

⁵⁹ Trejo, Guillermo, et. al. (1992). *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*. México, Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, pp. 155-156.

normatividad técnica vigente siguió aludiendo a las funciones clásicas de la *inspección*; a las que se agregó un conjunto de roles y tareas de gestión social y operativa de los servicios educativos.

Tercero, el proceso centralizador limitó al máximo la participación de la sociedad en el control de la educación escolar. Desaparecieron las nociones referentes a las Juntas de Vigilancia, y cualquier otra modalidad de control en la que colaboraran agentes de la sociedad civil. Se conformó, por el contrario, la figura del inspector-supervisor individual, con responsabilidades múltiples en todos los órdenes de la administración del servicio escolar.

Cuarto, la SEP y el SNTE conformaron, desarrollaron y consolidaron una estructura de relación en la que compartían responsabilidades políticas, administrativas y laborales, que han sido referidas como una coadministración. Esta estructura se expresa en la figura funcionalmente especializada en el control y regulación del sistema educativo. Figura que también realiza funciones operativas de la administración *en campo*, así como tareas de carácter político y partidista de apoyo al régimen. Por efecto de lo anterior, dice Arnaut, el inspector o supervisor “debe su puesto a las autoridades y al sindicato; al mismo tiempo, es autoridad de la Secretaría y un miembro más del sindicato: en la estructura técnica y administrativa de la SEP el supervisor es superior al maestro y al director; en el SNTE, en cambio, es uno más de sus miembros, con los mismos derechos y obligaciones que el resto...”⁶⁰.

3.1.5 La supervisión escolar en el proceso de desconcentración/descentralización del Sistema Educativo Nacional (1972-1992)

A partir de 1973 inició el proceso de desconcentración de las estructuras administrativas de la SEP. Proceso organizacional territorial aparejado con la reforma de planes y programas en la educación primaria, de los materiales y de los métodos de enseñanza. Los inspectores fueron responsables de conducir la implantación de tal reforma y de vigilar su aplicación. Una de las estrategias más utilizadas para difundir a los maestros los contenidos de la reforma fue la *capacitación en cascada*. La oficina federal que diseñó la reforma capacita a funcionarios estatales, éstos a su vez a los inspectores. Los inspectores capacitan a los directores y algunos maestros. El supervisor debe remitir informes sobre la aplicación de la reforma.

Hacia 1978 se creó la Delegación General de la SEP en los estados. Esta oficina integró las dependencias de la SEP en cada entidad. Junto a la inspección y las zonas escolares de educación primaria, se establecieron las supervisiones y zonas escolares de educación preescolar y secundaria (en las modalidades general y técnica).⁶¹ En cada estado coexistieron estructuras de supervisión por cada nivel educativo, yuxtapuestas en su referente territorial. Ello dio lugar a un complejo entramado de jurisdicciones territoriales del conjunto de supervisiones superpuestas sobre un mismo territorio, el que no siempre coincidía con las demarcaciones municipales. Dentro de un municipio

⁶⁰ Arnaut (1998). *Op. cit.* pp. 213-214.

⁶¹ En caso de la modalidad de Telesecundaria, la Federación hizo un convenio con varios estados, desde 1974, para que fuera la administración local la que se hiciera cargo del servicio, por lo que en los estados se crearon las zonas escolares a cargo de un *coordinador de sector*.

Se definió que las acciones esenciales de la supervisión eran las de enlace, promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación

existía una o más zonas escolares de primaria, a la vez, las supervisiones de preescolar o secundaria abarcaban a más de un municipio. Esta situación prevaleció y se hizo más compleja, llegando así hasta el presente. El proceso de desconcentración tuvo efectos relevantes en materia de supervisión. Se articularon las funciones del proceso administrativo en una sola entidad con la suficiente autoridad a nivel local: la dirección técnica, la administración de personal, el control escolar y la supervisión. Sin embargo, las acciones de cada nivel educativo se realizaron de manera fragmentada. Con este cambio en la adscripción organizacional se fundó la *estructura orgánica fundamental* de la supervisión escolar, sin que se vieran afectadas las funciones operativas, administrativas, laborales o sindicales en las que participaba el puesto de inspector.

En 1981 fueron elaborados los *Manuales de operación de la supervisión escolar de educación primaria*. En esos manuales se hicieron definiciones de conceptos, se expusieron objetivos y alcances de la tarea de la supervisión; se delimitaron las funciones y se describieron actividades, técnicas e instrumentos para desarrollar su quehacer.⁶² Se definió a la supervisión escolar como “el proceso integral que facilita el *control* del funcionamiento de los servicios educativos que se otorgan a la población en los planteles, conforme a normas, lineamientos, planes y programas de estudio, y de actividades aprobados por la Secretaría de Educación Pública”. Concepto orientado a la regulación del servicio, para ajustarlo a las normas y lineamientos de la administración central. Enfoque de control-regulación explícito en los objetivos asignados a la supervisión escolar: “Garantizar que el funcionamiento del servicio educativo se desarrolle, en sus diferentes tipos, modalidades y niveles, conforme a las normas y criterios establecidos por la Secretaría de Educación Pública; asegurar el logro de los propósitos establecidos para el servicio educativo; propiciar la calidad y oportunidad de los servicios educativos proporcionados a la población; favorecer las relaciones entre la comunidad y el personal que participa en la tarea educativa”. En particular, se estableció que la supervisión escolar tenía como objetivo “favorecer el adecuado funcionamiento del servicio educativo del nivel primario, en la zona de supervisión, conforme a las normas y criterios establecidos sobre el particular”⁶³ por la SEP. Se definió que las acciones esenciales de la supervisión eran las de enlace, promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación.

Entre 1983 y 1984 en las entidades federativas se estableció la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED) como parte de un proceso de descentralización de la SEP. Esta nueva forma de organización buscó hacer más eficientes los procesos de control de operación de los servicios educativos, así como la implantación de Proyectos Estratégicos. Con el establecimiento de la USED, se dio el proceso gradual de articulación de la Dirección Federal de Educación Primaria al resto de la estructura desconcentrada de la SEP en los estados. Tanto el director federal como los inspec-

⁶² La SEP publicó el libro de Ramón García Ruiz *Principios y Técnica de la Supervisión Escolar*, en 1943. Éste libro fue reimpresso en 1963 por el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. No se tiene noticia de la publicación de algún otro documento normativo u orientador se haya producido entre 1963 y 1980.

⁶³ *Idem*.

tores se vieron subordinados a la autoridad representada por el Director General de la USED.⁶⁴

Entre 1986 y 1987 la USED fue sustituida por los Servicios Coordinados de Educación Pública en el estado (SCEP), como una etapa muy avanzada del proceso de desconcentración. La estructura de la supervisión escolar quedó definida en un nuevo marco institucional. La SEP inició un proceso de redefinición de las funciones genéricas y específicas de la supervisión escolar, así como de la Jefatura de Sector. En 1987 se puso en marcha el proyecto estratégico 05, *Fortalecimiento de la capacidad técnico administrativa de los directivos escolares*, por el que se diseñó el *Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria*, así como los de preescolar, secundaria, educación especial e inicial. En este documento se precisaba que “el supervisor de educación primaria es el responsable de *administrar la prestación del servicio educativo* en los establecimientos escolares, de este tipo, conforme a las normas y lineamientos establecidos al respecto por la Secretaría de Educación Pública, por tanto, dichos lineamientos y normas los debe observar para orientar su aplicación”.⁶⁵

El manual enfatizó las dimensiones técnicas, administrativas y pedagógicas del quehacer de la supervisión, pero no explicitó los condicionamientos político-laborales-sindicales en los que se ubica el puesto que realiza una parte fundamental de la función. “La supervisión escolar es una función que consiste en *orientar, promover, organizar y estimular* la participación de la comunidad educativa, como elementos de cambio social, en la consecución de los objetivos del Sistema Educativo Nacional”. La *función* de la supervisión fue: *promover y asesorar el desarrollo de la tarea educativa en los planteles a su cargo, detectar deficiencias en la operación del servicio educativo y las necesidades de capacitación y aplicar las medidas que procedan para garantizar un alto nivel de calidad en el servicio que se presta.*

Se puede observar un cambio significativo en el concepto de supervisión entre el *Manual de Operación* y el *Manual de Supervisión*, ya que el segundo desplazó la noción de control-regulación simple (referida a *controlar el funcionamiento de los servicios*) hacia una noción más proactiva, al enfatizar las tareas de orientación, promoción, organización y estímulo a los miembros de la comunidad educativa. El manual del supervisor estableció las funciones generales asignadas a la supervisión de zona escolar: Planeación, Técnico Pedagógica, Control Escolar, Extensión Educativa, Organización Escolar, Administración de Personal, Administración de Recursos Financieros, Administración de Recursos Materiales. El manual incluso hacía una *sugerencia* de actividades para el supervisor.⁶⁶

Fueron definidas las funciones de la Jefatura de Sector de manera análoga a las de la supervisión escolar, sólo precisando el ámbito de competencia (la demarcación

“La supervisión escolar es una función que consiste en orientar, promover, organizar y estimular la participación de la comunidad educativa, como elementos de cambio social, en la consecución de los objetivos del Sistema Educativo Nacional”

⁶⁴ La *Jefatura de Sector*, agrupa a varias zonas escolares y sus supervisores de cada uno de los niveles educativos, bajo el mando de Jefe de Sector. Hay indicios de esa figura desde 1930. En el reglamento de inspección de 1945 los *sectores* son en realidad subdivisiones de una zona escolar. Para 1950, se vuelve a hablar del *Jefe de Sector* como superior jerárquico del inspector y agrupa varias zonas escolares. Por su evolución posterior, todo parece indicar que se trata de un eslabón en una elaborada cadena de mando con tramos de control muy cortos.

⁶⁵ SEP (1987-1988). *Manual del Supervisor de zona escolar*. México, SEP.

⁶⁶ Las definiciones realizadas en el *Manual del Supervisor* fueron retomadas por varios gobiernos locales para establecer las funciones de los inspectores o supervisores del sistema educativo estatal.

territorial se establece a partir de agrupar varias zonas escolares en un sector, aunque esto no fue del todo riguroso). En términos reales, la Jefatura de Sector cumple varios propósitos administrativos y laborales. Acorta los tramos de control entre la administración educativa (la dirección del nivel educativo) y la supervisión escolar, haciendo más eficientes las labores de supervisión. Introduce un elemento nuevo en el escalafón vertical, mismo que permite el ascenso del supervisor a un puesto de mayor jerarquía, sin ser un puesto de la administración central.⁶⁷ En el discurso administrativo la Jefatura de Sector se considera como parte de la función y organización de la supervisión escolar. Se trata de una reforma organizativa de la función supervisión que no alteró su contenido o sus formas de trabajo. Sin embargo, la creación de la Jefatura de Sector, en su origen, buscó desconcentrar procesos del nivel estado hacia niveles intermedios, pues su estructura interna consideró el establecimiento de auxiliares con el carácter de jefes de oficina, como lo describe el manual de Jefatura de Sector.⁶⁸

Entre 1987 y 1988 se desarrolló el Programa de Capacitación para Supervisores, por medio del cual se difundió el manual y se buscó poner en práctica sus lineamientos. Mucho del lenguaje provisto por dicho manual es utilizado todavía por la mayor parte de los supervisores que desde entonces están en funciones. Tal capacitación se orientó a los supervisores en servicio, quienes anteriormente no habían recibido formación alguna para desempeñarse en el puesto. Pero, adicionalmente, fue la última capacitación que se ofreció hasta 1992.

El proceso de desconcentración de la SEP, desde la creación de la Delegación General en 1978 hasta la consolidación de los Servicios Coordinados de Educación Pública en 1986, estableció en los estados una organización integrada de las estructuras de dirección técnica y administrativa de la educación; con el desarrollo de funciones nuevas como la planeación educativa, la recolección y análisis de la estadística escolar a nivel local; con la articulación de la supervisión escolar. Este proceso seguirá vigente hasta 1992. Como parte de la integración institucional de la administración educativa en los estados, la función y el puesto de supervisor se definió como nunca antes, a través del manual de funciones y de procedimientos, en el que se consideran las funciones relativas al control del personal docente, a la vigilancia de la prestación del servicio, a las condiciones de trabajo de las escuelas y sus recursos materiales o educativos; también se enfatiza la función técnica-pedagógica que debe cumplir el supervisor, en relación con procesos de mejora de la calidad de la educación primaria, como la asesoría técnica y la capacitación de los docentes. Sin embargo, este proceso de definición del puesto y la función no atendió específicamente a su construcción histórica, en el que el supervisor individual jugó y juega roles más allá de los oficialmente asignados relativos al proceso educativo. Roles que se encuentran relacionados con el control político sindical de los docentes y directivos, que asegure la prestación del servicio escolar de manera ininterrumpida, aun cuando las decisiones afecten de manera negativa a la enseñanza.

La supervisión fue el medio de transmisión de órdenes y requerimientos de información a las escuelas de toda índole: plantillas de personal, inventarios de muebles

⁶⁷ Se trata de un puesto constituido también por presiones y acuerdos de carácter sindical.

⁶⁸ SEP (1990). *Manual de Organización de la Jefatura de Sector de Educación Preescolar*, Octubre.

escolares; diagnósticos de planta física de las escuelas; requerimientos materiales; estadística escolar; informes de matrícula, pruebas y acreditación escolar; requerimientos de personal; incidencias de personal; concursos de aprovechamiento; programas de instituciones de otros sectores (vgr. salud). El supervisor, en consecuencia, orientó su acción a promover o conservar la estabilidad político-sindical-laboral de los profesores adscritos a la zona escolar, a la gestión de recursos para las escuelas a su cargo (personal, materiales e inmuebles) y a cumplir los ordenamientos administrativo-burocráticos de las oficinas centrales ubicadas en el estado: requerimientos de información y control de la operación de programas y proyectos diseñados por la administración central federal (como los proyectos estratégicos y la reforma del Nuevo Modelo Educativo, los Perfiles de Desempeño, en 1991, o la Prueba Operativa en 1992). Adicionalmente, todo el proceso de conformación y consolidación de la administración educativa en los estados no modificó el carácter individual del puesto de supervisor y éste siguió laborando de manera aislada respecto de otros supervisores del mismo nivel y, más aún, respecto a los de otros niveles educativos.

Para 1994 la SEP definió que: “los supervisores e inspectores generales (secundaria) cumplen funciones generales de vigilancia técnico-pedagógica y administrativa y de enlace entre las autoridades superiores y las escolares. Los supervisores deben conocer las necesidades educativas de la comunidad, organizar y promover el trabajo escolar en todos sus aspectos y vincular los lineamientos de la política educativa nacional con las realizaciones concretas de cada escuela”.⁶⁹ Si se compara lo anterior con lo estipulado en los manuales de supervisión elaborados diez años antes, el concepto de la función y las tareas a cargo de la supervisión escolar no variaron de manera sustancial, ni se vieron alteradas por la implantación de la Jefatura de Sector, misma que buscó hacer más eficiente la relación entre la supervisión escolar y la administración central a nivel estatal.

A pesar de lo anterior, iniciados los años noventa, actores sindicales reconocían que “...el puesto de supervisor se sigue obteniendo a partir de un concurso escalafonario. Sin embargo, en muchos casos el puesto no se ha otorgado con base en los perfiles adecuados del puesto, sino con base en favores o con criterios políticos. Persiste la idea de que los Comités Ejecutivos Seccionales del SNTE son fábricas de supervisores.”⁷⁰ El escenario en el cual la supervisión y los supervisores se fueron convirtiendo en un mecanismo e instrumento de control político de la misma organización sindical, fue cuando la SEP enfrentaba por un lado los problemas de su crecimiento y por el otro el fortalecimiento del poderío sindical. La imbricación y el arreglo corporativo entre la SEP y el SNTE terminaron por generar una estructura de dominación y control de los profesores que “encerró al maestro en su aula y lo sometió a las redes patrimonialistas de los supervisores y directores de escuela”.⁷¹

El supervisor, en consecuencia, orientó su acción a promover o conservar la estabilidad político-sindical-laboral de los profesores adscritos a la zona escolar

Persiste la idea de que los Comités Ejecutivos Seccionales del SNTE son fábricas de supervisores

⁶⁹ OEI (1994). “Capítulo 4”. En: OEI. *Sistemas Educativos Nacionales: México*. OEI.

⁷⁰ SNTE (2000). *Boletín del SNTE Sección XVIII Michoacán*. Febrero. www.geocities.com/Athens/Troy/2263/2foroconclub.html

⁷¹ Street, Susan (s/f). *Trabajo docente y democracia popular en México. La reestructuración educativa desde el movimiento magisterial michoacano*. Encontrado en: http://www.ctera.org.ar/iipmv/areas/trabajosyalud/Trabajo_docente_mexico.rtf

Las definiciones acerca de lo que el supervisor debía hacer, expuestas en los manuales de operación y de supervisión, no reflejaban la realidad de las actividades concretas y las formas de actuación de esos funcionarios, impuestas por las lógicas de la administración educativa

En síntesis, cuando inició el proceso de centralización en el nivel federal, la inspección dejó de realizar varias de las tareas de control-regulación técnica y administrativa de *un conjunto de escuelas ya establecidas que fueron federalizadas*. Su rol cambió de manera radical. El inspector federal —y en la dinámica también los inspectores estatales— fue responsabilizado del reclutamiento de profesores, de la creación de las escuelas, de la construcción de inmuebles, de la provisión de recursos y materiales de apoyo a las escuelas, además de ser promotores sociales, campesinos, comunitarios. El inspector federal fue constituido en el *brazo operativo* de la administración central. Más aún, los inspectores federales fueron el elemento clave para la capacitación de los profesores reclutados para la expansión de las escuelas rurales, construyeron el ascendiente necesario para la organización de los maestros en pos de sus derechos laborales. Como ha dado cuenta Arnaut,⁷² los inspectores federales fueron una pieza clave en la sindicación de los docentes y en la unificación gremial, en un sindicato nacional.

Los inspectores federales y en algún grado los estatales, construyeron un rol más relacionado con el *control político e ideológico de los profesores*, al margen de los contenidos de su materia de trabajo. El inspector se configuró como un elemento organizador de los miembros de una corporación político-gremial. Gracias al poder construido por efecto del control laboral administrativo de los docentes que eran adscritos a la zona escolar y debido a su pertenencia al sindicato, lograron generar las condiciones de reproducción de estructura de poder aunada al puesto, reforzada por su carácter escalafonario e inamovible.

Los inspectores y luego los supervisores *hicieron las actividades que les fueron encomendadas por la administración educativa*, a través de circulares o de los documentos de las sucesivas reformas. La necesidad de expandir el sistema y escolarizar a la población hizo de los inspectores los *artífices del Sistema Educativo Nacional*. Esto es, en la medida en la que les correspondió jugar un rol de gestión operativa de los procesos administrativos sobre el terreno, *se ocuparon de que la expansión del sistema escolar sucediera*. Estos funcionarios no pudieron dedicarse —en muchos casos— a desarrollar las funciones de *control y desarrollo* de las escuelas y la enseñanza, pues estaban dedicados a las múltiples tareas implicadas en los sistemas prácticos de control-regulación administrativo-laboral-político-sindical, del magisterio y de algunas necesidades básicas de operación de las escuelas. El inspector-supervisor reconocido era aquel que mantenía el orden y exhibía una *paz laboral* en su zona escolar.

Las definiciones acerca de lo que el supervisor debía hacer, expuestas en los manuales de operación y de supervisión, no reflejaban la realidad de las actividades concretas y las formas de actuación de esos funcionarios, impuestas por las lógicas de la administración educativa⁷³ centradas en la expansión y en la eficiencia, dado el continuo escenario de escasez de recursos presupuestarios. Los supervisores fueron garantes de un conjunto de normas, criterios y procedimientos establecidos por la SEP, para asegurar un control *a distancia* del funcionamiento de las escuelas. Fueron, también, responsables de operar las sucesivas reformas educativas que implicaron el

⁷² Arnaut (1998). *Op. cit.* pp. 86 y ss.

⁷³ Para una discusión sobre este tópico, puede verse Margarita Zorrilla Fierro (2000). "Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación". En: Pablo Latapí (coord.). *Un siglo de educación en México*. Tomo 2. México, Fondo de Cultura Económica.

establecimiento de un calendario escolar unificado en el nivel nacional, el uso de los libros de texto, de planes y programas de estudio unitarios para todo el país. Fueron los operadores de procesos de reforma. Ello les dio un lugar privilegiado dentro de la estructura jerárquica de la autoridad y el poder de la burocracia federal.

3.2 Acciones y programas de capacitación para fortalecer la supervisión escolar en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992-2006)

En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), por el cual el gobierno federal *transfirió* a los gobiernos de los estados los servicios de educación básica, los de formación inicial y en servicio de los docentes. Por su naturaleza, el ANMEB fue un acuerdo *político* entre tres actores: el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato de maestros. Su firma significó la definición de una política educativa nacional que por su importancia puede compararse con la creación de la SEP en 1921. El texto del ANMEB sólo alude a la *reorganización* y a la *transferencia* de la operación de los servicios de educación básica y de formación de docentes, sin embargo, tanto el sindicato como las autoridades federales y de los estados usaron el concepto de *federalización* para hablar del proceso mediante el cual se buscaba *redistribuir* las funciones educativas y construir *un nuevo federalismo educativo* que fue luego establecido en los artículos 12 a 16 de la Ley General de Educación mediante la distribución de la función social educativa entre los tres órdenes de gobierno.

Al transferir los servicios educativos a los gobiernos estatales, la federación también trasladó las estructuras políticas, normativas y administrativas destinadas a la gestión y al control de la operación de esos servicios. Entre ellas, las tramas de poder burocrático-sindical, las culturas institucionales, así como los *acuerdos tácitos* de la SEP con la organización sindical. La configuración histórica, política y normativa de la supervisión escolar federal, como instancia de control burocrático, político, ideológico, gremial, corporativo del magisterio y como instancia clave de la operación administrativa *en campo*, fue heredada a los gobiernos estatales.

A partir de la descentralización pactada en 1992, varias entidades se dieron a la tarea de construir, reconstruir, articular o simplemente hacer gobernable al nuevo sistema educativo local a través de la búsqueda de factores de equilibrio. En ese contexto, los temas de la supervisión escolar y apoyo a las escuelas surgieron como asuntos de agenda de política educativa en el marco de la descentralización del Sistema Educativo Nacional de manera progresiva y no siempre en primer lugar. A nivel federal, no hubo referencia al tema en el ANMEB. Alguna alusión indirecta se dio en el *Programa de Desarrollo Educativo* (1995-2000). Aparece, ya como tema específico, en el *Programa Nacional de Educación* (2001-2006), como un asunto significativo a la gestión de orden institucional y relevante para la transformación de la escuela pública (para mayor detalle, véase el capítulo 2 de esta obra).

La emergencia del tema de la supervisión escolar y el apoyo a las escuelas sucedió en el contexto de la implantación de políticas y programas federales dirigidos a la mejora de la calidad

Más allá del orden discursivo *macro* que representan dichos planteamientos, fue en el *nivel local*⁷⁴ donde apareció el tema, en el contexto de los procesos locales derivados de la descentralización (como es el caso de la estrategia seguida en Aguascalientes) y en relación directa con la introducción del Proyecto Escolar como herramienta de gestión y transformación de las escuelas de educación básica, entre 1994 y 1996 (Nuevo León, Guanajuato). La supervisión escolar y el apoyo técnico a las escuelas se plantearon también en el contexto estratégico y operativo de los programas compensatorios a cargo de Conafe a partir de 1994.

En varias entidades se desarrollaron proyectos, sean dirigidos *ex profeso* a la supervisión escolar, sean dirigidos a las escuelas y que la involucraban de manera indirecta. En el caso de Aguascalientes, la estrategia de reorganización del sistema educativo local, a partir de la federalización, tomó como centro a la supervisión escolar (1993).⁷⁵ En Guanajuato, a propósito del desarrollo de un nuevo modelo de sistema educativo estatal, se diseñó un modelo de supervisión escolar (1995).⁷⁶ En años siguientes, varios estados generaron propuestas de transformación de la supervisión escolar en relación directa con la introducción del proyecto escolar, como Nuevo León (1996, 1997).

A partir de la formulación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) en 1994, el Conafe contempló un componente de fortalecimiento de la supervisión escolar. En 1996, realizó un seminario nacional sobre el tema, para visualizar alternativas y estrategias de organización, funciones y procesos. Poco tiempo después, en el mismo año, el programa de investigación e innovación *la gestión de la escuela primaria*, de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP (SEByN), llevó a cabo una serie de consultas con personal de supervisión. En el nivel federal, el tema apareció asociado a la problemática generada por la introducción de programas que intervienen de manera directa en las escuelas, que para su operación requieren de cierto tipo de colaboración del estamento de supervisores y jefes de sector.

La emergencia del tema de la supervisión escolar y el apoyo a las escuelas sucedió en el contexto de la implantación de políticas y programas federales dirigidos a la mejora de la calidad. Entre tanto, en algunas entidades apareció como un asunto de gobernabilidad y equilibrio en la nueva distribución de poderes producto de la descentralización. En otras, como referencia estratégica para concretar políticas de mejora de la calidad.

En algunos casos, sobre todo en el nivel local, se planteó como problema medular el asunto de la definición de funciones de la supervisión escolar o, mejor, sus tareas, formas de trabajo y de organización. Varias iniciativas sucedieron para replantear y ne-

⁷⁴ Nos referimos a los estados y al Distrito Federal. Respecto a cómo surge o se hace visible el tema de la supervisión existen variantes entre las entidades que van desde aquellas (un par) que realizaron cambios en la estructura organizativa funcional de la supervisión escolar hasta otras que han venido desplegando acciones de *capacitación*. Lo cierto es que la figura del supervisor adquirió una visibilidad que o no tenía (o la había perdido) en las dos décadas anteriores al ANMEB.

⁷⁵ Zorrilla Fierro, Margarita y Tapia García, Guillermo (2002). "Aguascalientes. Nuevos contenidos y formas de trabajo para la supervisión escolar: innovar a partir de la tradición". En: Beatriz Calvo et al. *La Supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO. Véanse otros trabajos de Margarita Zorrilla sobre la reforma de la supervisión en Aguascalientes.

⁷⁶ Fierro Evans, C. y Tapia García, G. (1999). "Federalización e Innovación educativa en México, una mirada desde Guanajuato". En: M. C. Pardo (coord.), *Op. cit.*

gociar las *funciones* asignadas a la supervisión escolar. En especial, en entidades en las que se desplegó un proceso de *regionalización* de la estructura administrativa central estatal, gracias al cual se cuestionó la organización territorial de las zonas y sectores escolares (Nuevo León, Puebla, Zacatecas, Baja California, Guanajuato), entre 1996 y 2000.

Sin embargo, en la lógica de la administración federal y en muchas de las locales, la acción interventora sobre la supervisión escolar heredada de la fase anterior al AN-MEB se circunscribió a tres cuestiones: (a) la inclusión del estamento en la operación de nuevos programas y proyectos (luego de reconocer los efectos perversos de la exclusión en algunos de ellos), (b) por lo que la *capacitación* cobró relevancia, (c) así como la *motivación* del personal para *cambiar su actitud* en relación con los cambios implicados por la nueva orientación de las políticas.

El asunto de la *revisión y replanteamiento de las funciones* de la supervisión escolar ha estado asociado al conjunto de nuevas demandas que se le han hecho al estamento, a partir de su inclusión en la operación de programas y proyectos relacionados con los docentes (Carrera Magisterial y Programa Nacional para la Actualización Permanente de Maestros en Servicio —Pronap), las escuelas (Proyecto Escolar, luego el PEC), la enseñanza (Programa Nacional de Lectura y Escritura —Pronales—, más tarde *Enciclomedia*), los alumnos (Programa de Integración Educativa, Programa de Evaluación de Logros) y los programas compensatorios. Asimismo, dicha revisión se ha relacionado con el desarrollo paulatino de nuevas formas de regulación del trabajo docente y directivo; la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos administrativos (sistemas de información) y nuevos criterios de planeación y microplaneación educativa que replantean el papel de los supervisores en esa materia. Lo anterior se tradujo en un sinnúmero de acciones de capacitación, a través de pequeños cursos o talleres, para informar a los supervisores sobre los contenidos y, sobre todo, los procedimientos administrativos y operativos de los programas federales, estatales y los nuevos procesos administrativos relacionados con sistemas de información y planeación.

A partir del Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae), en el que se puso como centro el tema de la *profesionalización* del personal de supervisión escolar, en varias entidades se ha hecho énfasis —en paralelo al tema de las funciones— al tema de la capacitación, en especial para enfrentar las *resistencias al cambio* y para *alinear* a las personas en el nuevo contexto discursivo respecto a la centralidad de la escuela y la gestión escolar en los procesos de mejora de la calidad de la educación. Muchos de esos programas de capacitación han privilegiado las dimensiones personal y afectiva al centrarse en el tema de las actitudes (cursos con frecuencia limitados a tópicos de *desarrollo humano, liderazgo*) y sólo en algunos casos se refieren al desarrollo de capacidades y competencias funcionales, en relación con la planeación, la organización, la gestión y la evaluación educativas como tareas. Tal capacitación sucedió a través de múltiples formatos. Por una parte, un Curso Nacional de Actualización sobre Gestión Escolar; cursos estatales de actualización, relacionados con contenidos de los planes y programas; cursos cortos y talleres. Más aún, en varias entidades se desarrollaron acciones más estructuradas de capacitación, como diplomados. En casos

aislados, los supervisores tuvieron acceso —por iniciativa personal o de sus autoridades inmediatas— a programas de posgrado en educación (administración educativa, gestión e innovación educativa, entre otros).

De manera simultánea, por varios frentes, la administración federal promovió que la administración educativa local de las entidades contara con mayores referentes y herramientas para asumir los retos implicados en la intervención de la supervisión escolar. Por una parte, se promovió el programa de formación de funcionarios coordinado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México en donde se desarrollaron propuestas de innovación en el campo de la supervisión escolar. Por otra, el Conafe, a través del componente de fortalecimiento institucional del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), ha desarrollado esquemas de formación y consultoría en las que se les solicitó a los equipos técnicos estatales el desarrollo de estrategias para trabajar procesos de cambio y alineamiento de la supervisión escolar.

Al mismo tiempo, las entidades han recibido un conjunto de lineamientos de los programas federales para involucrar a la supervisión escolar y estrategias de apoyo a las escuelas, con diversas lógicas y propósitos. Así, el Conafe elaboró manuales del supervisor para proveer acompañamiento y apoyo a las escuelas en la realización de sus proyectos escolares (de base curricular en escuelas multigrado); el Programa Nacional de Lectura ofreció el manual de acompañamiento a las escuelas; el Programa de Integración Educativa ofrece sus orientaciones; el Programa de Escuelas de Calidad les asigna responsabilidades y delineó algunas estrategias de trabajo; el de Enciclomedia, también. La Dirección General de Secundarias Técnicas elaboró antologías con orientaciones temáticas y planteamientos técnicos tanto para las escuelas como para la supervisión de esa modalidad. Pronap, por su parte, estableció los mecanismos de evaluación y certificación de la actualización de docentes, directores, supervisores y ATP.

En entidades como Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tabasco, Hidalgo, Jalisco, Yucatán, Puebla, Michoacán, Aguascalientes y Guanajuato se desarrollaron programas institucionales dirigidos a intervenir en las funciones o tareas de la supervisión escolar, las capacidades técnicas del personal de supervisión, procesos o estrategias de trabajo; infraestructura y servicios para la operación; nuevas estrategias y métodos de trabajo. En más de un caso, se hicieron revisiones a fondo de la normatividad general respecto a la supervisión escolar (en particular, en la legislación educativa local; ver capítulo 2 de esta obra), se elaboraron documentos rectores para el desarrollo de la función.

En ese entorno, se abrieron espacios académicos de discusión sobre las tendencias y derroteros que sigue la reforma de la supervisión escolar en varios países. Se aportaron elementos para la construcción de un marco de referencia en el que se ubicó a la supervisión escolar en el contexto de las estrategias y procesos de la gestión de la calidad de la educación, en los que se reformula el sentido y alcance de algunas de las funciones clásicas (seminario SEByN, 2002) con la colaboración de expertos del Instituto Internacional de Planificación de la Educación, UNESCO. Así como espacios de discusión sobre distintas perspectivas para abordar los cambios necesarios en el ámbito de la supervisión escolar a nivel local (Contracorriente-Observatorio Ciudadano de la Educación, Puebla, 2004).

Entre 2000 y 2006, sin embargo, se vivió una coyuntura en la que se yuxtapusieron lógicas, orientaciones y procesos sobre la supervisión escolar y el apoyo técnico a las escuelas, tanto en el orden federal como en el local. En no pocas administraciones educativas locales se generó tensión y competencia por el predominio de ciertos lineamientos técnicos. En otros, se activaron procesos para integrar y articular una propuesta local sobre la necesaria transformación de la estructura, funciones y procesos de trabajo de la supervisión escolar, considerando en mayor o menor medida otros servicios de apoyo a las escuelas (como los centros de maestros o el papel de los ATP distribuidos en distintos lugares de la organización).

En un contexto en el que muchas entidades optaron por cierto camino y otras continuaron en una relación dependiente de los lineamientos de la SEP, ésta construyó y publicó, entre 2005 y 2006, un planteamiento general en los tópicos que nos ocupan. Se trata de las *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión* de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE, 2006); las *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar* (DGDGIE, 2006); las *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela* de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCEMS, 2005); así como las *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica* (DGDGIE, 2006). Varios de estos documentos se elaboraron al amparo de acuerdos y comisiones del Consejo Nacional de Autoridades Educativas y/o contaron con la colaboración o la participación de funcionarios de las entidades, así como de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB). Por ello, representan la construcción de algunos consensos acerca de lo que es necesario y deseable que suceda en los dos ámbitos: la supervisión, sus funciones, roles y estrategias de trabajo; la asesoría a las escuelas, como responsabilidad de múltiples instancias, en las que se incluye a la supervisión escolar, los ATP y los centros de maestros. Con un tercer elemento, que trasciende el orden técnico de las formas de intervenir en la gestión de las escuelas, que es la actualización de la normatividad respecto a su gobierno y funcionamiento (para superar los lineamientos de los acuerdos secretariales 96, 97 y 98, de 1982) y que aún en el presente se encuentra estancado. La publicación de estas orientaciones cerró un ciclo de elaboración de políticas implícitas a través de programas federales, aunque des-coordinadas o yuxtapuestas, así como de iniciativas locales en la materia, concertadas o en competencia con las federales.

Así, en los últimos tres lustros se ha desplegado un rico y variado conjunto de iniciativas, programas y proyectos referidos a la necesaria reforma de la supervisión escolar y los servicios de apoyo a las escuelas. Todos ellos basados en decisiones exigidas por: (a) los procesos de implantación de programas y proyectos destinados a las escuelas, mismos que le dan forma concreta a las políticas para el mejoramiento de la calidad de la educación; (b) la nueva correlación de fuerzas entre los grupos de poder al interior de los sistemas educativos locales, que demanda estrategias para recuperar o reconstruir su gobernabilidad; (c) las demandas específicas de la organización gremial, en relación con las condiciones de trabajo del personal o por la modificación de reglas del juego tradicionales por efecto de la introducción de nuevas formas de

regulación y (d) por la formulación de nuevos proyectos educativos locales, que implican la reorganización de las estructuras de gestión institucional, tanto en su dimensión administrativa como territorial.

Las características político-normativas de la supervisión escolar federal, heredadas por los estados de las fases previas de desarrollo del sistema educativo, en muy pocos casos han sido *controvertidas a fondo* por las acciones de capacitación o profesionalización emprendidas por la SEP o los gobiernos estatales a partir de la descentralización. La vigencia de la *normatividad laboral* clave (federal) que rige al magisterio en general y a los supervisores escolares en particular, establece serios límites a las iniciativas locales de cambio en esa materia. El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, el Reglamento de Escalafón, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que refiere a la participación de los sindicatos en la cobertura de vacantes); así como la vigencia tácita de Acuerdos Secretariales de la SEP (sobre la organización y funcionamiento de las escuelas) o de los Manuales de supervisión de cada nivel, o aun los Acuerdos de Pliego petitorio SEP-SNTE, dan sustento jurídico-administrativo a la estructura normativa que rige la actuación de los supervisores escolares. En varios estados ha tenido éxito —en lo general— la introducción de nuevos contenidos, distintas formas de trabajo y de organización de la supervisión escolar, del mismo modo que los proyectos de inversión en infraestructura física, mobiliario, comunicaciones, equipamiento y transporte para el personal de supervisión. Sin embargo, la persistencia de la relación laboral y la representación gremial centralizada en las jerarquías de la SEP y el SNTE no ha dado lugar a la modificación de la *imbricación* de los roles sindical y patronal en la figura de la supervisión escolar. El papel de control político-laboral-gremial-sindical de la supervisión escolar no ha sido alterado en su esencia. Mientras que el papel de la supervisión en el control-desarrollo-evaluación-apoyo de la actividad educativa escolar, efecto esperado de la profesionalización de ese estamento, no se ha instalado sino en casos muy excepcionales.

El papel de control político-laboral-gremial-sindical de la supervisión escolar no ha sido alterado en su esencia

El papel de la supervisión en el control-desarrollo-evaluación-apoyo de la actividad educativa escolar, efecto esperado de la profesionalización de ese estamento, no se ha instalado sino en casos muy excepcionales

En 2002 se firmó el *Compromiso social por la calidad de la educación* en el que se planteó el propósito de que la *promoción* de los docentes y directivos para cargos de supervisión y Jefatura de Sector —al amparo de la normatividad vigente del escalafón magisterial— se diera mediante *concursos de oposición*. Se suponía que esa medida erradicaría las formas vigentes de acceso al cargo de supervisión (además de escalafón formal, el paralelo) y contribuiría a una profesionalización del ejercicio del cargo y la función. Sin embargo, entre ese año y 2006 no se implementó, aun cuando la SEP realizó estudios y diseños para su operación. Ahora, el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* ha planteado un conjunto de objetivos y metas que implican a la supervisión escolar, en cuanto a su capacitación, el desarrollo de funciones de evaluación y apoyo diferenciado a las escuelas. Su concreción supone una transformación cualitativa de la orientación, los roles y las prácticas del personal de supervisión escolar, pero no refiere la necesaria incidencia en los constitutivos históricos que configuran la dimensión político-normativa de ese servicio.

Ha sido la *Alianza por la Calidad de la Educación*, firmada en mayo de 2008, la que reitera el propósito anunciado en el *Compromiso Social...* en materia de acceso al puesto, mediante *concurso público de oposición*, por el cual se espera *promover al per-*

sonal más calificado (que reúna los requisitos para la promoción escalafonaria, cabe suponer) y establecer el desempeño como eje de la contratación y la promoción para así fortalecer la calidad de las autoridades educativas. Todo lo anterior también con el propósito de fortalecer la transparencia de un proceso administrativo laboral referido al acceso al cargo. No hay evidencia, sin embargo, de que se pretenda modificar la normatividad que permite la permanencia indefinida, la inamovilidad en el cargo, la ausencia de evaluación del desempeño en el ejercicio del cargo, o el carácter de personal de base que disponen los funcionarios de confianza que realizan labores de gestión laboral-patronal, pero con membresía y poder sindical.

3.3 Investigaciones nacionales y estatales sobre la supervisión escolar (1992-2007)

La supervisión escolar y el apoyo técnico a las escuelas no se han constituido como campos independientes de investigación educativa en nuestro país, sino como uno de los temas posibles dentro del área temática *Gestión y organización de instituciones educativas*. Eso se puede constatar en la definición y delimitación de los campos y líneas temáticas que el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie) ha establecido tanto para la convocatoria a los Congresos Nacionales de Investigación Educativa, como para la elaboración de los estados de conocimiento (1992-2002). Lo anterior no significa que no haya referencia a los temas en ambas instancias. Más bien, aparece de manera subordinada a otros temas o como tópicos implicados en el análisis de otros problemas de investigación. Si bien esos temas y problemas están referidos al gran campo de la gestión educativa, e incidentalmente han estado presentes como mesas de discusión o simposios dentro de los últimos congresos, se trata de iniciativas aisladas de algunos académicos que luchan por el reconocimiento del campo.

Gran parte de la *investigación empírica* sobre el tema no ha sido difundido o divulgado en los medios académicos convencionales. Esto es, no aparecen publicaciones en forma de artículos de revista arbitrada, como libros, o en el formato de artículo en revistas de divulgación. Esto se puede afirmar a partir del hecho de que en varias revistas académicas no hay un solo artículo de investigación específicamente dedicado al tema de la supervisión escolar o al apoyo técnico a las escuelas. Es el caso, por ejemplo, de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (Comie, considerando hasta el número actual), en la que sólo han aparecido una reseña de un libro y dos artículos de temas referidos a la gestión institucional, la innovación y la descentralización educativa, por cuyo contenido se ve implicada la supervisión escolar. Algo semejante sucede con artículos publicados por la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* del Centro de Estudios Educativos A.C. (CEE), en los que la supervisión escolar es un tema implicado en estudios con otro objeto más amplio.

Otras revistas académicas, como la *Revista Electrónica de Investigación Educativa* o la revista *Perfiles Educativos* (que no se dedica especialmente a temas de educación básica pero que con frecuencia aborda temáticas relativas), no han incluido artículos que reporten resultados de investigación empírica, aunque en más de algún artículo se haga referencia indirecta a los temas. Más aún, publicaciones como la *Revista Mexicana*

de *Sociología* (UNAM), la de *Estudios Sociológicos* (Colmex), las de *Política y Gobierno y Gestión y política pública* (CIDE) que con cierta regularidad han publicado contribuciones sobre la descentralización educativa, la administración pública y la gobernabilidad del sistema educativo, o el financiamiento de la educación, no han publicado artículos especialmente dedicados al tema.

Lo que se encuentra con relativa facilidad es un conjunto de artículos en revistas de divulgación, en las que las publicaciones aparecidas se pueden agrupar en dos tendencias. La primera tendencia la representan aquellos artículos dedicados a la reflexión teórica, o al *ensayo de propuestas* a partir de percepciones o planteamientos de desarrollo por parte de académicos vinculados a acciones de la administración educativa en la materia. Varios están basados en investigación documental, o en la recuperación de información de carácter diagnóstico. La segunda tendencia se conforma con artículos que hacen el reportaje de lo que piensan algunos actores que debería suceder en las acciones destinadas a la reforma o a la innovación de las estructuras, funciones, organización, estrategias o métodos de trabajo para la supervisión y apoyo a las escuelas, así como para artículos que ensayan respuestas a ciertas preguntas, a partir de indagaciones documentales sistemáticas.

Algunas revistas son de circulación nacional, editadas por centros de investigación o asociaciones civiles dedicadas al fomento del desarrollo educativo. Entre ellas, están las revistas *Educación 2001* y *Cero en Conducta*, mismas que han publicado ensayos y reflexiones sobre los temas, basados algunos en la investigación documental, en las discusiones presentes en seminarios nacionales o en los círculos de discusión al interior de la administración educativa. Otras revistas, patrocinadas por secretarías de educación estatales, como *Educar* (SEJ, Jalisco) o *Visión Educativa* (SEC, Sonora), han publicado ensayos con planteamientos de desarrollo de la función de la supervisión. Asimismo, revistas universitarias como *Caleidoscopio* de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA); *Sinéctica* del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), han dado cabida a artículos sobre temas de descentralización educativa, gestión institucional y política educativa en los que se refiere a la supervisión escolar de manera secundaria o tangencial.

El paisaje impresionista anterior no representa de ningún modo que en México no se realice investigación empírica, descriptiva y/o analítica sobre el tema. Se han realizado varias investigaciones sobre la supervisión escolar y sobre el apoyo técnico a las escuelas en los últimos diez años. Son de distinto tipo: (a) investigaciones especialmente centradas en el tema de la supervisión escolar, sea desde un planteamiento de *análisis empírico*, en campo, con la participación directa de los actores; sea desde una *indagación documental*, analítica, crítica o descriptiva, (b) investigaciones que de manera indirecta abordan problemas o fenómenos de la supervisión escolar, implicados en objetos de estudio más amplios, pueden ser sobre el trabajo docente, la gestión institucional, la descentralización o la evaluación de la operación o impacto de programas federales. Desde otro punto de vista, hay investigaciones con carácter exploratorio, descriptivo o diagnóstico situacional, situados en el presente. Hay otras investigaciones que estudian a la supervisión en su historia o con una perspectiva histórica (las menos). Otras más, parten de una problematización del presente y buscan

formular perspectivas o modelos de desarrollo para el futuro, aunque adolecen de una perspectiva histórica.

Las investigaciones se han realizado con distinto grado de cercanía respecto a la administración educativa y los procesos de toma de decisiones. Unas han sido realizadas por personal técnico adscrito a la administración educativa (federal, local); otras por encargo de unidades administrativas, a equipos de investigación o de consultoría externos. Otras se han realizado por académicos universitarios independientes a los procesos de gestión institucional de la educación básica; hay también investigaciones que se han llevado a cabo como tesis de maestría y doctorado, en programas de posgrado en educación. Otro grupo de proyectos se han realizado o están en proceso, a partir de las convocatorias emitidas por el Fondo Sectorial de Investigación para la Educación (SEP-Conacyt, iniciado en 2002), toda vez que el tema de la supervisión escolar y el apoyo a las escuelas fuera considerado dentro del conjunto de *demandas* de investigación, establecidas en los términos de referencia. Los proyectos han sido desarrollados por investigadores adscritos a secretarías de educación estatales, centros de investigación o universidades, así como por profesionales de la consultoría independiente.

Por lo anterior, resulta difícil hacer un balance de los *aportes de investigación* al conocimiento de los fenómenos, procesos y agentes de la supervisión escolar, en el marco de la transformación de la gestión educativa. Se hace, en consecuencia, un *primer reconocimiento* descriptivo de las temáticas, problemas u objetos de estudio que han sido abordados, tanto de manera directa como indirecta (a través de proyectos de investigación sobre objetos mayores, que implican a la supervisión escolar).

Las temáticas recientes de la Investigación Educativa sobre la Supervisión Escolar en México que es posible delimitar de manera general son:

Perspectiva histórica sociopolítica sobre el puesto y sus relaciones de poder. Algunos estudios refieren los procesos históricos, políticos, por los cuales se fue conformando el Sistema Educativo Mexicano asignando determinadas funciones, roles y posiciones de poder al estamento de supervisión. También refieren el modo en que se construyen las relaciones de poder y la *imbricación* entre la administración educativa y el sindicato magisterial. Cómo esa relación se constituye en un conjunto de problemas para el efectivo control del servicio educativo y un límite al mejoramiento de la calidad de la enseñanza.⁷⁷

Sobre las estructuras y relaciones de poder en el ejercicio del cargo de supervisión escolar. Estudios que analizan las interacciones y los procesos de comunicación de los

⁷⁷ Arnaut, Alberto (2001). "La Transformación del SNTE y de la dirección y supervisión escolar". En: *Revista Educación 2001*, número 70, marzo; Margarita Zorrilla Fierro (1998). "Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación". En: Pablo Latapí (coord.), *Un Siglo de Educación en México*. Tomo I, cap. IX. Biblioteca Mexicana. México, FCE, pp. 319-357. Salvador Camacho Sandoval y Yolanda Padilla Rangel (1998). *Historia de la educación en Aguascalientes en el siglo XX*. Aguascalientes, IEA, Tomos I-IV. Etelvina Sandoval (1992). *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*, México, DIE-Cinvestav, IPN. Tesis.

supervisores escolares y la construcción de relaciones de poder, de autoridad y de control laboral del personal.⁷⁸

Perspectiva sobre el rol de la supervisión en procesos de cambio. Varios estudios han analizado el papel de la supervisión escolar como *mediatizador* de las políticas, los criterios y las nuevas regulaciones que la administración educativa pretende implantar, sea por que no se ajustan a las lógicas de control corporativo gremial; porque alteran las relaciones de poder y autoridad al interior de las zonas escolares; sea porque los programas y proyectos no los consideraron interlocutores, no les dieron la capacitación necesaria o los *usaron* como enlaces en procesos que los implicaban en lo personal y profesional. Otro proyecto se dedica a analizar las implicaciones en la supervisión escolar de la prescripción de la obligatoriedad de la educación preescolar y el cambio curricular con la implantación del PEP 2004.⁷⁹

Perspectiva administrativa organizacional, sobre las funciones de la supervisión escolar. Varios y diversos son los estudios dedicados al análisis y, especialmente, a la construcción de propuestas para la transformación de las funciones asignadas por la administración educativa a la supervisión escolar. Ya sea elaborar las propuestas desde perspectivas normativas institucionales, desde perspectivas comparadas o desde un proceso de análisis empírico, mediante encuestas o consultas al personal de la supervisión escolar. Otro estudio se propuso conocer las funciones de los supervisores de las zonas migrantes y conocer las características personales, laborales y profesionales de los supervisores de educación básica de un contexto migrante.⁸⁰

Sobre procesos de reforma e innovación de las estrategias, estructuras y prácticas de la supervisión escolar. Estudios dedicados al análisis de programas o proyectos de intervención sobre la estructura, organización, funciones, roles, tareas y nuevas formas de trabajo de la supervisión escolar, por una parte, por otra, a la indagación sobre las premisas sobre las que se puede apoyar un proceso integral y sistémico de la organi-

⁷⁸ Henestrosa de la Cruz, Lidia (coord.) (1994). "Comunicación y relaciones de poder en la supervisión escolar". SEP. DEPRIM, DF, Julio. s/a (2003). "La micro-política en la supervisión escolar de educación primaria, el caso del departamento de la región sur poniente en el Estado de México" (postulada pero no aceptada). VII CNIE, Comie.

⁷⁹ Ezpeleta, Justa y Weiss, Eduardo (1994). *Programa para abatir el rezago educativo. Evaluación cualitativa del impacto.* Informe final. México, D.F.: Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, p. 29-86. Teresa Bracho (2004). *El Programa Escuelas de Calidad PEC 2001-2003: Evaluación externa.* Mecanograma. México, CIDE. Gloria Del Castillo (2007). *Diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria en el Distrito Federal.* Flasco. Lucía Rivera Ferreiro (coord.) (2003). *Supervisión de la educación preescolar en el Distrito Federal.* México, UPN-Ajusco.

⁸⁰ Fierro Evan, Cecilia y Tapia García, Guillermo (2000). *Perfil de funciones para la supervisión escolar en el sistema educativo de Guanajuato;* estudio. Secretaría de Educación de Guanajuato. Andrés Magaña Moreno; Teodomiro Pelayo Gómez; Juan José Altamirano Gómez; María Lourdes Vargas Murillo (s/f) "¿Quién supervisa las escuelas primarias en el occidente de México? Características del Supervisor de la Región Occidente" En: *Taller Nacional de Análisis de Resultados.* Dirección General de Evaluación Educativa, SEP. Romualdo Villanueva y Ana Aurora Lara (coords.) (1994). *Diagnóstico de las funciones directivas y propuesta de actualización de supervisores escolares.* SEP. DEPRIM. DF. Julio. Alfonso Torres Hernández (2004). *La construcción de una nueva racionalidad en las funciones directivas y de supervisión en la educación básica del estado de Hidalgo.* Centro de Investigación Educativa y Fortalecimiento Institucional del Estado de Hidalgo. Pablo Armando Vanscoit Martínez (2003). *Hacia la transformación de las funciones de dirección y supervisión escolar.* Sandra Aguilera Arriaga (coord.) (2004). *La supervisión escolar de educación básica en un contexto migrante. Estudio en siete municipios de la mixteca poblana.* México, Contracorriente, Instituto de Desarrollo Evaluación Educativa e Investigación A.C. María de la Luz Segovia Carrillo (s/f). "Funciones y perfil del supervisor de educación primaria estatal" (Durango). s.p.i.

zación, funciones y tareas de la supervisión, en el sentido de mejora de la calidad de la educación.⁸¹

Sobre el papel que representa la figura y la función de la supervisión escolar en las escuelas. Estudios de caso sobre los factores, relaciones y procesos en los que la supervisión escolar interviene en la vida cotidiana de las escuelas que se relacionan de manera positiva con lo que los alumnos aprenden. Un estudio enfatiza la relación entre las funciones de supervisión y el trabajo docente en el nivel de educación secundaria, modalidad de Telesecundaria.⁸²

Sobre la formación para el ejercicio del cargo de supervisión escolar. Varios reportes de investigación aluden a los procesos de formación, capacitación y desarrollo del personal de supervisión escolar. Otros refieren al papel que la supervisión escolar cumple en los procesos de actualización de directores y docentes de escuela básica.⁸³

Sobre los sujetos y sus prácticas. Refieren a la dimensión personal, profesional, laboral y subjetiva de los actores de la supervisión escolar. Recuperan sus puntos de vista, sentidos y significados acerca de su función y sus prácticas.⁸⁴

Sobre la problemática de la supervisión escolar desde una perspectiva laboral administrativa. Son estudios o documentos técnicos que refieren a las condiciones de trabajo y a las características y normatividad de acceso al cargo de supervisión.⁸⁵

Sobre la gestión institucional y escolar y su relación con la supervisión escolar. Varios estudios abordan los fenómenos y procesos de la gestión institucional, las lógicas con

⁸¹ Calvo Pontón Beatriz; Zorrilla Fierro Margarita; Tapia García Guillermo y Conde Flores Silvia (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. París: IIPÉ-UNESCO. Guillermo Tapia García (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Guanajuato. Tesis de Maestría. José Guadalupe Camarillo (2006). "Factores de éxito y/o fracaso en la implementación del proyecto "La gestión en la escuela primaria". *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* Vol. 4, No. 3. Marco Iván Vallejo Martínez y Marco Iván Vallejo Corro (2001). "La supervisión escolar como un proceso de gestión institucional participativa, evaluación crítica e investigación-acción". En: *Educación*, nueva época, N. 16. Secretaría de Educación, Jalisco, Marzo. Marco Iván Vallejo Martínez (2003). "Supervisión escolar, proyecto educativo e investigación-acción, elementos de una estrategia para la profesionalización docente en la educación secundaria". En: *Educación*, nueva época, N. 27. Secretaría de Educación Jalisco, diciembre.

⁸² Schmelkes, Silvia, F. Martínez y M. C. Noriega. (1997). *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*. México: SEP-Fondo de Cultura Económica. José Antonio Plácido (1997). *La influencia de la supervisión escolar en la calidad de la educación: Estudio de caso de dos supervisores de educación primaria*. Tesis de maestría no publicada, Universidad de las Américas, A. C. (México, DF). René Pedroza Flores, José Luis Flores Reyes y Sabás Saldaña Mejía (2007). *La función supervisora y el fracaso escolar en telesecundarias*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.

⁸³ Barba Casillas, Bonifacio (coord.) (2000). *La federalización educativa: Una valoración externa desde la experiencia de los estados*. México, SEP. Isaías Álvarez (2004). *Experiencias, logros y desafíos en la formación de directivos para la educación básica*. México (IPN-ESCA).

⁸⁴ Flores Velásquez, Fernando (2006). *"La supervisión de educación primaria: nociones, representaciones y prácticas en el contexto modernizador. El caso del Estado de México"*. Tesis doctoral. Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México. Ruth Arriaga (1996). *El sentido y realidad de la supervisión escolar en educación primaria: El punto de vista del supervisor y la docente*. Tesis de Maestría en Educación, no publicada, Universidad de las Américas, A. C. (México, D. F.). Gloria Del Castillo (2007). *Diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria en el Distrito Federal*. Flasco. Javier Enrique Ortiz y Rogelio Martínez Flores (1997). *Estudio piloto para la caracterización de la figura del supervisor escolar*. México, Conafe.

⁸⁵ Arnaut Salgado, Alberto (2003). *Administración educativa federalizada en México, 1992-2002*. México, El Colegio de México. Mecanograma. Alberto Arnaut (2001). "La Transformación del SNTE y de la dirección y supervisión escolar". En: *Educación 2001*, número 70, marzo. SEByN-DGN (2004). *Promoción a cargos de dirección y de supervisión escolar mediante concurso de oposición*. Documento base, México, SEP. SEByN-DGIE (2002). *Primera reunión de supervisores de educación primaria. Problemas y propuestas de acción para mejorar la calidad de la educación primaria*. México, Marzo. Mecanograma.

las que se busca producir cambios o innovaciones orientados a la mejora de la calidad de la educación; identifican limitaciones y restricciones culturales, administrativas, políticas. Asimismo, refieren la gestión pedagógica de las escuelas, el papel que en ella ha de jugar la supervisión escolar.⁸⁶

Sobre las funciones y tareas de apoyo técnico a las escuelas. Es uno de los asuntos menos trabajados en el terreno de la investigación, pues los documentos refieren procesos de investigación acción o de innovación. En este campo temático predominan las reflexiones ensayísticas con referentes documentales.⁸⁷

Historia de la supervisión escolar. Muy pocos estudios tienen una perspectiva histórica de largo plazo o fueron realizados desde la historiografía. Refieren a la aparición, desarrollo y transformación tanto de las estructuras administrativas como la normatividad institucional sobre el control, la inspección y la supervisión escolar. Menos estudios refieren a procesos históricos de conformación de los actores de la supervisión sus relaciones políticas y su participación en procesos político-institucionales y gremiales.⁸⁸

Las investigaciones revisadas presentan diversos hallazgos compartidos.⁸⁹ Entre ellos encontramos coincidencias en la definición del perfil de los supervisores escolares, las condiciones de acceso al cargo, los problemas de capacitación, operación y normatividad de sus funciones. Algunas de las condiciones desfavorables descritas en los estudios, respecto a la supervisión escolar son:

Sus estilos de trabajo están supeditados a sus intereses personales, condiciones económicas, posiciones sindicales y preparación profesional; esto se debe a la falta de marcos normativos para su operación, la existencia de reglas tácitas y la fuerza de las prácticas tradicionales centradas en el control; así mismo se observa el insuficiente trabajo colegiado, la falta del conocimiento de los planes y programas de estudio, y el manejo teórico y metodológico adecuado.

⁸⁶ CNIE (1999). Mesa redonda "El funcionamiento del sistema educativo y su impacto en la escuela". V CNIE Aguascalientes. Justa Ezpeleta Moyano (2004). "Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos para su implementación". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. IX, número 21. Comie, México. Justa Ezpeleta (2002). "Sobre el cambio de la supervisión". En: *Educación 2001*, oct. pp. 46-47. s/a (2003). "Supervisión y proyecto escolar. Una experiencia de gestión pedagógica y una propuesta metodológica". Jalisco (postulada pero no aceptada). VII CNIE. Margarita Zorrilla Fierro (2002). "Perspectivas de la supervisión escolar como ámbito de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica." En: *Visión educativa*. marzo. Secretaría de Educación y Cultura. Sonora. Margarita Zorrilla Fierro (1997). "¿Qué sentido tiene la supervisión escolar?". En: *Educación 2001*. México, Año III, n.30, noviembre, pp. 20-22. Margarita Zorrilla Fierro (1995). "La supervisión escolar en el centro de una gestión institucional renovada". En: *Cero en conducta*, núm. 38-39, año 10, México, enero-abril, 1995, pp. 15-27. Margarita Zorrilla Fierro (1999). "Descentralización e Innovación Educativas en Aguascalientes 1992-1998. Una mirada desde dentro.". En: *Caleidoscopio*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Medardo Tapia Uribe (2004). "Federalización y gestión educativa estatal. El caso de Morelos". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Abril-junio, vol. 9, Núm. 21, pp. 361-401.

⁸⁷ Zamudio, Rita del Pilar (2004). *Construcción participativa de un modelo de Asesoría Técnico-Pedagógica para Jefes de Enseñanza en el ámbito de la Supervisión educativa*. Centro de Investigación y Desarrollo Educativo Acapulco.

⁸⁸ Osorio Estrada, Francisco (2006). "Origen y evolución histórica de la supervisión escolar. Subsistema educativo estatal. Estado de México". Investigación de año sabático. Alberto Arnaut (1998). *Historia de una profesión, los maestros de educación primaria en México, 1887- 1994*. México, CIDE. Guillermo Tapia García (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Guanajuato. Tesis de Maestría.

⁸⁹ Con la colaboración de Verónica Medrano.

Existe una gran carga de trabajo administrativo, por lo que si no cuentan con equipos de supervisión suficientemente preparados para impulsar las tareas pedagógicas, por lo general descuidan la asesoría y guía académica de los docentes.

Las designaciones de los supervisores escolares siguen siendo, tras previo acuerdo con la representación sindical, bajo criterios escalafonarios y sin tomar en cuenta la preparación de los docentes. Tampoco existen criterios para la conformación de los equipos de apoyo técnico-pedagógico y administrativo; además, éstos no tienen una designación formal al cargo que impacte favorablemente en sus condiciones laborales.

En la mayoría de los casos —aunque no existen estadísticas a nivel nacional y pueden o no tener relación con sus estilos laborales— se trata de profesores alrededor de los 45 años de edad, jubilables, sindicalistas, sin preparación previa ni introducción sobre las funciones que desempeñarán y aunque tienen bajo su responsabilidad un promedio de 12 escuelas, en algunos casos pueden encontrarse dispersas.

Hay una completa ausencia de mecanismos de evaluación de sus prácticas y poca claridad de la relación que tiene su trabajo con los resultados académicos de los estudiantes. Además, los supervisores no pueden ser removidos de sus cargos por cuestiones relativas a su desempeño profesional, sólo por incumplimiento de las disposiciones normativas o el continuo ausentismo; sin embargo, al tratarse de docentes que tradicionalmente han colaborado de manera estrecha con el sindicato reciben su respaldo cuando enfrentan esta clase de problemas.

No existe normatividad adecuada sobre sus funciones, pues los manuales o documentos suelen ser ambiguos y no toman en cuenta la diversidad de las condiciones donde desarrollan su trabajo. Además, tradicionalmente, a sus funciones se van agregando responsabilidades para la puesta en marcha de los programas y disposiciones que a nivel federal y estatal son implementadas, sin que ellos puedan tomar decisiones operativas sobre la selección de estos concursos y convocatorias.

La infraestructura y los recursos disponibles para llevar a cabo su labor, así como el número de visitas a los centros escolares, resultan insuficientes y poco organizadas. Sólo cuando los programas estatales o federales contemplan la asignación de partidas para este fin, pueden encontrarse mejoras a este respecto (construcción o renta de oficinas, asignación de un automóvil, etcétera).

La movilidad en algunas de las supervisiones escolares, así como en la planta docente de las zonas, es uno de los problemas más grandes presentes en las escuelas de comunidades rurales, indígenas y marginales. Esta característica afecta la continuidad de trabajo planteado en el proyecto de la zona escolar y, por consiguiente, en los centros escolares.

La actualización y capacitación de los supervisores y sus equipos suele resultar poco pertinente al centrarse en temas relativos más a la normatividad que a la gestión del proyecto escolar y el proceso enseñanza-aprendizaje.

Asimismo, se ha evidenciado que las condiciones contextuales sociales, económicas y culturales establecen en gran medida el nivel de participación de los supervisores escolares con las escuelas, pues en aquellas zonas donde existen instituciones multigrado o unitarias su incidencia en la toma de decisiones es mayor y el trabajo cercano con el director y docentes puede resultar indispensable.

Las designaciones de los supervisores escolares siguen siendo, tras previo acuerdo con la representación sindical, bajo criterios escalafonarios y sin tomar en cuenta la preparación de los docentes

Las innovaciones llevadas a cabo en las entidades federativas sobre la supervisión escolar se ha centrado, en su mayoría, en las formas de organización y en la capacitación para el trabajo en torno al proyecto escolar y de zona

Las innovaciones llevadas a cabo en las entidades federativas sobre la supervisión escolar se ha centrado, en su mayoría, en las formas de organización y en la capacitación para el trabajo en torno al proyecto escolar y de zona; sin embargo, se han dejado de lado las cuestiones estructurales del cargo, principalmente, aquellas relativas a su acceso y permanencia en el cargo, las políticas laborales y la cadena de mandos, en donde parecen descansar un buen número de sus problemas.

Finalmente, en contra del discurso de federalización educativa, siguen existiendo problemas para llevar a cabo el trabajo colegiado y el impulso a la participación de los padres de familia, entre otras cosas, debido a la poca confianza que las autoridades educativas tienen en la capacidad de los supervisores y directores, para la toma de decisiones sobre el rumbo que deben tomar los centros escolares.

Por otra parte, existen reflexiones sobre las posibilidades de mejoramiento de la supervisión escolar de acuerdo a lo que se observa en algunas experiencias exitosas que fueron sistematizadas a través de estos estudios, debido a que es en la experiencia cotidiana en la cual los supervisores logran sacar adelante los procesos educativos y de gestión, a pesar de las condiciones de la zona escolar y los centros educativos que la integran. El valor de los hallazgos se debe a que son estrategias construidas a partir de la práctica.

Para terminar, al analizar los documentos en que tanto la administración educativa federal como varias de las entidades federativas plantean programas de intervención, proyectos de innovación o lineamientos y orientaciones generales para la reforma de la supervisión escolar y el apoyo técnico a las escuelas, se observa una muy escasa referenciación de los reportes de investigación, de libros o artículos sobre el tema. El documento más citado y referido es el de Calvo, *et. al.* (2002). Hay varios documentos que parten o se fundamentan en el conocimiento tácito que los equipos de trabajo tienen sobre el tema, o que se apoyan en procesos de análisis de los sistemas de información producidos por la propia administración educativa. Pero no refieren los hallazgos o afirmaciones procedentes de la investigación educativa. Para la situación anterior hay dos posibles explicaciones. Primera, la escasa publicación y/o circulación de muchos de los reportes de investigación, más allá de ser dados a la luz como artículos de divulgación. Segunda, la creciente participación de académicos en procesos de formación de funcionarios, en la conformación de equipos de discusión, en la realización de funciones de consultoría con los altos directivos de la administración educativa (especialmente la federal, aunque en algunas entidades hay gran presencia de académicos).

Tomando el segundo caso, es necesario problematizar las implicaciones que tiene el creciente uso de información y conocimiento teórico y empírico disponible a nivel personal por los académicos, sobre todo cuando éste suple la generación de nuevos procesos de problematización, análisis e interpretación de los problemas concreta y empíricamente presentes en las diferentes realidades y contextos locales. En este punto, parece recomendable que las labores de consultoría orienten e incentiven la realización de más y mejores diagnósticos situacionales, mejores análisis histórico-coyunturales y mayor intencionalidad para la realización de investigación académica, para que la toma de decisiones de la administración reconozca la complejidad y multi-

dimensionalidad de factores y procesos implicados en la construcción cotidiana de las relaciones que establece la supervisión escolar en el ejercicio de sus funciones.

Conclusión

La historia nunca se repite, sin embargo, se acumula o sedimenta de modo que condiciona las posibilidades del presente y del futuro. Es el caso de la historia de la inspección/supervisión escolar en México: como función de control estatal de la educación emergió en la *fase germinal* del Estado-Nación mexicano. En las entidades federativas se concibieron y desarrollaron los lineamientos básicos sobre la función de control-regulación asignada a la inspección escolar. Se establecieron, delimitaron y evolucionaron las tareas, los actores y los procedimientos básicos para regular la acción educativa en las escuelas en aras de uniformar la enseñanza. La inspección debía vigilar y asegurar el cumplimiento de la Ley.

En las postrimerías del siglo XIX, en las entidades federativas quedó asentada la inspección escolar como se le conoció en el siglo XX: un puesto específico dentro de la estructura de la administración educativa, a cargo de un funcionario especializado procedente del gremio magisterial, cuyas tareas básicas eran visitar las escuelas, verificar el cumplimiento de la normatividad técnica y administrativa, orientar el trabajo de los profesores e informar a la autoridad educativa para que determinara las acciones conducentes en materia técnica, administrativa y laboral. En ese momento, la inspección escolar estuvo al margen de la gestión operativa del servicio educativo. Con la consolidación del Estado-Nación mexicano, a partir de la última década del siglo XIX se desarrolló la tendencia a la centralización política de la educación nacional, a fin de *uniformar* la enseñanza y dotarla de un carácter *nacional* en todas las escuelas del país, fueran de los ayuntamientos, de los estados o de la federación. La administración pública federal se afianzó y se especializó de manera progresiva. La educación fue asunto subordinado al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que cobró mayor peso al establecerse la Subsecretaría de Instrucción Pública al interior del mismo en 1901; ganó autonomía al instituirse la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA) en 1905.

En ese marco institucional, en la administración pública federal se definieron las orientaciones básicas de la inspección escolar en el Distrito Federal y Territorios Federales: la función la realizan funcionarios especializados, con un cargo y nombramiento específico, procedentes del magisterio, en un territorio delimitado, la zona escolar. Asimismo, se estableció la visita a las escuelas para vigilar el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas, la orientación de los profesores para facilitar la aplicación de la reforma pedagógica, el informe a la autoridad educativa superior. La distinción de las materias técnicas respecto a las administrativas fue un elemento clave en esta fase. El inspector federal debe realizar gestiones operativas para asegurar la prestación del servicio en las escuelas municipales nacionalizadas o de nueva creación, proveyendo lo necesario sobre los inmuebles, muebles y material educativo; así como tareas en relación al control laboral de los profesores. A la vez, la inspección se especializó según servicios o materias específicas (educación primaria, gimnasia, o labores).

La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) recuperó muchas de las definiciones construidas en los pocos años que estuvo vigente la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA)

El Estado que emergió de la Revolución Mexicana adoptó el carácter de agente de *transformación cultural* de la sociedad, pretensión mucho más amplia que la del Estado educador del siglo XIX. Además de adoptar los principios políticos y las aspiraciones sociales de los grupos participantes en el proceso revolucionario, asumió el reto de la modernización, la igualdad, la *unidad* y la *identidad nacionales*. La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) recuperó muchas de las definiciones construidas en los pocos años que estuvo vigente la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, en relación con la organización y administración de los servicios educativos federales en los territorios, para ampliar su ámbito de aplicación hacia las entidades federativas. Esto es, retomó el camino de la *federalización* de los servicios, que en la práctica representó no sólo la centralización política sino también la administrativa y financiera.

Sin embargo, al asignarse a la educación el carácter *popular* —versus la tendencia selectiva de la educación durante la dictadura porfirista— la expansión de la educación primaria promovida por la SEP adoptó el espíritu de una cruzada. Eso matizó la definición de las orientaciones y lineamientos para la organización del Sistema Educativo Nacional y, en particular, de la concepción y funciones asignadas a la inspección escolar. Varias definiciones fundamentales proceden de los antecedentes acumulados en la SIPBA. La inspección escolar está a cargo de un funcionario especializado, individual, procedente de las filas del magisterio, con experiencia como docente o director de escuela. Pero, por una parte, su organización se jerarquizó: inspectores regionales (de varias entidades), inspectores generales (que también eran los delegados de la SEP en los estados), inspectores de zona escolar. Por otra, sus funciones se ampliaron al no agotarse en la vigilancia y control de la enseñanza, sino que incluyeron asuntos relativos a la operación de las escuelas: crear centros escolares, reclutar profesores, dotar de recursos materiales y educativos a los profesores, asegurar el pago de salarios a los mismos. Más aún, entre 1921 y 1950, los inspectores tuvieron otras funciones y frentes de acción: promoción social, comunitaria e ideológica del régimen confrontando a los poderes locales y a la resistencia conservadora; la organización y control político, corporativo e ideológico de los profesores. El inspector adquirió un carácter de *funcionario militante*, activista, de una causa revolucionaria.

En las décadas de 1940 a 1970, al amparo de las políticas de unidad y reconciliación nacional, la inspección escolar se fortaleció en el ámbito administrativo-operativo y político, como componente crítico del proceso de máxima centralización del sistema educativo nacional. En primer lugar, sus funciones se ampliaron hasta ser una extensión *en campo* de la administración educativa centralizada. Funciones de planeación, organización y control operativo de la expansión del sistema escolar, para enfrentar la masiva escolarización de una población creciente (la revolución demográfica). Dada la progresiva complejidad administrativa del servicio educativo, las tareas y los procedimientos de inspección se estandarizaron y rutinizaron, aunque continuó con funciones dinámicas, como la formación y capacitación de profesores en servicio. En tanto las funciones clásicas de control de la normatividad seguían vigentes, pasaron a un segundo o tercer plano, mientras que cobraron mayor peso las funciones —no formales— de control político, gremial y corporativo del magisterio. Lo anterior se

reflejó en la *imbricación* de la función y el puesto de inspector como funcionario de la Administración Pública Federal y su membresía, participación y poder sindical. Se trata de una época en la que, parafraseando a Torres Bodet, el Estado ganó el control absoluto del Sistema Educativo Nacional, pero perdió a las escuelas y... a la educación con ellas.

En la época de inicio del proceso de descentralización, a través de la desconcentración administrativa de los servicios federales (1972-1992), el rol político de control sindical de los profesores se fortaleció en manos de la inspección escolar. Así como su papel de *administrador en campo*, como extensión ambulante de la autoridad educativa federal en los estados. La provisión de profesores, de mobiliario, de construcción de inmuebles, de libros de texto, de solución de conflictos y la gobernabilidad de la zona escolar —indispensable para la *pax educativa*—, así como la gestión laboral, administrativa y política necesaria, fueron constitutivos funcionales de la inspección escolar. La administración educativa federal buscó formalizar y racionalizar la acción de la inspección, transitando a la figura y funciones de la supervisión escolar. Entonces se desarrollaron los *manuals de supervisor de zona*, en los que se detallaron los distintos campos funcionales, las acciones y los procedimientos administrativos, dando cuenta de un elevado nivel de burocratización de la acción de supervisión escolar. En adición, se hizo más compleja la trama institucional para la operación del control territorial de los servicios educativos al establecerse la figura del Jefe de Sector, al mismo tiempo que en las instancias administrativas federales desarrollaron las unidades administrativas regionales.

La descentralización del Sistema Educativo Nacional se pactó en 1992, como parte de la agenda de la reforma del Estado posrevolucionario y de los paradigmas de la nueva gestión pública de inspiración *neoliberal*. Los servicios federales fueron transferidos para su operación por los gobiernos estatales. Dieciséis estados tenían un sistema educativo local de tamaño y complejidad variable, cuatro estados apenas tenían algunas escuelas, sin una administración local fuerte. Doce de ellos no tenían un sistema educativo propio y 11 recibieron un sistema educativo federal completamente armado (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas). A partir del ANMEB, varias entidades procuraron reorganizar su sistema educativo local, integrando a la administración pública estatal, fusionando o sólo coordinando los servicios federales transferidos con los estatales preexistentes. Las entidades recibieron la herencia de la configuración histórica burocrática-corporativa de la supervisión escolar federal.

En ese contexto, el Sistema Educativo Mexicano se encuentra en un punto de quiebre. Ha transitado de una etapa de construcción centralizada para enfrentar los retos de la escolarización de la población, a una etapa de consolidación que requiere enfrentar los desafíos de la educación de buena calidad, con una estrategia descentralizada que enfatiza la dimensión escolar como espacio para la innovación y mejora de la enseñanza. Tal punto de quiebre no sólo sucede en los paradigmas de gestión del sistema educativo. También está presente en el horizonte histórico de los sujetos que lo constituyen, que le dan un sentido con su acción, que le imprimen cierta racionalidad, que lo marcan con sus expectativas e intereses vitales, laborales y profesionales.

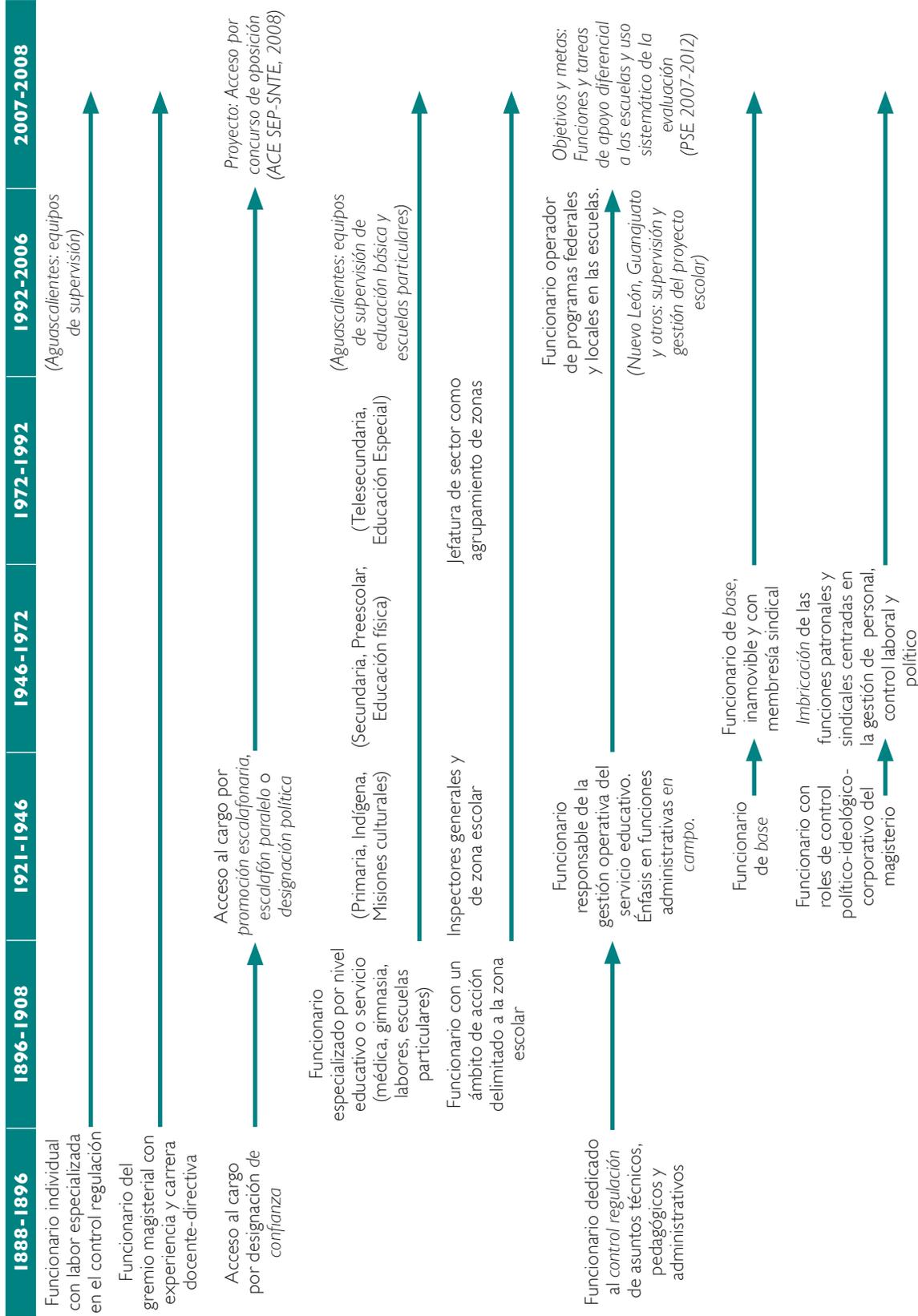
La reforma educativa mexicana de los años noventa ha impulsado un cambio drástico en la orientación de las políticas educativas, en el contenido y racionalidad de los programas y proyectos que pretenden mejorar la calidad de los aprendizajes escolares. Pero los sujetos responsables de su puesta en marcha proceden de otras etapas de desarrollo histórico del sistema educativo, que privilegiaron otras racionalidades.

Dicha reforma educativa no vio a los sujetos que son responsables de llevarla a cabo como sus aliados. Ha intentado pasar por sobre ellos, asumiendo que son parte del enemigo a vencer. Por lo mismo, se observa que no ha hecho lo necesario para aludirlos en sus motivaciones y razones para actuar ofreciéndoles una nueva misión, clara y consistente, por la que consideren vale la pena luchar. La supervisión escolar continúa siendo una función de control-regulación del sistema de enseñanza y, como se ha visto, ésta se extiende más allá de las fronteras de las aulas, las escuelas y del propio sistema educativo, al incursionar de manera protagónica la esfera política más amplia del país. Los inspectores/supervisores antes de la federalización descentralizadora de 1992 cumplieron una función de control administrativo-burocrático, de control laboral y político y en menor grado de apoyo a la función pedagógica de la escuela. Esto último a pesar de los marcos declarativos respecto a la importancia de su papel, así como a la especificación de sus funciones y tareas.

A partir de 1992 la figura del supervisor adquirió, sobre todo en el ámbito local de las entidades federativas, una visibilidad que propició su incorporación a las distintas acciones, proyectos o programas de origen federal o estatal cuyo propósito declarado ha sido el mejoramiento de la calidad de la educación. No obstante, a pesar de la diversidad de acciones de capacitación y atención a los supervisores, *las cuestiones estructurales fundamentales no han sido tocadas*. Por una parte, la *indispensable recuperación del ejercicio pleno de las funciones de la inspección como control-regulación-desarrollo* de la enseñanza, del trabajo docente y directivo, a través de la visita a la escuela, la evaluación, la retroalimentación y el apoyo técnico-asesoría para asegurar el desarrollo curricular, el uso crítico de los enfoques pedagógicos y los nuevos materiales y tecnologías educativas, así como las prácticas de evaluación de los profesores. Por otra parte, la solución de los asuntos relativos al acceso y permanencia en el puesto, así como la evaluación del desempeño de los supervisores. *Tampoco*, salvo excepciones estatales (Aguascalientes o el singular caso de la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal), *se ha transformado la estructura organizativa* de la supervisión escolar, los apoyos administrativos y pedagógicos que se requieren para ejercerla, tanto de infraestructura y equipamiento como de personal.

La reforma educativa mexicana de la década de 1990 no vio a los sujetos que son responsables de llevarla a cabo como sus aliados. Ha intentado pasar por sobre ellos, asumiendo que son parte del enemigo a vencer

Evolución político-normativa-administrativa de la supervisión escolar en México, 1888-2007



Fuente: elaboración propia, con la colaboración de Norberta Hernández Gutiérrez.

La reforma educativa, la reforma e innovación de la supervisión, ha de plantearse desde la consideración de lo educativo como instituyente de los procesos de la gestión institucional y ser estructurante de la acción de los sujetos; tanto de los responsables de la administración como de los supervisores, los directores y los docentes. La definición del instituyente que es lo educativo (que no se confunde con lo escolar), ha de constituirse en el soporte del cambio de paradigma, en el fundamento de la época que puede iniciar, en la piedra de toque que haga la diferencia entre el punto de quiebre o de quiebra del sistema.

La reforma y la innovación de la supervisión escolar en México, para que colabore con la *misión de lograr una educación básica de calidad con equidad*, han de suceder de cara a los supervisores, contando con ellos. Esto demanda la reconstrucción de los sujetos involucrados en la administración educativa y responsables de la reforma. Entre todos se ha de construir el consenso acerca del sentido de *la misión actual del sistema educativo*: la garantía de la igualdad y la equidad, el aseguramiento activo del derecho a una educación de buena calidad; el compromiso por la gestación de una ciudadanía moderna, tolerante, participativa y comprometida con la democracia.

Bibliografía del capítulo 3

Apartado 3.1

- Álvarez García, Isaías (coord.) (1999). *La Educación Básica en México. Proyectos nacionales, diagnóstico y prospectiva*. México, IPN, Noriega y Limusa.
- Andrada, Miriam (2003). "Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. Una perspectiva comparada entre Buenos Aires y San Pablo (1996-2002)". En: *RMIE*, vol. 8, núm. 18.
- Arnaut, Alberto (1994). "La Federalización de la Educación básica y normal (1978-1994)", en *Política y Gobierno*, v. 1, n.2, México, segundo semestre.
- Arnaut, Alberto (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*. México, CIDE-Colmex.
- Arnaut, Alberto (1998). *Historia de una profesión, los maestros de educación primaria en México, 1887- 1994*. México, CIDE.
- Arnaut, Alberto (2001). "La Transformación del SNTE y de la dirección y supervisión escolar". En: *Revista Educación 2001*, número 70, marzo.
- Arnaut, Alberto (2003). *La Administración educativa federalizada en México, 1992-2002*. México, el Colegio de México. Mecanograma.
- Ávila Carrillo, E y H. Martínez Brizuela (1990). *Historia del Movimiento Magisterial, 1910-1989, democracia y salario*. México, Ediciones Quinto Sol.
- SNTE (2000). Boletín del SNTE Sección XVIII Michoacán. Febrero. www.geocities.com/Athens/Troy/2263/2foroconclub.html
- Camacho Sandoval, Salvador y Yolanda Padilla Rangel (1998). *Historia de la educación en Aguascalientes en el siglo XX*. Aguascalientes, IEA, Tomos I-IV.
- Fullat, Octavi (1994). *Política de la educación. Politeia Paideia*. Barcelona, CEAC.
- García Ruiz, Ramón (1943). *Principios y técnica de la supervisión escolar*. México, SEP. 143 pp.
- Jiménez Eguizábal, J. A. (1986). "Control", en Gómez Dacal, G. (coord.) *Administración educativa*. Madrid, Ed. Anaya.
- Larroyo, Francisco (1964). *Historia comparada de la educación en México*. México, Ed. Porrúa, 7ª ed.
- Latapí, Pablo (1995). "El federalismo en la educación". Memoria del *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, México.
- Loyo, Engracia (1999). "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992". En: Pardo, Carmen (coord.). *Federalización e Innovación educativa en México*. México, el Colegio de México.
- Loyo Brambila, Aurora (1997). "Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE". En: Loyo, Aurora (coord.) *Los actores sociales y la Educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994*. México, UNAM-Plaza y Valdés.
- Meneses, Ernesto (1983). *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*. México, Ed. Porrúa.

- Pardo, M. Carmen (Coord.) (1999). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Peláez, Gerardo (1984). *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, Ediciones de Cultura Popular.
- Organización de Estados Iberoamericanos (1994). *Sistemas Educativos Nacionales – México*.
- Ramírez, Rafael (1968). "¿Qué es la supervisión y cuáles son los principios en que apoya su ejercicio?" En: *Obras completas*, t. VII, pp. 43-55. Xalapa, Ver., México.
- Ramos Zárate, H. y Pérez Villalobos (1948). *Guía para el ejercicio y control de la inspección escolar*. México, SEP, INP.
- Reyes García, Cayetano (1993). *Política educativa y realidad escolar en Michoacán*. México, El Colegio de Michoacán.
- SEP (1926). *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales, desde la consumación de la independencia hasta nuestros días*. (Manuel Puig C.) México, SEP.
- SEP (1948). *Organización escolar, I. Cuadernos para los maestros rurales*. México, SEP.
- SEP (1990). *Manual de Organización de la Jefatura de Sector de Educación Preescolar*, Octubre, SEP.
- SEP (1922). Reglamento Interno. *Boletín de la Secretaría de Educación Pública*. Tomo I, núm. 3, SEP
- SIPBA (1906). *Boletín de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Tomo VI núm. 1. 10 de junio. Tomo V, núm. 5. 1º noviembre. Tomo VI, núm. 6. 10 diciembre.
- Sperb, Dalila (1992). *Dirección y supervisión en la escuela primaria*. Buenos Aires, Ed. Kapelusz.
- Street, Susan (2000). "Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas". En: Pablo Gentili & Gaudêncio Frigotto (comp.) *La ciudadanía negada políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires, Clacso, septiembre.
- Street, Susan (s/f). *Trabajo docente y democracia popular en México. La reestructuración educativa desde el movimiento magisterial michoacano*. En: http://www.ctera.org.ar/iipmv/areas/trabajosalud/Trabajo_docente_mexico.rtf
- Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Guanajuato. Tesis de Maestría.
- Tenti Fanfani, Emilio (1999). *El arte del buen maestro. El oficio de maestro y el Estado Educador*. México, Editorial Pax México.
- Vaughan, Mary K. (1982). *Estado, clases sociales y educación en México*. México, SEP/80.
- Trejo, Guillermo; Et. al. (1992). *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*. México, Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo.

Zorrilla Fierro, Margarita (2000). "Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación". En: Pablo Latapí (coord.) *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica, tomo 2.

Apartados 3.2 y 3.3

Artículos de revista

- Arnaut, Alberto (2001). "La Transformación del SNTE y de la dirección y supervisión escolar". En: Revista *Educación 2001*, número 70, marzo.
- Calvo Pontón, Beatriz (2002). "La supervisión escolar: de la normatividad a la práctica". En: *Educación 2001*, núm. 89. Octubre.
- Camarillo, José Guadalupe (2006). "Factores de éxito y/o fracaso en la implementación del proyecto: La gestión en la escuela primaria". En: *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, No. 3, Vol. 4.
- Ezpeleta Moyano, Justa (2004). "Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos para su implementación". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No. 21, Vol. IX, Comie, México.
- Ezpeleta Moyano, Justa (2002). "Sobre el cambio de la supervisión". En: *Educación 2001*, oct., pp. 46-47.
- Fierro Evans, Cecilia (2001). "Lo que opinan los supervisores acerca de su función". En: *Sinéctica*, número 17. Departamento de Educación y Valores del ITESO, enero-marzo.
- Follari, Roberto A. (1991). "El rol del supervisor y la evaluación docente". En: *Cero en conducta*, no. 25, año 6, mayo-junio. México. Editorial Educación y Cambio, A. C.
- Franco Rosales (2002). "La supervisión escolar en el medio indígena chihuahuense". En: *Educación 2001*, núm. 89. Octubre.
- Fuentes, Benjamín (2002). "Historia de la supervisión escolar" En: *Educación 2001*, núm. 89. Octubre.
- García Garduño, José María (s/f). *¿Cuáles son las Características del Liderazgo del Director de y Supervisor de Educación Básica Efectivo? Una Revisión de la Literatura Internacional y la Investigación Generada en México*. Universidad Iberoamericana. En: <http://cecte.ilce.edu.mx/cecte/posgrado/administracion/textosadmin/t40b.rtf>
- Gómez Torres, Julio César (2002). "La supervisión en las escuelas secundarias" En: *Educación 2001*, núm. 89. Octubre.
- Moreno, Jesús y Marco Vinicio Santillán (2002). "La supervisión ante la gestión escolar y los procesos de cambio". En: *Educación 2001*, núm. 89. Octubre.
- Rivera Ferreiro, Lucía y Marcelino Guerra Mendoza (2005). "Retos de la educación preescolar obligatoria en México: la transformación del modelo de supervisión escolar". En: *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2005*, No. 1. Vol. 3, http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol3n1_e/RiverayGuerra.pdf

- Tapia García, Guillermo (2001). "La supervisión de la educación básica en México. Una reforma pendiente" En: *Sinéctica*, n. 17. Revista del Dpto. de Educación y Valores. ITESO, enero.
- Tapia García, Guillermo (2002). "El Impacto de la descentralización en la supervisión Escolar" En: *Educación 2001*, núm. 89. Octubre.
- Tapia García, Guillermo (2003). "Las reformas educativas en México a partir de la descentralización: en busca de una nueva gobernabilidad y la transformación de la gestión escolar" En: *Texto Abierto*, (UIA León), Julio.
- Tapia García, Guillermo (2005). "La autonomía de las escuelas. Nuevas exigencias y retos para la supervisión escolar". En: *DIDAC*, nueva época, número 45. Primavera, UIA.
- Tapia Uribe, Medardo (2004). "Federalización y gestión educativa estatal. El caso de Morelos". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Núm. 21, abril-junio, vol. 9, pp. 361-401.
- Tatto, María Teresa (1999). "Para una mejor formación de maestros en el México rural. Retos y tensiones de la reforma constructivista". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. núm. 7, vol. 4, enero-junio.
- Vallejo Martínez, Marco Iván y Marco Iván Vallejo Corro (2001). "La supervisión escolar como un proceso de gestión institucional participativa, evaluación crítica e investigación-acción". En: *Educar*, nueva época, N. 16. Secretaría de Educación Jalisco, Marzo.
- Vallejo Martínez, Marco Iván (2003). "Supervisión escolar, proyecto educativo e investigación-acción, elementos de una estrategia para la profesionalización docente en la educación secundaria". En: *Educar*, nueva época, N. 27. Secretaría de Educación Jalisco, diciembre.
- Zorrilla, Margarita (2002). "La reforma de la supervisión escolar en Aguascalientes". En: *Educación 2001*, núm. 89. Octubre.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002). "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas". En: *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, No. 2, Vol. 4.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002). "Perspectivas de la supervisión escolar como ámbito de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica". En: *Visión educativa*, Secretaría de Educación y Cultura de Sonora, marzo.
- Zorrilla Fierro, Margarita (1997). "¿Qué sentido tiene la supervisión escolar?". En: *Educación 2001*, n.30, México, Año III, noviembre, pp. 20-22.
- Zorrilla Fierro, Margarita (1995). "La supervisión escolar en el centro de una gestión institucional renovada". En: *Cero en conducta*, núm. 38-39, año 10, México, enero-abril, pp. 15-27.
- Zorrilla Fierro, Margarita (1999). "Descentralización e Innovación Educativas en Aguascalientes 1992-1998. Una mirada desde dentro". En: *Caleidoscopio*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Proyectos académicos profesionales

- Aguilera Arriaga, Sandra (Coord.) (s/f). *La supervisión escolar de educación básica en un contexto migrante. Estudio en 7 municipios de la mixteca poblana*. México, Contracorriente, Instituto de Desarrollo Evaluación Educativa e Investigación A. C.
- Arnaut Salgado, Alberto (2003). *Administración educativa federalizada en México, 1992-2002*. Mecanograma. México, El Colegio de México.
- Arnaut, Alberto (1998). *Historia de una profesión, los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*. México, CIDE.
- Calvo Pontón, B.; Zorrilla Fierro, M.; Tapia García, G. y Conde Flores, S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. París, IPE-UNESCO, 395p.
- Fierro Evans, Cecilia y Tapia García, G. (1999). "Federalización e Innovación educativa en México, una mirada desde Guanajuato". En: Pardo, Ma. del Carmen (Coord). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Schmelkes, Martínez S., F. y Noriega M.C. (1997). *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*. México, SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Zorrilla Fierro, Margarita (1998). "Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación". En: Latapí, Pablo (coord). *Un Siglo de Educación en México*. Tomo I, cap. IX. Biblioteca Mexicana. México, FCE, pp.319-357.
- Zorrilla Fierro, Margarita y Guillermo Tapia García (2002). "Aguascalientes. Nuevos contenidos y formas de trabajo para la supervisión escolar: innovar a partir de la tradición". En: Calvo, B. et al. *La Supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO, pp. 67-163.

Proyectos por encargo o de las administraciones internas

- Barba Casillas, Bonifacio (coord.) (2000). *La federalización educativa: Una valoración externa desde la experiencia de los estados*. México, SEP.
- Fierro Evans, Cecilia y Guillermo Tapia García (2000). *Perfil de funciones para la supervisión escolar en el sistema educativo de Guanajuato*; estudio. Secretaría de Educación de Guanajuato.
- Henestrosa de la Cruz, Lidia (coord.) (1994). *Comunicación y relaciones de poder en la supervisión escolar*. México, D.F., SEP, DEPRIM, julio.
- Magaña Moreno, Andrés; Teodomiro Pelayo Gómez; Juan José Altamirano Gómez; María Lourdes Vargas Murillo (s/f). "¿Quién supervisa las escuelas primarias en el occidente de México? Características del Supervisor de la Región Occidente" En: *Taller Nacional de Análisis de Resultados*. Dirección General de Evaluación Educativa, SEP.
- Ortiz, Javier Enrique y Rogelio Martínez Flores (1997). *Estudio piloto para la caracterización de la figura del supervisor escolar*. México, Conafe.

- Segovia Carrillo, María de la Luz (s/f). *Funciones y perfil del supervisor de educación primaria estatal* (Durango). s.p.i.
- SEP-SEB (2004). *Fortalecimiento de la supervisión y la asesoría técnico pedagógica en la educación básica, el caso de Puebla*. México, Dirección de Apoyo a la Gestión Básica y Promoción de la Calidad, SEP.
- SEByN-DGN (2004). *Promoción a cargos de dirección y de supervisión escolar mediante concurso de oposición*. Documento base. México, SEP.
- SEByN-DGIE (2002). *Primera reunión de supervisores de educación primaria. Problemas y propuestas de acción para mejorar la calidad de la educación primaria*. Mecanograma. México, Marzo.
- Villanueva, Romualdo y Lara, Ana Aurora (coords.) (1994). *Diagnóstico de las funciones directivas y propuesta de actualización de supervisores escolares*. México, D.F., SEP, DEPRIM. Julio.

Proyectos investigación evaluativa

- Ezpeleta, Justa y Weiss, Eduardo (1994). *Programa para abatir el rezago educativo. Evaluación cualitativa del impacto*. Informe final. México, D.F., Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, pp. 29-86.
- Bracho, Teresa (2004). *El Programa Escuelas de Calidad PEC 2001–2003: Evaluación externa*. Mecanograma. México, CIDE.

Proyectos convocatoria SEP-Conacyt

- Álvarez, Isaías (2004). *Experiencias, logros y desafíos en la formación de directivos para la educación básica*. México, (IPN-ESCA).
- Del Castillo Alemán, Gloria (2007). *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal*. México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Rivera Ferreiro, Lucía (Coord.) (2003). *Supervisión de la educación preescolar en el Distrito Federal*. México, UPN-Ajusco.
- Torres Hernández, Alfonso (2004). *La construcción de una nueva racionalidad en las funciones directivas y de supervisión en la educación básica del estado de Hidalgo*. Centro de Investigación Educativa y Fortalecimiento Institucional del Estado de Hidalgo
- Vanscoit Martínez, Pablo Armando (2003). *Hacia la transformación de las funciones de dirección y supervisión escolar*. (s/f)
- Zamudio, Rita del Pilar (2004). *Construcción participativa de un modelo de Asesoría Técnico-Pedagógica para Jefes de Enseñanza en el ámbito de la Supervisión educativa*. Centro de Investigación y Desarrollo Educativo Acapulco.

Tesis u otros estudios individuales y/o independientes

- Arriaga, Ruth (1996). *El sentido y realidad de la supervisión escolar en educación primaria: El punto de vista del supervisor y la docente*. Tesis de Maestría en Educación. México, D. F., Universidad de las Américas., A. C.
- Flores Velásquez, Fernando (2006). *“La supervisión de educación primaria: nociones, representaciones y prácticas en el contexto modernizador. El caso del Estado de México”*. Tesis doctoral. Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México.
- Osorio Estrada, Francisco (2006). *Origen y evolución histórica de la supervisión escolar. Subsistema educativo estatal. Estado de México*. Investigación de año sabático.
- Pedroza Flores, René, José Luis Flores Reyes y Sabás Saldaña Mejía (2007). *La función supervisora y el fracaso escolar en telesecundarias*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Plácido, José Antonio (1997). *La influencia de la supervisión escolar en la calidad de la educación: Estudio de caso de dos supervisores de educación primaria*. Tesis de maestría. México, D. F., Universidad de las Américas, A. C.
- Sandoval, Etelvina (1992). *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*. Tesis. México, DIE-Cinvestav, IPN.
- Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Tesis de Maestría. Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Guanajuato.

Ponencias Congresos Nacionales de Investigación Educativa del Comie

- CNIE (1999). “El funcionamiento del sistema educativo y su impacto en la escuela”. Mesa redonda, V CNIE Aguascalientes.
- Ezpeleta Moyano, Justa (2003). “Cambio pedagógico sin cambio institucional en la escuela primaria. A propósito de una innovación”. Ponencia, VII CNIE, Aguascalientes.
- Torres Hernández, Alfonso (2003). “La constitución de las prácticas de supervisión en educación primaria dentro del orden institucional”. Ponencia VII CNIE Aguascalientes.
- Zorrilla Fierro, Margarita; Márquez M. y González P. (1995). “La gestión pedagógica y la supervisión escolar”, (Ponencia en III CNIE, 1995) publicada en Ezpeleta, J., Schmelkes S. y Corenstein M. (coords.). *Investigación Educativa, gestión y participación social*. Tomo II.
- s/a (2003). “La micro-política en la supervisión escolar de educación primaria, el caso del departamento de la región sur poniente en el Estado de México” (postulada pero no aceptada). VII CNIE.
- s/a (2003). “Supervisión y proyecto escolar. Una experiencia de gestión pedagógica y una propuesta metodológica”. Jalisco (postulada pero no aceptada). VII CNIE.

Conferencias

- Tapia García, Guillermo (2006). "Aportes y necesidades de investigación en el campo de la gestión educativa. A propósito de la supervisión escolar y el apoyo técnico pedagógico a las escuelas de educación básica". Conferencia. 2° Foro Nacional. *Experiencias de investigación, intervención y formación en gestión de la educación básica*. México, D.F., UPN-Ajusco, Noviembre.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2001a). "La supervisión escolar como elemento esencial de la transformación educativa". Conferencia. *Encuentro Estatal de Supervisión Educativa: Construyendo Escuelas de Calidad*. Secretaría de Educación del Estado de Tabasco. Villahermosa, Tabasco, Mayo.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2001b). "La reforma de la supervisión que reclama la mejora de la eficacia escolar". Conferencia. *Tercer Seminario-Taller: Supervisión y Escuelas de Excelencia*. Secretaría de Educación Pública del Estado de Tlaxcala. Julio.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002a). "Hacia un Nuevo Modelo de Supervisión Escolar". Conferencia. *Foro sobre Supervisión Escolar*. El Colegio de Supervisores de Tijuana. Enero.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002b). "Transformar la Supervisión Escolar: Hacia un nuevo Modelo". Conferencia. *Festejos del día del Maestro*. SNTE del Estado de México. Mayo.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2005). "Gestionar la Calidad de la Educación. El cambio en la Supervisión escolar". Conferencia. *Día del Supervisor*. Sección I del SNTE. Aguascalientes, 25 de junio.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2007). "Gestionar la Calidad de la Educación Básica. Reformar la Supervisión escolar. Trans (formar) a los supervisores". Conferencia Magistral. *Cuerpo de supervisores de la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro*. Querétaro, Qro. 12 de enero.

Capítulo 4

Supervisión escolar, normatividad y funciones



Supervisión escolar, normatividad y funciones

María Teresa Calvo¹
Adriana Meza Meza²

En este capítulo se abordan dos dimensiones fundamentales de la supervisión escolar; la primera, relacionada con la normatividad, que determina que la función de supervisión es atribución del Sistema Educativo Nacional (SEN), el cual, mediante sus lineamientos, regula su desarrollo y evolución. La función supervisora, al ser una actividad eminentemente práctica, centrada en la gestión y operación de los centros educativos, tiene su mayor riqueza en la práctica, siendo ésta la segunda dimensión.

El capítulo toma como punto de partida lo establecido en las disposiciones legales que rigen la labor de supervisión de la educación primaria en México, éstas se establecen como parámetros de comparación de las prácticas cotidianas de la supervisión escolar, tal como fueron descritas por un grupo de supervisores de diferentes estados de la República Mexicana a través de una encuesta, un seminario-taller³ y dos grupos de enfoque.⁴

El contraste entre las dimensiones normatividad-práctica, da como resultado que el análisis transite del plano del deber ser, de lo instituido, al del ser, al de la realidad práctica, es decir, al de la supervisión escolar en las escuelas primarias de diversas entidades y modalidades educativas. El tránsito entre ambos planos se construye a partir de la percepción que tienen los supervisores de dicha normatividad, así como

¹ Consultora independiente.

² Consultora adscrita a la Dirección General de Innovación y Fortalecimiento Académico de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal.

³ Denominado *Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión* conducido por Beatriz Calvo Pontón el 9 de junio de 2008 en las instalaciones del INEE, México D. F.

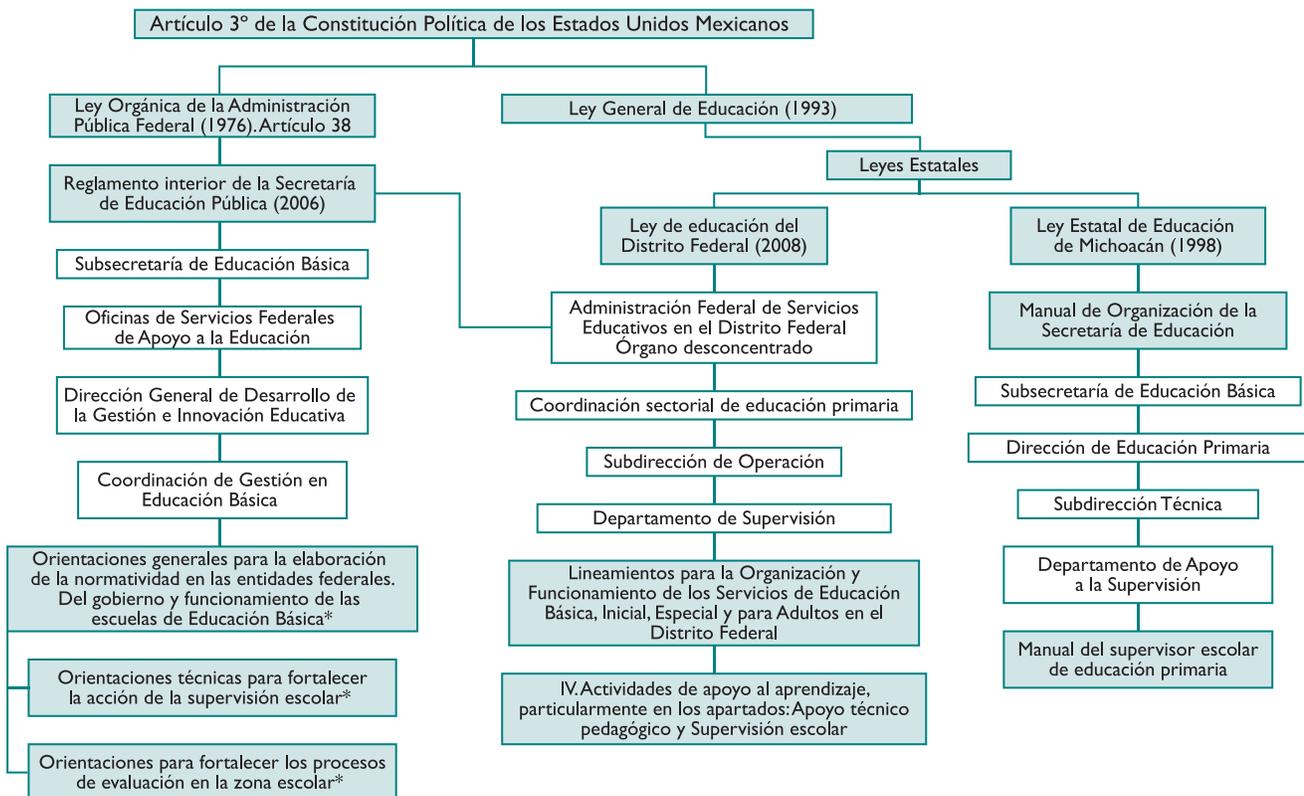
⁴ Conducidos por Margarita Zorrilla Fierro, Laura Zendejas Frutos, Benilde García Cabrero y Guillermo Tapia García, el día 10 de junio de 2008 en las instalaciones del INEE, México, D. F.

de su interpretación literal, estrictamente apegada a la norma, o amplia, más subjetiva o prácticamente dejando de lado las normas.⁵

4.1 El marco normativo de la supervisión escolar

El marco normativo de la supervisión escolar lo constituye el conjunto de disposiciones instituidas para regular la actividad de los establecimientos y agentes que participan en el otorgamiento de servicios en materia educativa. En primer lugar, los mandatos del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, la Ley General de Educación (LGE), así como el reglamento de la autoridad educativa federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP), y de la autoridad educativa local que opera la prestación del servicio, como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Marco Normativo e instancias de la Supervisión Escolar



Fuente: Elaboración propia con base en los documentos normativos indicados en la figura.
 * Estos documentos tienen como objetivo apoyar a las iniciativas estatales de construcción de normatividad, como su nombre lo indica, son sólo orientaciones.

⁵ Las participaciones de los supervisores en el taller se insertan entrecomilladas a lo largo del capítulo, en relación con los apartados en donde existe una relación directa con sus afirmaciones.

Un segundo marco normativo para definir el papel de la supervisión como parte del SEN,⁶ se expresa claramente en los objetivos y acciones específicas del Programa Sectorial de Educación (PSE). Con base en estos dos marcos generales, la SEP instrumenta una serie de acciones concretas que van desde los cambios necesarios a la estructura organizativa —tales como la creación de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa y los Departamentos de Apoyo a la Supervisión—, hasta la generación de orientaciones, manuales y lineamientos que rigen su función directiva.

Las actuales exigencias de justicia social y desarrollo tecnológico que se han generado, en gran medida, debido a la firma de los acuerdos internacionales, las presiones externas para impulsar una educación para todos,⁷ así como la necesidad de innovación del propio sistema, han traído como consecuencia la necesidad de realizar ajustes a los programas del sector educativo.

Desde su puesta en vigor en el año de 1857, el artículo 3º de nuestra Constitución regula y orienta al Sistema Educativo Nacional. En la última década del siglo XX, tanto el artículo como su ley reglamentaria han experimentado reformas sustanciales.

El artículo 3º sostiene que la educación es un derecho de todo ciudadano mexicano, reconoce su papel fundamental en el desarrollo humano y de la sociedad, le asigna al Estado (Federación, estados, Distrito Federal y municipios) la responsabilidad de impartir la educación pública, reivindicando su carácter gratuito, laico, democrático y nacional.

Los avances tecnológicos y cambios sociales demandaban a los ciudadanos una mayor preparación y participación en el desarrollo del país, sin embargo, el sistema educativo no se reformó durante 76 años. No es sino hasta 1993 que se amplía el rango de obligatoriedad mediante el cual *la educación primaria y secundaria son obligatorias*.⁸ Nueve años más tarde, se establece el esquema de educación básica de 12 grados: *La educación preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica obligatoria*.⁹ La legislación prevé la unificación estructural, curricular y laboral del nivel de educación básica integrada.¹⁰

A partir de las reformas realizadas en 1993 al artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación (LGE)¹¹ incorpora una serie de innovaciones, las principales son:

⁶ En la Ley General de Educación (LGE), al Sistema Educativo Nacional lo conforman los educandos y los educadores; las autoridades educativas; los planes, programas y métodos educativos y todas las instituciones del Estado y particulares que imparten educación.

⁷ UNESCO (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*. Jomtien, Tailandia, UNESCO.

⁸ Diario Oficial de la Federación (DOF) del 5 de marzo de 1993.

⁹ DOF 12 de noviembre de 2002.

¹⁰ En el caso particular del preescolar, se pretende universalizar el acceso en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. Diario Oficial de la Federación (DOF) (2002). "Artículo quinto transitorio". En: *Ley General de Educación*. 12 de noviembre.

¹¹ El significado de Ley General, la ubica jerárquicamente sobre las leyes federal, estatal y municipal. En este caso la LGE, formulada el 13 de julio de 1993, derogó la Ley Federal de Educación.

- *El derecho a la educación*, se contempla como igualdad de oportunidades de acceso y permanencia, pues el antecedente de la escolaridad preescolar favorece el logro y eleva los índices de permanencia en la primaria, lo cual también impacta positivamente en el acceso y eficiencia terminal en la secundaria.¹²
- *La ampliación y obligatoriedad de la educación básica integrando los niveles preescolar, primaria y secundaria*, significa extender la cobertura a la población de cuatro a 15 años, y también revisar la pertinencia de las estrategias y modalidades para alcanzar a la diversidad de la demanda con calidad y equidad.
- *La obligación del Estado de impartir educación básica en el marco del federalismo y de la distribución social educativa*,¹³ conlleva una reorganización de la estructura administrativa y de recursos humanos de la Federación y las entidades.

En la LGE se precisa que el gobierno federal, mediante la SEP, se reserva la normatividad del sistema educativo, garantizando el carácter nacional de la educación. Esto se cristaliza a partir de asumir el diseño de los planes y programas, así como de los materiales de apoyo para el alumno y docente, que incluyen algunos contenidos regionales, en un intento por acercarse a las necesidades y las condiciones particulares de los educandos.¹⁴ La misma LGE establece que la operación y administración de los servicios educativos se delega a los gobiernos locales.

La ampliación de la educación básica y su carácter obligatorio exige que el Estado incremente el gasto educativo¹⁵ y busque eficientar los recursos y estructuras disponibles, entre éstas, las zonas de supervisión.

La LGE establece la relación entre la escuela y las autoridades educativas; en el apartado *De los servicios educativos*,¹⁶ se coloca en primer plano la labor docente y, consecuentemente, de la escuela como eje de los apoyos técnicos:

Artículo 21. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.
Artículo 22. Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr

¹² Cervantes, Javier (s/f). *Análisis del artículo 3º Constitucional, sus reformas y su influencia en el sistema educativo mexicano*. Universidad Abierta de San Luis Potosí. Encontrada en: <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/C/ Cervantes %20Javier-Analisis% 20art%203.htm>.

¹³ LGE, capítulo II. Del federalismo educativo. Sección 1. De la distribución de la función social educativa. Artículo 12. Se relaciona estrechamente con este mandato, la constitución de los Consejos de Participación Social escolar, municipal, local y nacional, con fines de fortalecimiento a la escuela, no de decisión. Capítulo VII, Sección 2. En: DOF, 22-06-2006.

¹⁴ DOF (2002). *Op. cit.*

¹⁵ El gasto educativo pasó de 494 mil 670.6 millones de pesos en 2003 a 622 mil 390.8 en 2006. Cervantes (s/f). *Op. cit.*

¹⁶ LGE, capítulo II, Sección 2. De los Servicios Educativos. DOF (2002). *Op. cit.*

la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.¹⁷

En relación con la función de supervisión, la LGE señala que las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.¹⁸

La supervisión del sistema es una atribución de la SEP, misma que se describe en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual le encomienda:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas...

a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural...

V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural...

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3º Constitucional.¹⁹

Se han realizado pocos análisis sobre la normatividad de la supervisión en México, siendo el más significativo el trabajo de Calvo Pontón *et. al.* (2002) que toma como eje la descentralización del SEN. De acuerdo con los autores, el resultado es una diversidad de procesos en cuanto a la transición de una legislación local en materia de supervisión:

...la normatividad de este servicio en el D. F. fue actualizada en 1996, con la emisión de varias disposiciones oficiales por parte de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F.: el Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas del D. F., la Guía para la Elaboración del Plan de Trabajo Anual del Supervisor y la Circular 001. En esencia estas disposiciones plantean una nueva supervisión, entendiéndola como trabajo fundamentalmente pedagógico...²⁰

Con lo que respecta a las supervisiones tradicionalmente estatales, éstas son guiadas por sus propios reglamentos, en caso de contar con ellos, generados por los respectivos gobiernos. Por lo tanto, en los estados donde han coexistido los sistemas de educación federal y estatal, se cuenta por lo

¹⁷ Además de la LGE, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 38, Fracción I, V y VI, encomienda a la SEP, a través de sus instancias, como es la supervisión escolar; la organización, vigilancia y desarrollo de las escuelas, para la impartición de educación básica en los diferentes ámbitos; así como la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las disposiciones emanadas del artículo 3º. Diario Oficial de la Federación. 1 de octubre de 2007. En: *Ibíd.*

¹⁸ LGE, capítulo 2. De los servicios Educativos. En: *Ibíd.*

¹⁹ Art. 38. DOF 1 de octubre de 2007.

²⁰ Calvo *et. al.* (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas.* París, IIPE, UNESCO, p. 44.

general, con dos distintas normatividades, incluyendo en cada una la correspondiente a la supervisión.²¹

Esta problemática sigue vigente en tanto no se establezca un marco normativo actualizado que contemple todos los elementos de la legislación actual y los dos cambios del modelo de educación básica.

4.2 Las autoridades educativas en materia de supervisión escolar

La SEP opera con una estructura jerárquica vertical, conformada por un titular que es el Secretario de Educación y un grupo de funcionarios que constituyen la autoridad central, de la cual dependen las autoridades locales ubicadas en las secretarías de educación de los estados, cuya estructura cuenta con otro grupo de funcionarios, las autoridades intermedias, quienes están integradas por directores operativos, jefes de sector y supervisores escolares, para concluir en la estructura con el director escolar.

La descentralización de los servicios educativos en los estados ha permitido que se diseñen y pongan en marcha *soluciones novedosas para la gestión local en sus aspectos administrativos, políticos y pedagógicos,²²* apegados siempre a la LGE en términos normativos; sin embargo, como se ha mencionado, los procesos han avanzado de manera diferente en cada una de las entidades. En cuanto a la estructura, se han desarrollado diferentes formas de organización; algunos cuentan con una estructura unificada en un sistema estatal educativo, como es el caso de Michoacán en donde sólo existe un

...director de educación primaria, de la Secretaría, ahí se desprende la Dirección de Educación Primaria, los jefes de sector, supervisores, directores y docentes.

En el caso de Aguascalientes, la estructura también está unificada en sólo un sistema constituido por coordinaciones municipales que integran los tres niveles de educación básica, como lo señala el siguiente argumento de un participante proveniente de Aguascalientes en el taller:

...englobaban a los tres niveles, creando coordinaciones, una coordinación por municipio, en ese espacio... el cual compartimos hasta la fecha, supervisores de los tres niveles de educación básica,...

Algunos supervisores de estados como Baja California, señalan que aún tienen problemas estructurales debido a que la gestión escolar se desarrolla en dos subsistemas:

[La] Secretaría de Educación y Bienestar Social, que somos los maestros del estado y nos denominamos inspectores, y los supervisores, que conforman el

²¹ *Ibíd.*, p. 45.

²² Ezpeleta Justa (1999). "Federalización y reforma educativa". En: Pardo, María del Carmen (coord). *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México, p. 29.

Subsistema del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP)... un jefe de nivel, el departamento de primaria y él nos reúne [en] los consejos mensualmente, a 14 supervisores, nueve inspectores y un jefe de sector...

Como puede observarse, a partir de estos tres argumentos vertidos en el *Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión*, existen diferentes formas de organización de las estructuras jerárquicas que pueden favorecer u obstaculizar la función de supervisión, convirtiéndose en una actividad de constante negociación con los equipos técnicos federales y locales o en propuestas integradas de gestión, las cuales no alteran las orientaciones de los subsistemas a los que técnica y políticamente deben responder los supervisores en sus funciones.

4.3 La supervisión escolar en la planeación de la educación

Los planes del sector orientados a mejorar la calidad de la educación, consideran en sus objetivos y acciones la supervisión escolar como parte del sistema educativo, en una posición estratégica, ya que la vinculan directamente con la escuela. Esto es evidente en los últimos tres planes del sector. En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se reconoce:

El gran potencial de las funciones de supervisión y dirección escolares para el mejoramiento educativo no ha sido explorado a fondo todavía. El esquema vigente obedece a la lógica del control administrativo centralizado que caracterizó al quehacer educativo durante la época de gran expansión de la matrícula. En la actualidad resulta en muchos aspectos inoperante, por lo que se requiere que tanto supervisores de zona como directores de escuela recuperen el lugar de elevada responsabilidad que les corresponde. Así estarán en condiciones de brindar apoyo pedagógico a los maestros y establecer puentes de comunicación y colaboración entre la operación cotidiana de los planteles educativos y las diferentes instancias de toma de decisión.²³

El Programa Nacional de Educación (Pronae) 2001-2006,²⁴ concreta acciones específicas desde el enfoque de planeación estratégica y de gestión escolar, el cual involucra el trabajo del supervisor con la escuela, aspecto al que también se da continuidad en el actual Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012.

Los temas relevantes del Pronae incluyen: 1) a la federalización educativa; 2) el financiamiento educativo; 3) los mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; 4) el marco jurídico; 5) la evaluación; 6) la investigación e innovación educativa y 7) la gestión integral del SEN. En este último punto, se involucra de manera central la labor del supervisor en aspectos como:

El gran potencial de las funciones de supervisión y dirección escolares para el mejoramiento educativo no ha sido explorado a fondo todavía

²³ SEP (1995). *Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2007*. México, SEP.

²⁴ El cual da continuidad a las líneas de acción del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000).

- 1) *Federalización educativa y estructura del sistema*, donde se plantea que *El centro de gravedad del sistema educativo estará situado en cada escuela e institución, en tanto las estructuras intermedias y superiores estarán al servicio de éstas* (Pronae 2001-2006), dando lugar al fortalecimiento de las estructuras intermedias para la educación básica en los estados, encaminado a la mejora de las condiciones educativas en la escuela.
- 2) *Educación de calidad con equidad y evaluación*, es una prioridad del Pronae, en virtud de los bajos resultados del logro del aprendizaje,²⁵ sobre todo en estratos y regiones pobres del país. En la mejora de la calidad se compromete a todas las instancias del sistema *...no solamente depende de la voluntad del maestro y de los directivos escolares, de su competencia y su responsabilidad; en buena medida es el resultado de las acciones de las autoridades educativas de todos los niveles, desde la supervisión hasta las autoridades estatales y federal.*²⁶
- 3) *Gestión institucional*. En el Pronae se considera que esta función deberá tener como propósito el establecimiento de las condiciones necesarias para la escuela de calidad²⁷ *mediante modificaciones de la normativa, reorganización administrativa y laboral, fortalecimiento de la supervisión y el impulso a la participación social.*²⁸ Algunas de las metas que se planteó el Pronae consistían en:
 - a) *Elaborar nuevas normas para la organización escolar y funciones de dirección, apoyo técnico y supervisión.*
 - b) *La participación de los directores y supervisores en el programa de actualización y desarrollo profesional de directivos escolares.*
 - c) *Consolidar el programa transformación de la gestión escolar en la educación básica en todo el país.*²⁹

El actual Programa Sectorial (PSE) 2007-2012, señala como reto la superación de los problemas antiguos de la organización del sistema educativo, en donde la participación de quienes dirigen la educación es sustancial:

*...el mecanismo de control vertical, el enorme peso de su burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar...el sistema escolar da mayor énfasis a los aspectos administrativos del proceso educativo en lugar de los factores de aprovechamiento académico.*³⁰

Es evidente la necesidad de continuar con el fortalecimiento de la gestión educativa, la participación de la escuela en la toma de decisiones, la corresponsabilidad de todos los actores sociales y educativos, así como la procuración de transparencia

²⁵ Monitoreos nacionales: Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) e internacionales: Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés)

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Se dio inicio al Programa Escuelas de Calidad (PEC).

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, SEP.

y rendición de cuentas.³¹ Con el fin de elevar la calidad educativa, el PSE, propone: impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, sobre el desempeño de maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo.³²

De manera específica, en el PSE se definen las líneas de acción que involucran a la supervisión escolar:

- I) Reactivar la participación social en educación básica.
- II) Verificar que las escuelas cuenten con las condiciones necesarias para la operación, con el establecimiento de estándares, así como canales de comunicación y contraloría entre la escuela y las autoridades para reportar deficiencias.
- III) Articular los programas de la Subsecretaría de Educación Básica y otras instancias del sector y estatales, para evitar la duplicidad de acciones y reforzar la labor de las entidades federativas.³³
- IV) Impulsar la investigación y el desarrollo de innovaciones educativas y el intercambio permanente entre los distintos actores del sistema.³⁴

Lo anterior requiere de las siguientes tareas:

- Establecer claramente las funciones, atribuciones y responsabilidades del personal que se relaciona con el funcionamiento de las escuelas, para que se corresponsabilicen del logro educativo y sea posible pedir cuentas y reconocer los resultados del esfuerzo de cada uno.
- Apoyar a los supervisores de los diferentes niveles y modalidades de educación básica, para que cuenten con las herramientas conceptuales, metodológicas, de equipamiento y mantenimiento, que les permitan contribuir con las escuelas públicas que desarrollan procesos de transformación a partir de un nuevo modelo de gestión escolar; orientado a la mejora continua de la calidad educativa y al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

En la planeación de la educación, se concibe una supervisión escolar corresponsable con el logro de la calidad educativa, y se plantea la consecuente reorientación de sus funciones privilegiando este propósito. Sin embargo, no se cuenta con un conocimiento sistematizado de sus prácticas y de las condiciones de funcionamiento de la estructura de supervisión, por lo que es necesario normar la supervisión escolar, estableciendo políticas en materia de gestión escolar y de formación profesional las cuales definan la función supervisora como la instancia de estructura media corresponsable de la gestión educativa.

En la planeación de la educación, se concibe una supervisión escolar corresponsable con el logro de la calidad educativa, y se plantea la consecuente reorientación de sus funciones privilegiando este propósito

³¹ Objetivo 6: Una democratización plena del sistema educativo. En: *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

4.4 Normas de operación de la supervisión escolar en educación primaria

El proceso de desconcentración de los servicios educativos hacia las entidades federativas ha propiciado un desarrollo diversificado y lento de las normas de operación del supervisor escolar de educación primaria. El análisis de los manuales y lineamientos a que se tuvo acceso, permite mostrar que las funciones sustantivas que orientan y rigen su labor cotidiana se basan en el último manual con carácter de norma nacional,³⁵ y gran parte de ellas siguen vigentes, coexisten con la introducción paulatina del enfoque de gestión escolar que impulsa la actual política educativa.

4.4.1 Funciones de la supervisión escolar en educación primaria

En el análisis documental de la normatividad³⁶ sobre las funciones del supervisor de educación primaria, se destaca un lugar común: los asuntos relacionados con el proceso de la enseñanza y el aprendizaje con fines de mejorar la calidad del servicio educativo (apoyo pedagógico), además de colocarse en primer plano y constituir la función esencial del supervisor escolar, por encima de la función administrativa.

Las funciones que caracterizan la labor del supervisor y la evolución de algunas de ellas se extraen de documentos normativos revisados. Se consideró en primer lugar el *Manual del supervisor de zona de educación primaria*,³⁷ debido a que en éste se encuentran los fundamentos de las prácticas que se han arraigado y transmitido entre los supervisores como parte de los usos y costumbres de la práctica cotidiana de la supervisión en la escuela primaria mexicana.

En este manual, se concibe el servicio educativo como un proceso administrativo y al supervisor como un administrador, cuyas tareas se presentan organizadas en distintas categorías:

1. En *materia administrativa*: planeación y programación, administración de personal, recursos materiales, recursos financieros, control escolar, servicios asistenciales, extensión educativa, escuelas particulares, organización escolar y técnico-pedagógica, ésta última, considerada como elemento sustantivo o función esencial del supervisor, la cual está definida por los objetivos y fines de la educación; mientras que las restantes materias conforman el elemento de apoyo.³⁸ Se observa aquí que el uso de los términos *materia*, *aspecto*, *elemento* y *función* tienen el mismo significado, sin embargo, esto no es consistente a lo largo del documento.

³⁵ SEP (1987). *Manual del supervisor de zona de educación primaria*. México, SEP.

³⁶ Para el análisis de las normas de operación del supervisor escolar de educación primaria, se contó con información del Distrito Federal y de las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, estado de México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán. Algunas entidades han avanzado en la elaboración de lineamientos operativos que unifican criterios para la supervisión en educación básica (es el caso del Distrito Federal), mientras que otras los presentan por nivel (es el caso de Nuevo León). También elaboran normas para la supervisión, la Dirección de Educación Primaria, la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), así como las instancias que coordinan programas estratégicos (p.ej. el PEC).

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*, pp. 35-36.

2. De acuerdo con el *proceso administrativo*, que se explica como *la serie de fases continuas e interdependientes que orientan el establecimiento de objetivos, jerarquías, acciones y obligaciones del personal se asignan tareas además de responsabilidades, guían la realización de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y ayudan a la verificación de su cumplimiento con el fin de orientar y reorientar las acciones y satisfacer las necesidades detectadas*.³⁹ Se señalan cinco fases: planeación, organización, integración, dirección y control.
3. *Sus funciones*, en el sistema de educación primaria, son: orientación y verificación del servicio educativo y enlace y coordinación de los responsables de la operación conforme a la normatividad de la SEP.⁴⁰ Estas funciones se amplían en el concepto de supervisión de zona, en tanto que, la estructura intermedia es el vínculo de unión, comunicación y enlace entre las áreas normativas, administrativas y planteles escolares, el mecanismo de dirección, control, orientación, asesoría y evaluación del servicio educativo.⁴¹
4. Las acciones operativas de supervisión son: enlace, promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación.⁴²
5. De acuerdo con las características del puesto, el supervisor tiene el propósito de *desarrollar las funciones y actividades de enlace entre el jefe inmediato y las escuelas de educación primaria para dirigir, verificar y orientar el funcionamiento del servicio educativo...*⁴³.
6. La normatividad específica está relacionada a las acciones técnico-administrativas (orientación y verificación de recursos humanos, materiales y financieros), y técnico-pedagógicas (los procesos de enseñanza y aprendizaje además del control escolar).⁴⁴

Las acciones operativas de supervisión son: enlace, promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación

Las categorías incluidas en el manual no se presentan jerarquizadas, de tal manera que el supervisor pueda orientar mejor su labor. Tampoco es posible diferenciar las materias de las fases operativas, técnico-administrativas y técnico-pedagógicas. En el manual se asocian 12 funciones específicas en materia administrativa y sólo 33 acciones técnico-administrativas y técnico-pedagógicas, el carácter global del trabajo del supervisor es claro cuando se analiza su desarrollo. Por ejemplo, en una función de la materia de planeación y programación,⁴⁵ que además se presenta como función técnico-administrativa,⁴⁶ se le pide al supervisor integrar información estadística a las acciones o funciones operativas de orientación, asesoría, enlace y evaluación, en una relación dinámica.

No obstante su complejidad, este documento continúa vigente y es hasta el momento un texto de referencia, debido posiblemente al vacío de información sobre

³⁹ *Ibíd.*, p. 37.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 51.

⁴¹ *Ibíd.*, pp. 51-52.

⁴² *Ibíd.*, pp. 52-53.

⁴³ *Ibíd.*, p. 54.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 73.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 56.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 115.

La escuela se considera la célula base del sistema escolar, el lugar en el que se concentran las condiciones de éxito del sistema educativo

la administración educativa y escolar que ha existido durante un largo periodo en nuestro país.⁴⁷

A partir de la desconcentración educativa, algunas entidades actualizaron este manual, tal es el caso del *Manual del supervisor escolar de educación primaria* del estado de Michoacán (2002-2008), en el que se explica:

...se ha manejado ese documento como apoyo a la gestión supervisora, considerando en él las tradicionales diez materias administrativas con sus funciones específicas para la operación del sistema educativo; sin embargo, su fundamentación ya no es congruente con la Ley General de Educación ni con la nueva Ley Estatal del ramo; las funciones estipuladas ya no responden al ejercicio operativo y carece de información actualizada sobre metodología y gestión escolar para orientar el adecuado funcionamiento de las zonas escolares.⁴⁸

En este manual, la supervisión se alinea a los objetivos de la escuela, se entiende como *...el servicio de asesoramiento de todas las actividades que influyen sobre el proceso de enseñanza y aprendizaje, con miras a realizar una mejor planeación del proyecto educativo,⁴⁹ pues la escuela se considera la célula base del sistema escolar, el lugar en el que se concentran las condiciones de éxito del sistema educativo.⁵⁰ Se delimitan tres funciones básicas de la supervisión: control, evaluación y asesoramiento (la cual incluye además orientación, comunicación e información), reconociendo de entrada que éstas *...pueden parecer ambiguas y a veces entrar en conflicto,⁵¹ por lo que el supervisor deberá buscar un equilibrio entre las necesidades de autogestión de la escuela y las de control y evaluación.**

Este manual define 56 funciones y acciones específicas organizadas en tres aspectos: académico-pedagógico, técnico-administrativo y de vinculación social. El supervisor deberá negociar éstas en la práctica, en el contexto de desarrollo del *proyecto educativo* y de las actividades orientadas a la *gestión escolar*, las cuales conllevan la necesidad del trabajo colegiado con la escuela y que se impulsan desde la actual política educativa.

Se propone un tipo de supervisión creadora que estimule y promueva las potencialidades de los maestros y se convierta así en un factor de calidad, *sin abandonar ninguna de sus funciones...sin dejar de controlar y evaluar la actividad educativa.⁵²*

⁴⁷ García Garduño (2004) hace referencia a los primeros textos sobre el tema: *Organización escolar* de Luis H. Monroy publicado en 1941, y a los de Rafael Ramírez (1963) *Supervisión de la escuela rural y Organización y administración de las escuelas rurales*. No es hasta los años noventa que se puede hablar de investigación sobre la administración educativa en México, a partir del trabajo de Ezpeleta y Furlán (1992) en el que utilizan el término de *gestión pedagógica*.

⁴⁸ SE Michoacán (2002-2008). *Manual del supervisor escolar de educación primaria*. México, Secretaría de Educación del estado de Michoacán, p. 9.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 43.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 47.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 48.

⁵² *Ibíd.*, p. 49.

Otro de los documentos normativos de la supervisión escolar es el denominado *Lineamientos generales para la operación de la supervisión escolar*,⁵³ elaborado por la Dirección General de Educación Indígena tomando como base el manual de la SEP de 1987. Se plantea aquí la importancia de la supervisión para el logro de los fines de la educación intercultural bilingüe, y para propiciar la transformación de los centros educativos en términos de autonomía y autogestión.⁵⁴

Las funciones del supervisor se reorganizan ahora en cuatro ámbitos: pedagógico, administrativo, formación docente y político. Asimismo, se definen cuatro fases asociadas al ámbito pedagógico denominadas planeación, organización, integración, dirección y control. De estas fases se desprenden tres acciones específicas relacionadas con los cuatro ámbitos, algunas particulares del contexto de la educación bilingüe.

Durante el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión, el supervisor de educación indígena se refiere a la existencia de este documento:

En educación indígena nosotros tenemos un manual de supervisión donde viene todo, las funciones, hasta el perfil con el que debe de ingresar para ser supervisor. Entonces viene ahí cómo construir las líneas de acción para el proyecto de gestión.

En este manual la *antología de gestión* es la que recupera la esencia de la función supervisora:

...esta antología trae varios apartados [...] una misión, visión, propósitos, plan de acción donde se contemplan cuatro ámbitos: uno es el de formación del docente, el ámbito pedagógico, el ámbito administrativo y el ámbito comunitario, antes [llamado] político...

En 2006, la SEP generó las *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas, del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Básica*,⁵⁵ y las *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica para la escuela* (Saaeb),⁵⁶ que sirven de sustento a las *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión*,⁵⁷ las cuales resultaron de una consulta nacional muy amplia, incluyendo a todos los actores vinculados con la supervisión.⁵⁸

⁵³ SEP-DGEI (2006).

⁵⁴ *Ibid.*, p. 45.

⁵⁵ Publicadas por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la SEP en el 2006.

⁵⁶ Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la SEP (2005). En esta propuesta, se analiza el apoyo técnico y las diferentes instancias que lo ofrecen: La supervisión escolar, los Centros de Maestros y las mesas técnicas y los equipos responsables de programas y proyectos.

⁵⁷ Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la SEP (2006).

⁵⁸ Participaron en esta consulta directores, supervisores, jefes de sector, asesores técnicos pedagógicos (ATP), apoyos técnico administrativos (ATA), jefe de enseñanza, coordinador académico, académicos especialistas en el tema de supervisión, directores generales de la Subsecretaría de Educación Básica y las secretarías de educación de las entidades federativas.

Estos lineamientos pueden servir de base para que las entidades federativas desarrollen sus propios manuales y lineamientos. En ellos se asocian el objetivo de calidad del proceso y el logro educativo, a la transformación de la gestión escolar, misma que se orienta a: *...promover la calidad en las escuelas a partir de la generación de ambientes escolares que favorezcan el logro de los aprendizajes escolares de los estudiantes, mediante la participación y organización colegiada de directivos y maestros, así como de alumnos y padres de familia.*⁵⁹

De acuerdo con esta visión sobre la gestión escolar, se pretende fortalecer la supervisión mediante la reorientación de la función y desarrollo profesional, y la articulación de los distintos agentes que apoyan y asesoran a la escuela.

Las orientaciones técnicas de fortalecimiento a la acción de supervisión toman en cuenta la multiplicidad de tareas que realiza el supervisor: administrativas, laborales, técnico-pedagógicas, de información, comunicación y enlace, de supervisión, control, seguimiento y evaluación; apoyo, asistencia y acompañamiento a la escuela. Sin un afán de describirlas ni organizarlas, se distinguen dos ámbitos distintos: el de apoyo académico y el administrativo. El documento sugiere que el supervisor aborde estas funciones desde un enfoque académico, y con el interés de fortalecer su liderazgo técnico-pedagógico. También le asigna varias funciones con propósitos específicos: educativos, de gestión escolar, de apoyo al director, de fortalecimiento a la formación continua, y de evaluación y asistencia académica.

Otros documentos normativos generales que describen la tarea del supervisor son los lineamientos de operación de la instancia de educación básica local. Tal es el caso de los *Lineamientos para la organización y funcionamiento de los servicios de educación básica, inicial, especial y para adultos en el Distrito Federal 2007-2008* (SEP-AFSEDF), en donde se asignan 21 tareas específicas al supervisor. Mientras que en los *Lineamientos para la organización y funcionamiento de las escuelas de educación inicial y básica en Iztapalapa 2007-2008* (SEP-AFSEDF-DGSEI), se apuntan 34 tareas. En ambos casos se identifican funciones globales del supervisor, incluidas las ya mencionadas, bajo el enfoque de gestión educativa, diferenciando también ámbitos administrativo y pedagógico.

El manejo que los supervisores tienen de estos documentos normativos es muy variable, en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión (INEE-UNAM, México, D.F., 9 y 10 de junio de 2008) algunos supervisores refieren la existencia de unos manuales que fueron creados en 1986, que aún circulan entre ellos de manera informal y de los cuales no todos tienen conocimiento y consideran que son obsoletos; sin embargo, no se podría decir qué tanto lo son, debido a que su manejo no es generalizado en los estados. Aun en el caso de contar con estos manuales, los supervisores señalan que no tienen la seguridad de cumplir con todas las funciones del puesto:

Con los manuales no es suficiente para llevar a cabo la función supervisora, somos nueve supervisores, le comentaría que solamente dos tenemos el manual, y si yo con el manual no tengo toda la confianza y seguridad para cumplir con todas las funciones específicas del puesto, los demás, menos.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 8.

...no tenemos el manual, conozco el manual de supervisión porque lo conseguí por ahí todo borroso, no se le entiende, lo único que alcancé a leer fue que existe la evaluación, el diagnóstico, eso fue todo lo que entendí al manual... no nos interesa tanto tenerlo, como ir propiciando situaciones que mejoren la calidad, la calidad académica o la calidad educativa.

Independientemente de contar con los manuales, los supervisores que afirman conocerlos o hacer uso de ellos, mencionan los inconvenientes de seguir adoptando estos lineamientos de 1986.

Un supervisor comenta:

...si los vamos a observar con una visión de quien era supervisor en el 86 y que en ese año surgen los manuales, y si ahorita a veintitantos años de distancia los seguimos observando con la misma visión, con el mismo propósito, pues los vamos a encontrar así.

Otro supervisor afirma:

...no todo va evolucionando, no han evolucionado los manuales, no los tenemos ni en número suficiente para todos ni en conocimiento de todos los que estamos ejerciendo la función de supervisión.

Uno más dice lo siguiente:

...si están desfasados, si están inoperantes los manuales, pues debe de suponerse que los tenemos ya dominados y que necesitamos algo más, que necesitamos evolucionar.

Otros señalan que la supervisión escolar ha evolucionado:

...la propia supervisión escolar ha ido evolucionando en sus haceres, en sus quehaceres y, ...compañeros..., también en sus deshaceres, y los supervisores se desempeñan ..., no tanto con base en el manual, sino con base en la vida cotidiana, allá en el campo donde las situaciones realmente dejan de ser de escritorio para vivirlas cotidianamente...

Este tipo de argumentos son válidos si se considera que los manuales existentes no contemplan en sus lineamientos que la función supervisora debe responder a la operación y gestión de los planes y programas de estudio que fueron modificados en 1992. Las siguientes expresiones de los supervisores ponen de manifiesto la distancia entre la norma y la realidad que viven:

Hemos dejado de hacer cosas que están en los manuales; ya tenemos algo de libertad o de autonomía para que las zonas, los supervisores, el equipo de supervisión establezca sus propios proyectos. No todo está basado exclusivamente en el manual... porque quizás el manual no lo tenemos bien definido o bien adquirido para que se vuelva parte de uno, en su cultura como supervisor escolar.

...si existe una evolución, podemos dejar de verlo como están indicando los manuales, para tomar lo que sí ha servido, lo que ha sido una base... con manual y sin manual o teniendo tres manuales más, la situación va a seguir siendo insuficiente.

La supervisión escolar parece ser una actividad con una normatividad de usos y costumbres, la cual responde a las necesidades de las escuelas y sus comunidades educativas, en donde los lineamientos son establecidos en un proceso de gestión estructural mediante acuerdos, prácticas y experiencias personales, pero no por invalidar o rechazar una norma, sino por no existir lineamientos generalizados que permitan guiar la función supervisora. Los supervisores plantean la necesidad de tener un instrumento que norme, guíe, regule y facilite su trabajo:

Entonces a mí me gustaría... no sé... hacia qué rumbo, dónde vamos, que lo consideren ustedes esto, para que podamos tener, ¿qué será?... como un manual, una guía de observación que utilice el supervisor.

...necesitamos hacer un trabajo de manera más profesional; dentro de la supervisión, en las visitas, en los grupos, cada quien hace como puede. Yo siento que necesitamos ahí hacer un trabajo de manera más profesional. Por ejemplo, para realizar visitas... hay técnicas para realizar visitas, digo... para hacer observaciones, no es así nada más el ver todo, sino qué es lo que necesito...

La necesidad de contar con una normatividad actualizada para los supervisores ha sido atendida en algunos estados, algunas menciones a este tipo de acciones fueron señaladas por los supervisores de Nuevo León, Baja California Sur y el supervisor de Chiapas, quien pertenece al subsistema de Educación Indígena.

...hace como cuatro años, se ha estado renovando año con año, éste se llama: disposiciones generales para la organización y funcionamiento de las escuelas públicas y particulares de educación básica. En él vienen también formatos para la gestión escolar y vienen dos apartados muy interesantes donde vienen funciones del jefe de sector y funciones del supervisor inspector (Nuevo León).

...en la circular 001 que nos marca, al inicio del ciclo escolar el arranque en nuestras actividades de todo tipo, viene el calendario escolar, vienen ciertos lineamientos emanados de otros, o tomados de otros manuales, incluso del

manual del supervisor,... ya se hizo la 001 para ese sistema ISEP y, la 001 para el Subsistema SEP... (Baja California Sur).

En educación indígena nosotros tenemos un manual de supervisión donde viene todo, las funciones, hasta el perfil que debe de ingresar para ser supervisor. Entonces viene ahí cómo construir las líneas de acción para el proyecto de gestión (Chiapas).

Desde esta perspectiva, el punto de partida para demandar y lograr un trabajo sistemático y planificado de la función supervisora, debe orientarse en primera instancia a elaborar un documento o manual que contenga los lineamientos generales que normen, regulen y reglamenten las acciones operativas y de gestión que deben desempeñar los supervisores escolares en los diferentes niveles y modalidades educativas de la educación básica.

Al considerar como eje de análisis las funciones del manual de la SEP (1987) las cuales son enlace, promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación, se observa que éstas son las funciones sustantivas de la supervisión las cuales se mantienen vigentes. Es posible que la permanencia de estas funciones, a lo largo de casi treinta años, tenga relación con el crecimiento del sistema educativo y la necesidad de sostener las estructuras organizativa y administrativa para que se mantenga unido y bajo control.

Las funciones tradicionales de administración, enlace, comunicación, control, asesoría y evaluación son relevantes; sin embargo, en la práctica se han visto como procesos aislados, incluso desvinculados de los propósitos educativos.

En el discurso político actual se reconoce a la escuela como unidad de análisis, lo cual aunado a la búsqueda de condiciones necesarias para el aprendizaje de todos los alumnos, plantea nuevos problemas y demandas al sistema, pues se hace visible el papel de directivos, docentes, y comunidad en el diagnóstico de la situación de la escuela, la evaluación y el trabajo colegiado. De acuerdo con Serafín Antúnez (1998), se requiere una visión renovada de la gestión escolar que contempla:

...el conjunto de acciones de movilización de recursos orientados a la consecución de unos objetivos planteados a un determinado plazo. El hecho de movilizar recursos (personas, tiempo, dinero, materiales, etc.) implica planificar actuaciones, distribuir tareas y responsabilidades, dirigir, coordinar y evaluar los procesos y resultados.⁶⁰

En el paradigma de gestión escolar, como el eje principal de sus funciones, el discurso normativo orienta la labor del supervisor hacia el esquema de apoyo a la escuela como una organización social autogestora. Sin embargo, no se analiza ni debate el desarrollo de la gestión institucional, con la gran carga burocrática que ésta le representa al supervisor.

Las funciones tradicionales de administración, enlace, comunicación, control, asesoría y evaluación son relevantes; sin embargo, en la práctica se han visto como procesos aislados, incluso desvinculados de los propósitos educativos

⁶⁰ Citado por García Garduño (2004). *Op. cit.*, p. 61.

4.4.2 Funciones de la supervisión escolar en el contexto de la gestión institucional y la gestión escolar

Se ha ubicado al supervisor escolar en el nivel de gestión intermedia, entre la gestión institucional o del nivel central, y la gestión escolar que tiene lugar en cada escuela así como en el aula. De acuerdo con Pozner (2006), la gestión institucional establece las políticas rectoras de la educación básica, propicia y diseña el currículo, asegura y distribuye los recursos financieros, crea estrategias para el monitoreo del sistema educativo, plantea las políticas de formación y actualización para que todos los miembros concreten la educación que demanda la sociedad a la escuela. En el otro extremo, la gestión educativa está determinada por condiciones particulares de cada centro. El director y los maestros como tomadores de decisiones, quienes deberán visualizar mejoras a corto y largo plazos, apoyados en instrumentos de planeación colegiada: Proyecto Escolar (PE), Plan Anual de Trabajo (PAT), Plan Estratégico para la Mejora Escolar (PEME), o a nivel individual planeación didáctica de los profesores.

Mantener el equilibrio entre los extremos es tarea del supervisor, considerando dos estructuras organizacionales y las demandas que le plantean una y otra. Las tablas 1 y 2 constituyen un intento de organización de las funciones que son vigentes para la supervisión en los dos ámbitos:⁶¹ el de la gestión institucional (ver tabla 1) y el de la gestión escolar (ver tabla 2).

Como se observa en la tabla 1, la gestión institucional comprende cinco funciones generales: 1) supervisión de la normatividad establecida por la SEP, 2) administración de recursos humanos, 3) administración de recursos materiales, financieros y tecnológicos, 4) promoción del desarrollo profesional del personal de la zona y 5) promoción de la relación colaborativa de la escuela con la comunidad. Cada una de éstas se desagrega en varias acciones, para las cuales se aplican procedimientos, de acuerdo con lineamientos específicos, que en el mejor de los casos deben requisitarse con el visto bueno del supervisor, como sería el caso de las permutas o los créditos escalafonarios. No es así para las acciones de formación docente, del Programa de Carrera Magisterial o del PEC, que le exigen al supervisor un análisis y participación a lo largo del proceso.

⁶¹ Este análisis se realizó con base en manuales y lineamientos del supervisor escolar (SEP, 1987; SE-Michoacán, 2002; SEP-DGEI, 2004; SEP-SSEDF-DEE, 2003; SEP-DF, 2007 y SEP-DGSEI, 2007).

Tabla I. Funciones y acciones del supervisor escolar en el ámbito de la gestión institucional

1. Supervisa que las escuelas de la zona (oficiales y particulares incorporadas) se apeguen a la normatividad establecida por la SEP
 - a. Difunde el calendario y requisitos para la preinscripción.
 - b. Promueve el uso del Sistema Integral de Información Escolar (SIIIE). Apoya la elaboración y entrega de estadística (formatos 911 y SIIES).
 - c. Promueve y garantiza el acceso a la población que solicite el servicio educativo.
 - d. Desarrolla acciones preventivas y compensatorias con fines de ampliar la cobertura y permanencia de los alumnos y elevar la calidad de los servicios.
 - e. Selecciona y coordina la aplicación de proyectos y acciones para fortalecer el trabajo de la escuela¹ (para elevar a la calidad de la educación de apoyo curricular orientados al bienestar del alumno, concursos y colectas, entre otros).
 - f. Impulsa extensión y aprovechamiento de la jornada escolar.
 - g. Autoriza actividades extramuros.
 - h. Comunica a las instancias superiores cualquier anomalía que afecte la integridad de los alumnos o docentes y aplica sanciones correspondientes.
 - i. Convoca y preside los consejos técnicos de zona.
 - j. Se comunica y coordina con supervisores de otros niveles y modalidades.
2. Administra recursos humanos
 - a. En relación con el director y personal docente
 - i. Elabora la plantilla del personal de las escuelas de su jurisdicción.
 - ii. Integra control de asistencia, puntualidad, cambios de adscripción, permutas, permisos, estímulos y promociones, altas y bajas, y extiende créditos escalafonarios del personal docente.
 - b. En relación con los alumnos
 - i. Apoya el proceso de control escolar (registros, formatos, boletas, inscripción, reinscripción, acreditación, y certificación y constancia de estudios).
3. Administra recursos materiales, financieros y tecnológicos
 - a. Solicita construcción, conservación, ampliación y sustitución de centros escolares.
 - b. Controla la aplicación de recursos económicos asignados a las escuelas.
 - c. Distribuye y supervisa uso de libros de texto y materiales de apoyo del maestro.
 - d. Promueve el aprovisionamiento uso, actualización y cuidado de los recursos materiales e informáticos de la zona y la escuela.
4. Promueve el desarrollo profesional del personal de la zona
 - a. Solicita y participa en actividades de desarrollo profesional y de fortalecimiento a su función.
 - b. Orienta la función administrativa del director o docentes sin director.
 - c. Identifica necesidades y promueve la actualización permanente de los docentes (Programa de Carrera Magisterial, cursos de actualización, asesoría, etcétera).
5. Promueve la relación colaborativa de la escuela con la comunidad
 - a. Constituye la Asociación de Padres de Familia y el Consejo de Participación Social.
 - b. Resuelve conflictos que involucran al servicio educativo y su relación con la comunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en lo propuesto en los manuales y lineamientos del supervisor escolar: SEP (1987); SE-Michoacán (2002); SEP-DGEI (2004); SEP-SSEDF-DEE (2003); SEP-DF (2007) y SEP-DGSEI (2007).

Tabla 2. Funciones del supervisor en el ámbito de la gestión escolar

1. Promueve que el director y los docentes se apropien de planes y programas de estudio, enfoques teóricos, metodologías y materiales de apoyo a la enseñanza.
2. Es corresponsable en las acciones del Proyecto Escolar (PE), Plan Anual de Trabajo (PAT) o Plan Estratégico para la Mejora Escolar (PEME), y la Planeación didáctica de los profesores.
 - a. Brinda apoyo técnico a la función del director de la escuela.
 - b. Orienta al director en la elaboración del PE, PTA o PEME.
 - c. Promueve la innovación basada en la investigación educativa.
 - d. Promueve el funcionamiento y participa en el Consejo Técnico Escolar (CTE) y las Reuniones de Academia (RA).
3. Diseña el Plan de Gestión (PG), Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) de la zona escolar con base en PE, PTA o PEME.
 - a. Incluye en el PG la planeación de las alternativas diferenciadas o modalidades de atención a la población indígena y con necesidades educativas especiales y en situación de extraedad (SEAP 914 y nivelación).
 - b. Realiza un número mínimo de visitas técnico-pedagógicas a las escuelas, determinadas por las instancias operativas superiores, para apoyar el trabajo de los docentes, en el marco exclusivo del Proyecto Escolar, dejando constancia de las orientaciones por escrito al director y maestros; propone y apoya estrategias para mejorar la enseñanza y la evaluación del aprendizaje, recomienda materiales bibliográficos.
4. Supervisa la evaluación permanente y la que demanda el sistema educativo.
 - a. Supervisa la evaluación de los alumnos conforme al Acuerdo Secretarial 200.
 - b. Integra información del análisis de los resultados de la evaluación permanente de los alumnos, así como de las evaluaciones nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en lo propuesto en los manuales y lineamientos del supervisor escolar: SEP (1987); SE-Michoacán (2002); SEP-DGEI (2004); SEP-SSDF-DEE (2003); SEP-DF (2007) y SEP-DGSEI (2007).

En relación con la gestión escolar, se ha mencionado que la función de asesoría a las escuelas, con el propósito de mejorar el aprendizaje de los alumnos por parte del supervisor, se ha colocado en primer plano en la normatividad. Se contempla así desde que el maestro Rafael Ramírez concibió esta figura directiva en nuestro país (*Supervisión de la escuela rural*, 1963). En los lineamientos de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI), se encomiendan al supervisor:

...acciones encaminadas a ampliar la cobertura e incrementar la calidad de las escuelas bajo su responsabilidad, teniendo como base la mejora continua de la enseñanza, el aprendizaje y el desarrollo profesional de maestros; la creación de una cultura de participación y colaboración entre maestros y el fortalecimiento del liderazgo técnico pedagógico, así como el logro de los fines y propósitos de la educación básica.⁶²

⁶² SEP-DGSEI (2007). p. 38.

Las funciones que destacan en este ámbito son: promoción de la aplicación de la norma en cuanto a planes de estudio y uso de materiales de apoyo a la enseñanza, planeación, seguimiento y evaluación colegiados del PE con la escuela, así como la evaluación del logro en el aprendizaje de los alumnos.

En el discurso de la norma actual aparecen conceptos como *participación, colaboración, liderazgo técnico-pedagógico, corresponsabilidad*, asociados al de gestión escolar. En el centro de las funciones del supervisor está la de participar en la construcción, desarrollo y evaluación del proyecto escolar de cada escuela dentro de su jurisdicción. Debe tomarse en cuenta que el proyecto escolar presenta limitaciones estructurales en cuanto a su viabilidad administrativa y financiera; así como técnicas, pues conceptos como transformación y autonomía de la escuela⁶³ no han sido suficientemente analizados para la realización de un diagnóstico y la evaluación del propio proyecto; lo mismo puede decirse del trabajo colegiado y colaborativo, lo cual requiere una mayor formación de los diferentes participantes.⁶⁴

Otro factor, poco favorable para que el supervisor realice un trabajo efectivo vinculado a la labor de la escuela, es la gran carga de tareas y programas de apoyo que lo involucran, ya sean de apoyo social, para el bienestar del alumno, cocurriculares, colectas, concursos y los de vinculación social (ver tabla 3). En el mismo sentido, lejos de avanzar en una simplificación, la burocracia es cada vez más compleja y se incrementan las reglas de operación de los programas institucionales orientados a apoyar a las escuelas. Es un hecho que tanto el director como el supervisor se ven inmersos en esta dinámica, que muchas veces significa duplicidad de funciones y que los distrae de la tarea sustantiva relacionada con el proyecto educativo de la escuela. Un ejemplo de esta diversidad de actividades que atiende el supervisor escolar son las actividades que se realizan en el Distrito Federal tanto en Iztapalapa con la DGSEI y en las otras delegaciones políticas mediante la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE). También se incluyen las actividades de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y del estado de Michoacán.

⁶³ Antúnez (1998), para el caso de España, clasifica la autonomía de la escuela en tres niveles: pedagógica, administrativa y financiera. Según García Garduño (2004), en México los colectivos escolares sólo logran algunos avances en cuanto a lo pedagógico.

⁶⁴ García Garduño (2004). *Op. cit.*

Tabla 3. Programas de apoyo a la escuela que involucran al supervisor escolar en cuatro instancias educativas

Programas	Tipo de apoyo	Distrito Federal		Michoacán	DGEI***
		DGOSE*	DGSEI**		
De becas	Apoyo social	X	X		X
Ver bien para aprender mejor	Bienestar	X	X		
Examen médico escolar	Bienestar	X	X		
Desayunos escolares	Bienestar	X	X		
Semanas nacionales de salud	Bienestar	X	X	X	X
Semanas nacionales de salud bucal	Bienestar	X	X	X	X
Clínica-escuela	Bienestar		X		
Vigilancia epidemiológica	Bienestar		X		
Crecer sanos y fuertes (despensas DIF)	Bienestar		X		
Nacional de lectura	Co-curricular				
Contra las adicciones	Co-curricular		X		
Seguridad y emergencia escolar	Co-curricular	X		X	
Escuela segura	Co-curricular		X		
Salud y seguridad escolar	Co-curricular		X		
Atención integral de la salud del escolar	Co-curricular	X	X		
Parcelas escolares	Co-curricular			X	X
Cooperativas escolares	Co-curricular	X		X	X
Nacional de abanderamiento	Co-curricular	X	X	X	
Promotores voluntarios de seguridad vial	Co-curricular		X		
Comisión del medio ambiente	Co-curricular				X
Colecta anual Cruz Roja Mexicana	Colecta	X	X	X	
Olimpiada del conocimiento infantil	Concurso	X	X	X	
Parlamento infantil de las niñas y los niños de México	Concurso	X		X	
Concurso Himno Nacional	Concurso	X	X	X	
Concurso canción popular mexicana	Concurso		X		
Certamen Benito Juárez	Concurso		X		
Expresión literaria sobre los símbolos patrios	Concurso		X		
Gran Muestra Teatral	Concurso		X		
El niño y la mar	Concurso	X			
Juegos deportivos escolares	Concurso		X		
Asociación de padres de familia	Vinculación social	X	X	X	X
Consejo escolar de participación social	Vinculación social	X	X		X

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los programas referidos en la tabla.

* Dirección General de Operación de Servicios Educativos.

** Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa.

*** Dirección General de Educación Indígena.

4.4.3 Tipos de supervisión y diversidad de servicios educativos

Un análisis preliminar de los tipos de supervisión que existen en los diferentes niveles y modalidades de educación básica, así como las características de la población a la que atiende,⁶⁵ revela que existen aproximadamente 39 tipos de supervisión escolar en educación básica; de éstos, cuatro corresponden a educación inicial, seis a preescolar, 16 a primaria, 13 a secundaria y uno a educación artística (ver tabla 4). En lo que se refiere a educación primaria, se encontraron veinte tipos de servicio considerando todas las modalidades. En algunos casos, el supervisor es responsable de dos o más tipos —sin detenernos en la inequidad en cuanto al número de servicios que debe atender en su ámbito geográfico—. Se destacan dos casos que ejemplifican bien esta situación: el del supervisor de primaria general, que se ocupa también de la primaria de tiempo completo, las particulares incorporadas, el internado de educación primaria, la escuela de participación social y otras modalidades que dependen de problemáticas específicas de la población, como son los proyectos de Servicio Escolarizado Acelerado (Seap) 9-14 y Nivelación de niños en situación de extraedad, que se instalan dentro de los planteles en función de la demanda; y el del supervisor de educación indígena, que se encarga de los servicios de educación inicial, preescolar y primaria, con la gama de las escuelas multigrado, los Albergues Escolares, Centros de Integración Social (CIS) y las Unidades Radiofónicas Bilingües (URB). Lo anterior muestra que el ámbito de la supervisión va más allá del nivel y la modalidad de atención.

Para que el supervisor, como autoridad educativa, tenga la posibilidad de acercarse e interactuar en cada tipo de servicio, se espera que tenga un conocimiento del proyecto pedagógico particular, así como de características y necesidades de la población a la que se dirige; particularidades del docente, del programa, de materiales y enfoque pedagógico, así como del reglamento de operación. De ahí la complejidad de regular, dar seguimiento, evaluar y sistematizar el quehacer del supervisor en México. De alguna forma, esta tarea es necesaria y debe continuarse. En la normatividad se perfila al supervisor como agente de integración de la educación básica. En entidades como Aguascalientes y en el Distrito Federal, se ha avanzado en la unificación de criterios y funciones para la supervisión en educación básica y en la operación, ya se le asignan tareas que trascienden el ámbito del nivel al que se adscribe, en este caso la educación primaria.

⁶⁵ En relación con tipos de supervisión, la propuesta para el SAAEB, además de nivel y modalidad, los distingue en función del personal que la integra, organización y sostenimiento, además del contexto, ámbito de influencia, formación, estatus laboral y recursos financieros. SEP (2006). p. 14.

Tabla 4. Tipos de supervisión escolar por nivel, servicio y modalidad educativa

Nivel	Servicio	Modalidad	Tipo de supervisión
Inicial	Formal	Centro de Desarrollo Infantil	Supervisora
	Semiescolarizado	Centro de Educación Infantil de la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa, D. F.	
	No formal	Educación Física	Supervisor
Preescolar	Formal	Programa de educación inicial no escolarizada. (Para las poblaciones: rural, indígena y urbano-marginada)	Supervisor de módulo
		Jardín de niños general	Inspectora
		Jardín de niños general con servicio mixto	Inspector bilingüe
	No formal	Jardín de niños indígena	Inspector
		Educación Física	Supervisor
		Centro de Atención Psicopedagógica del Preescolar	Asistente educativo
Comunitario de Conafe	Preescolar comunitario	Asistente educativo	
	Modalidad de atención educativa a población indígena del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe)	Asistente educativo	
Primaria	Formal	Primaria general	Supervisor
		Primaria general de tiempo completo	
		Internado de educación primaria	
		Escuela de participación social	
		Escuela primaria particular incorporada	
		Primaria nocturna	Supervisor
		Educación física	Inspector
		Centros de Atención Múltiple básico-laboral	Supervisor
		Educación física-especial	Supervisor
		Primaria indígena	Inspector bilingüe/supervisor
		Albergues escolares	
		Especial-indígena	
		Educativa física-indígena	Supervisor
Centros de Educación Básica para Adultos	Supervisor		
Primaria	No formal	Misiones culturales	Inspector
		Programa de educación primaria para niñas y niños migrantes (Pronim)	Coordinador
Primaria	Comunitaria	Cursos comunitarios	Asistente educativo
		Modalidad de Atención Educativa a la Población Indígena	Asistente educativo
		Internados	Inspector
	Sistema abierto	Primaria que otorga el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	Supervisor
		Primaria del Sistema de Educación a Distancia	Coordinador local
Extraescolar	Primaria Centro de Educación Extraescolar	Supervisor	
Secundaria	Formal	General	Inspector
		Técnica	Inspector
		Telesecundaria	Inspector
		Secundaria del Centro de Educación Básica para Adultos (Cebas)	Supervisor
		Educación física	Inspector
		Escuela secundaria para trabajadores	Inspector
	Comunitario	Pos primaria	Asistente educativo
		Secundaria para adultos del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA)	Supervisor
	Sistema abierto	Secundaria SEA	Coordinador local
		Secundaria para adultos	Supervisor
	Extraescolar	Centro de capacitación no formal para el trabajo	Coordinador de zona
		Misiones culturales	Inspector
		Secundaria del Centro de Educación Extraescolar (Cedex)	Supervisor
Artística	Artística	Educación artística	Jefe de enseñanza
		Centros de Integración Social (CIS) para indígenas	Inspector

Fuente. Elaboración propia con base en información del Programa de Carrera Magisterial

4.5 Criterios para la selección y promoción al puesto de supervisor escolar de educación primaria

4.5.1 El perfil del supervisor escolar desde la norma que establece la SEP

El supervisor escolar de educación primaria es un servidor público;⁶⁶ el puesto se define con base en las especificaciones y las funciones descritas en los manuales de organización de la instancia correspondiente de educación básica.⁶⁷ El cargo está asociado a:

- Tipo de plaza: categoría E0201 y plaza estatal.
- Ámbito de operación y autoridad: zona escolar.
- Relación de autoridad: el jefe inmediato es, en la mayoría de los casos, el jefe de sector de educación primaria (en el caso del D.F. e Iztapalapa) o el supervisor general de sector. Los subordinados son el auxiliar técnico o técnico-pedagógico (ATP) y auxiliar técnico-administrativo (ATA).
- Responsabilidad: promover, orientar y verificar el logro de los fines de la educación en las escuelas de la zona a su cargo.

La especificación del puesto incluye los elementos del perfil que se exige y las competencias deseables del aspirante a supervisor escolar:

- Escolaridad: título de profesor de educación primaria, licenciado en Educación Primaria, Educación Básica o equivalente aceptado por la Comisión Mixta de Escalafón.
- Experiencia de director de escuela primaria (SEP-1987). En el manual que actualiza el estado de Michoacán (2004), se establece el requerimiento de 15 años de experiencia en el servicio. Para la Dirección General de Educación Indígena, el inspector bilingüe de educación primaria⁶⁸ requiere el antecedente de director bilingüe de educación primaria por un mínimo de tres años.
- Competencias⁶⁹ personales: *Criterio para tomar decisiones, manejar adecuadamente las relaciones humanas y sugerir cambios. Iniciativa para proponer opciones de trabajo y plantear soluciones. Capacidad para dirigir grupos, escuchar, retroalimentar y relacionarse. Actitud de respeto, compromiso y responsabilidad.*⁷⁰

⁶⁶ Definido de acuerdo a lo señalado en el art. 108 Constitucional, párrafo primero del título cuarto sobre las responsabilidades de los servidores públicos... *toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.* Asimismo, se apega al título tercero. Responsabilidades administrativas de la ley federal de Responsabilidades de los servidores públicos. En: DOF, 13-06-2003.

⁶⁷ SEP (1987). *Op. cit.*; SE-Michoacán (2002). *Op. cit.* y SEP-DGEI (2004). *Op. cit.*

⁶⁸ En la DGEI la denominación para la figura del supervisor de zona escolar es la de inspector bilingüe de educación primaria indígena.

⁶⁹ En el manual de 1987 no se usa una categoría para organizar la serie de requisitos de tipo personal y no se consideran los de tipo técnico-pedagógico. En el manual de 2002 se usan las categorías generales de *condiciones personales y técnicas*. Es en el documento de la DGEI de 2004 que aparece el término *competencias*, que se utiliza aquí, para caracterizar el perfil deseable del supervisor.

⁷⁰ SEP (1987). *Op. cit.*, p. 54.

Además de estas competencias, en el *Manual del supervisor escolar* de educación primaria del estado de Michoacán, se señalan otras condiciones personales para el aspirante a supervisor, tales como: poseer empatía, creatividad, mentalidad científica; ser ejemplo, organizado, imparcial, puntual, asiduo, discreto, maduro emocional y socialmente, entusiasta, realista, modesto; tener capacidad de liderazgo, interés en la educación, autodominio y disponibilidad de tiempo.⁷¹

- Competencias técnicas:⁷²
Solidez en cultura pedagógica y general, en conocimientos metodológicos en las diferentes áreas y disciplinas, información bibliográfica, técnicas grupales, preparación en liderazgo, comunicación, administración escolar y esfuerzo de actualización constante.

En el caso del aspirante a supervisor bilingüe, además de las competencias en cuanto a relaciones humanas ya señaladas, se añaden las de colaboración y tolerancia. Asimismo, se requiere ser bilingüe en el contexto de la zona escolar donde se llevará a cabo la supervisión.

La DGEI (2004) exige al aspirante, además, un conocimiento de la normatividad educativa y del marco político nacional y local, de los planes y programas de estudio y de la propuesta de Educación intercultural bilingüe.

La SEP, mediante la DGDGIE,⁷³ en las *Orientaciones técnicas* dirigidas a las entidades, señala la importancia de que el supervisor posea competencias en:

...temas de gestión escolar... conocimientos, y experiencia docente y directiva en el nivel educativo o modalidad, visión para solucionar problemas y necesidades identificadas por la comunidad escolar, liderazgo que favorezca la construcción y realización de un proyecto educativo compartido, habilidad para propiciar relaciones interpersonales y grupales respetuosas y cordiales, e iniciativa para impulsar propuestas de mejoramiento institucional.⁷⁴

En el documento de *Orientaciones técnicas* no se aporta información respecto de las formas o estrategias sugeridas para evaluar tales competencias.

Si contrastamos estas visiones normativas con lo que ocurre en la práctica, en relación con las competencias que debe poseer quien ocupa el cargo de supervisor, los participantes en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión expresaron dos puntos de vista contrapuestos. Por un lado, contar con un perfil específico de competencias y por otro el otro, reconocer que la experiencia como docente y directivo permite adquirir esas competencias.

Esta posición plantea que *la supervisión es realmente un escalón de nuestra profesión... y ...el supervisor es un buen maestro, es un buen director y un buen líder pedagógico,*

⁷¹ SE-Michoacán (2002). *Op. cit.*, pp. 34-35.

⁷² SE-Michoacán (2002). *Op. cit.*

⁷³ Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica, por la Coordinación de Gestión en Educación Básica.

⁷⁴ SEP-DGIGE (2006). *Op. cit.*, p. 31.

pero existe una crisis de identidad porque el supervisor absorbe mucho del trabajo burocrático del sistema y en la parte pedagógica no posee la preparación adecuada.

Porque hasta antes de los cambios curriculares del 1992:

...cuando menos el maestro sabía de didáctica y sabía qué hacer en el salón, pero con esta intención de trabajar un enfoque de tipo de corte constructivista, ahora no se tiene ni la una ni la otra, hay gente que tiene cinco, seis años de servicio que a lo mejor es hasta docente en un grupo y se convierte en supervisor, [por lo que es necesario] ...replantear el nuevo perfil del inspector escolar.

Esta posición, apoyada en mucho por la nostalgia de la formación que recibían los maestros en el pasado, reafirma el planteamiento de que la supervisión escolar se desarrolla fundamentalmente con base en los usos y costumbres que se transmiten de generación en generación, más que en procesos formativos o de competencias reales para llevar a cabo las funciones que demanda la supervisión. Lo que nos permite compartir hasta cierto punto la afirmación de que la supervisión escolar atraviesa por una *crisis de identidad*, no sólo por haber desplazado en la práctica los aspectos técnico-pedagógicos privilegiando el trabajo burocrático, sino por responder, en primera instancia, a cuestiones meramente políticas para poder crear los espacios de negociación que le permitan desempeñar su trabajo.

...la forma de reclutamiento no tiene nada que ver con la preparación [...] de los maestros, sino que la parte sindical define quiénes van a ser los supervisores y esto regularmente [es] por presiones políticas... La mayoría de los inspectores escolares, incluso directivos escolares, nacen precisamente de la propuesta sindical y bueno..., una propuesta sindical nace precisamente del trabajo colaborativo hacia la organización.

Por lo que los supervisores van a ser más líderes sindicales que líderes pedagógicos, por lo tanto cada [...] estado ha tratado de solventar esta problemática.

Desde esta perspectiva, la importancia de la norma se reduce a las relaciones que los docentes o directivos tienen con el sindicato, lo que descalifica por completo cualquier definición de perfil, encasillando una tarea técnico-pedagógica, en las categorías más de tipo burocrático definidas por el criterio de los dirigentes sindicales y de la estructura que exista en el momento que se requiera designar un supervisor.

4.5.2 Sobre la promoción al puesto de supervisor escolar

La promoción y el nombramiento definitivo de supervisor escolar en educación primaria se realiza con base en lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que establece el sistema de escalafón⁷⁵ para efectos de

⁷⁵ Escalafón es el sistema organizado en cada dependencia conforme lo establece la LFTSE, para efecto de promociones de ascenso y permutas de los trabajadores (DOF, 28 de diciembre de 1963, artículo 47).

La supervisión escolar se desarrolla fundamentalmente con base en los usos y costumbres que se transmiten de generación en generación, más que en procesos formativos o de competencias reales para llevar a cabo las funciones que demanda la supervisión

La parte sindical define quiénes van a ser los supervisores y esto regularmente [es] por presiones políticas...

promoción de ascenso de los trabajadores de base. Cada dependencia expide un reglamento de escalafón con apego a esta ley e integra una Comisión Mixta de Escalafón (Comies),⁷⁶ con dos representantes de la SEP y dos representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a través de su representación en el Distrito Federal y las entidades. Así, el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la SEP (RETSSEP), establece los criterios, convoca a concurso⁷⁷ las plazas de supervisión vacantes y emite los dictámenes respectivos. La revocación del nombramiento, resultado del concurso escalafonario, corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o la autoridad competente.⁷⁸ El nombramiento provisional por necesidades del servicio lo otorga y revoca la autoridad educativa local.

Tabla 5. Factores considerados en los concursos para acceder al puesto de supervisor

Factores	Dimensiones
Conocimientos*	Preparación y mejoramiento profesional y cultural*.
Aptitud**	Iniciativa, laboriosidad y eficiencia. Otras actividades, obras o artículos publicados. La evaluación de este factor la realiza el jefe inmediato y se registra en el formato denominado <i>crédito escalafonario</i> .
Disciplina y puntualidad	Observancia de reglamentos de trabajo, acatamiento de órdenes superiores con base a las normas, y exactitud y orden en el trabajo. La puntualidad se acredita mediante formas especiales de registro.
Antigüedad	Tiempo de servicio prestado a la dependencia.

* La preparación se acredita mediante: Título específico o Cédula Profesional. El mejoramiento profesional y cultural comprende la posesión de título, grado académico, estudio de especialización, obras y trabajo de investigación científica pedagógica que se acrediten mediante documentación debidamente legalizada (RETSSEP, art. 92).

** La aptitud, entendida como disposición natural o adquirida y que llevada a la acción se traduce en iniciativa, laboriosidad y eficiencia, es la idoneidad que en el campo en la docencia se calificará conforme a las bases siguientes: I.- INICIATIVA: A.- En el ámbito pedagógico comprende: a) Actividades de investigación científico-pedagógica, de investigación estética, de creación artística y de técnicas pedagógicas relacionadas con las especialidades de los diversos niveles educativos; b) Actividades de divulgación científico-pedagógica o artístico-pedagógica; c) Actividades encauzadas a obtener los mejores resultados del programa de estudios, oficial; B.- Fuera del ámbito educacional comprende: a) Actividades creativas o de investigación científica, cultural, social, artística, etc., que no tengan relación directa con la educación. b) Actividades que fortalezcan y coadyuven al mejoramiento de la vida sindical. II.- EFICIENCIA: En el aspecto educativo comprende: a) Calidad y cantidad en el cumplimiento de la labor educacional; b) Técnica y organización del trabajo. (RETSSEP, art. 93.)

⁷⁶ La Comisión Nacional Mixta de Escalafón, es un organismo constituido de conformidad con el artículo 54 de la LFTSE (DOF 14 de diciembre de 1973, Art. 14). Asimismo, en cada entidad se constituye una Comisión Estatal Mixta de Escalafón.

⁷⁷ Un concurso escalafonario es el “procedimiento por el cual la comisión nacional mixta de escalafón reconoce los derechos escalafonarios de los trabajadores, con base en la calificación de los factores escalafonarios” (RETSSEP, artículo 12).

⁷⁸ Artículo 6. En: *Ibíd.*

De acuerdo con el reglamento de escalafón de los trabajadores de la SEP, el ascenso para obtener una plaza de categoría superior se determina por la calificación obtenida con base en los siguientes factores⁷⁹ (ver tabla 5):

Excepto el factor de aptitud, el resto de los factores se puede medir objetivamente, mediante documentos oficiales y registros de información. En cuanto a la aptitud, los parámetros para calificar la iniciativa y la eficiencia no se especifican y la valoración se reduce a los criterios establecidos por el jefe inmediato.

En los estados de Chiapas y de México, se han realizado reformas al reglamento escalafonario local que merecen comentarse como ejemplos de la diversificación de esta normatividad en las entidades. En el Reglamento Escalafonario para los Trabajadores Educativos al Servicio del Estado de México (RETESEM),⁸⁰ se distinguen dos categorías de promoción para el supervisor escolar:⁸¹ rango A, al que podrán ascender los directores al comprobar una antigüedad de dos años en el puesto, aprobar un curso de capacitación específico y acreditar el puntaje mínimo requerido en la convocatoria. Para acceder al rango B, el aspirante debe comprobar una antigüedad de dos años como supervisor escolar de rango A, aprobar un proceso de evaluación de casos y contar con el puntaje mínimo requerido en la convocatoria. Los *perfiles escalafonarios y sus aspectos*, se califican según la siguiente tabla:

Tabla 6. Puntuaciones asignadas a cada perfil escalafonario de los trabajadores educativos del estado de México

I. Perfil profesional. 600 pts. (40%)	A. Grado máximo de estudios. 400 pts. B. Cursos de actualización y superación. 200 pts.
II. Perfil de desempeño laboral*. 300 pts. (20%)	A. Eficiencia y eficacia. 100 pts. B. Laboriosidad y compromiso. 115 pts. C. Iniciativa y creatividad. 50 pts. D. Condiciones laborales. 35 pts.
III. Perfil de experiencia laboral. 450 pts. (30%)	I. Docencia y/o de orientación II. Académico y/o de investigación III. Dirección y/o supervisión
IV. Perfil de antigüedad. 150 pts. (10%)	Se otorgan cinco puntos por año laborado
Total: 1500 pts. (100%)	

* La asignación del puntaje del perfil de desempeño laboral será anual, mediante la ficha evaluativa única para los trabajadores y se obtendrá como promedio de la autoevaluación y la evaluación de la autoridad inmediata, con base en los registros institucionales. Gaceta de gobierno, 2 de julio de 1993. RETESEM, art. 38, p. 8.

El procedimiento de ascenso mediante rangos para una misma función parece innovador, así como la participación en el curso de capacitación específico y la evaluación de casos. Sería importante contar con información sobre los contenidos de la

⁷⁹ Expresados en el Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la SEP, Art. 11; determinados a su vez por el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁸⁰ Gaceta de gobierno del estado de México, 2 de julio de 1993. RETESEM. Art. 36.

⁸¹ *Ibíd.*, art. 65.

mencionada capacitación y las características de la evaluación, además de las instancias que los diseñan e instrumentan.

En el Instructivo Reglamentario de Ascensos (IRA),⁸² en el estado de Chiapas, se encontraron otros factores que son tomados en cuenta en los procesos escalafonarios (ver tabla 7):

Tabla 7. Factores y puntuaciones consideradas en el escalafón del supervisor en el estado de Chiapas

Factor I. Antigüedad (hasta 30 años)	160 puntos máximo	40 %
Factor II. Conocimientos	120 puntos máximo	30 %
Factor III. Aptitud	080 puntos máximo	20 %
Factor IV. Desempeño profesional (examen)	040 puntos máximo	10 %
400 puntos máximo		100 %

En este caso, llama la atención que el factor de desempeño profesional se evalúa mediante un examen, el cual elabora la instancia de evaluación local o federal, y aborda contenidos sobre legislación educativa, planes y programas de estudios del nivel en que se concursa y, gestión educativa.⁸³

Como se observa, en los casos de los estados de México y de Chiapas, en general se incluyen los factores escalafonarios que propone el RETSSEP, con algunas diferencias como las relativas al factor de desempeño profesional, el cual significa diferente y se mide con otra estrategia. Asimismo, es notoria la divergencia en el valor que se asigna la antigüedad en relación con el desempeño profesional en ambos casos. La ponderación de los puntajes asignados a los factores, no tiene una justificación técnica en ninguno de los reglamentos revisados, es el resultado de la negociación de la instancia educativa estatal con la sección sindical. No obstante, es interesante encontrar que en los dos estados que se comparan, se establece un mayor rigor en el proceso de promoción, ya sea con la distinción de rangos dentro del mismo cargo, o aplicando un examen de selección. De cualquier forma, la transformación de la supervisión escolar en estas entidades, a partir de una mejor selección de los aspirantes, deberá ser objeto de evaluación y seguimiento, ya que por el momento no se cuenta con datos de ese proceso. Sin embargo, son avances positivos en este controvertido tema.

4.5.3 El nuevo acuerdo SEP-SNTE: La Alianza por la Calidad de la Educación

El asunto de la promoción de las figuras directivas ha sido cuestionado por mucho tiempo y desde diferentes perspectivas. La falta de transparencia en el procedimiento, así como en la evaluación de los factores que determinan el ascenso de supervisores, por parte de la Comisión Mixta de Escalafón, aunada a la postura de algunas seccio-

⁸² Secretaría de Educación de Chiapas-Sección 40 SNTE. Honorable Comisión Mixta de Escalafón, 2007.

⁸³ *Ibíd.*, p. 5.

nes sindicales, para negociar las plazas a partir de parámetros político-sindicales, son prácticas que desvirtúan la selección de directivos con perfiles más adecuados para realizar la tarea —por demás compleja— que el sistema educativo les encomienda.

La instrumentación de cambios en el mecanismo de selección y promoción permaneció como una reforma pendiente, aunque pactada en el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* en 2002, en el cual el SNTE acepta el siguiente compromiso:

*...incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo por medio de concursos de oposición.*⁸⁴

Este compromiso se concretó en tan sólo tres estados, entre 2004 y 2007:⁸⁵ Baja California, Chiapas y Quintana Roo; y en otros 19 estados,⁸⁶ la aplicación es parcial, pues *...las autoridades educativas locales ponen a concurso una parte o 50% de las plazas que les corresponden, y el sindicato no especifica claramente cómo es el procedimiento para que se asigne una plaza.*⁸⁷ Por lo anterior, el Congreso de la Unión establece un punto de acuerdo en el que *exhorta a la SEP a aplicar de manera obligatoria, pública y sin excepción los exámenes de oposición para el ingreso de docentes en el sistema de educación básica.* Lo anterior se retoma como un elemento central de la recién suscrita *Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)*,⁸⁸ en la cual el gobierno federal y el sindicato de maestros establecen, entre otros, el siguiente objetivo:

*Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.*⁸⁹

La acción cuatro de la ACE, referida al ingreso y promoción de docentes, directores, supervisores y autoridades educativas, plantea el acuerdo de regular el *Ingreso y*

Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes

⁸⁴ SEP-SNTE, 8 de agosto de 2002.

⁸⁵ Los exámenes de oposición para las entidades son elaborados y calificados por la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP) de la Secretaría de Educación Pública. También capacita a los funcionarios que aplican los exámenes de concurso por una plaza o por un ascenso a directivos escolares, supervisores y jefes de sector (Gaceta parlamentaria X, número 2155-2, martes 19 de diciembre de 2006).

⁸⁶ Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán

⁸⁷ El artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, establece que el Titular de la dependencia cubrirá libremente el 50% de las plazas vacantes y otorga facultad para que el Sindicato cubra el 50% restante. *Gaceta parlamentaria*, número 2155-2, año X, martes 19 de diciembre de 2006.

⁸⁸ Suscriben la ACE el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

⁸⁹ SEP-SNTE (15 de mayo de 2008). p. 7.

*promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente.*⁹⁰

Las acciones concomitantes a este acuerdo en relación con la figura del supervisor son tres: *Fortalecimiento de la calidad del profesorado, autoridades escolares y educativas. Contratar y promover al profesional más calificado. El desempeño como eje de la contratación y la promoción...*⁹¹.

El logro de estas metas es una aspiración que impactará en las nuevas generaciones de supervisores. El acuerdo, sin embargo, no contempla los cambios necesarios en la legislación; no se explica si habrá un cambio en la ponderación del factor *conocimientos* para determinar quién es el más calificado, en relación con los factores que se evalúan actualmente.

4.6 Sobre la capacitación del supervisor escolar

4.6.1 Capacitación inicial

Tradicionalmente, el supervisor escolar se ha formado en la práctica. En Calvo *et. al.*, (2002),⁹² se encuentra que el *jefe de sector* se ocupa de la formación inicial a los supervisores cuando ascienden al cargo. No se tiene antecedente de inducción al puesto mediante cursos o programas de capacitación específicos. Aunque se ha idealizado un perfil de competencias, tanto personales como técnicas, del profesional que realizará la supervisión (ver apartado 4.5.1.), éste no se relaciona con los factores de promoción escalafonarios. De tal manera que la función se ejerce bajo una serie de supuestos sobre competencias para las que no se han instrumentado estrategias de evaluación formales. Lo que significa que cuando el supervisor accede al cargo deberá conducirse por los usos y costumbres establecidos por su antecesor en el puesto, además de emplear su poca o mucha experiencia y su intuición para ejercer la función supervisora.

Es reciente el fortalecimiento de la función supervisora, considerando las competencias que deben promoverse en el contexto de la transformación de su práctica en relación con la gestión de la propia escuela.⁹³ Una estrategia de formación inicial, es la del diplomado *El supervisor de educación primaria y su inducción al puesto*, el cual propone apoyar el desarrollo académico y administrativo en la escuela primaria, a partir de una supervisión escolar crítica y constructiva, *...a fin de fortalecer en forma permanente la reflexión y la innovación en el proceso educativo.*⁹⁴ El programa incluye contenidos relativos a la supervisión educativa y la gestión escolar de calidad. Este diplomado constituye una innovación, en cuanto a la formación inicial de los supervisores, promovido por la instancia educativa local.

⁹⁰ *Ibíd.*, p.8.

⁹¹ *Idem.*

⁹² Calvo *et. al.* (2002). *Op cit.*, p. 323.

⁹³ SEP-OIE-AFSEDF (2006). *El fortalecimiento de la supervisión escolar, premisa para la calidad de la educación.* SEP-OIE-AFSEDF.

⁹⁴ Secretaría de Educación de Michoacán (2008).

4.6.2 Formación continua

El Programa de Carrera Magisterial opera en la Federación desde hace 16 años con la firma del ANMEB, el cual, mediante el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap), se pretendía profesionalizar al magisterio como medio para elevar su nivel de vida y mejorar el sistema de formación continua.

El Pronap es un instrumento federal de apoyo financiero y técnico-pedagógico para las autoridades educativas estatales cuya finalidad es prestar servicios regulares de formación continua y superación profesional⁹⁵ y una oferta de programas educativos diversificada, pertinente y con calidad para los maestros de educación básica en servicio.⁹⁶

Para participar en el Pronap y acceder a los recursos presupuestales, las entidades envían a la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS), durante el primer trimestre del año, el Programa Rector Estatal para la Formación Continua y Superación Profesional de los maestros de educación básica en servicio (PREFCySP⁹⁷). Con base en éste, elaboran el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNFCySP),⁹⁸ para regular la formación continua, mediante la integración de catálogos estatales elaborados a partir del Catálogo Nacional que emita la DGFCMS, la operación de los servicios de formación continua mediante talleres, cursos, diplomados y seminarios, entre otros; y el fortalecimiento de los procesos de evaluación y acreditación de las actividades de formación con los Exámenes Nacionales de Actualización de Maestros en Servicio (ENAMS).⁹⁹

Existen 574 Centros de Maestros (CM) en todo el país y todos los docentes de educación básica en servicio participan cada año “en por lo menos una opción de formación continua, la mayoría participa en programas de actualización y cerca de la tercera parte del total ha acreditado sus conocimientos a través de un examen nacional estandarizado”.¹⁰⁰

Se pretende que gracias al Pronap existan mejores condiciones para la coordinación de acciones entre supervisores, directivos escolares, docentes, personal de apoyo técnico-pedagógico y Centros de Maestros; además de articular los servicios

⁹⁵ En este contexto, se entiende por formación continua y superación profesional al “Conjunto de actividades que permiten a un docente desarrollar nuevos conocimientos y capacidades a lo largo de su ejercicio profesional, así como fortalecer los que ya tiene. La formación continua del profesor de cualquier nivel educativo consiste en la actualización y capacitación cultural, humanística, pedagógica y científica con el fin de mejorar permanentemente su actividad profesional”. Acuerdo número 432 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (DOF 30 de diciembre de 2007, p. 4).

⁹⁶ DOF 30 de diciembre de 2007.

⁹⁷ El PREFCySP es el primer requisito que las Autoridades Educativas de los estados deben cubrir para acceder a los recursos financieros del Pronap durante 2008, según se establece en el numeral 4.4.1.1, inciso a), de las Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, edición 2008 (DOF 30 de diciembre de 2007, p. 4).

⁹⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁹ Los ENAMS son el mecanismo único mediante el cual la SEP acredita la actualización de los conocimientos profesionales de los directivos, personal de apoyo técnico pedagógico y maestros frente a grupo de educación básica, (DOF 30 de diciembre de 2007, p.17).

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 2.

de formación continua con programas educativos federales como: PEC, Programa Nacional de Lectura (Pronal), Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP), Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PNFEEyIE).

El Pronap también otorga presupuesto, regula y promueve el Servicio de Asesoría Académica a las Escuelas (SAAE), que integra todas las instancias con facultad y obligación de apoyar a la escuela, a los colectivos docentes con base en sus propios trayectos formativos.¹⁰¹

De esta manera, el Pronap regula el financiamiento e integración de las estrategias de formación continua en educación básica. La oferta se diversifica en cuatro rubros en los cuales se desarrollan estrategias orientadas a los supervisores y jefes de sector:

1. Talleres Generales de Actualización (TGA).
2. Cursos Estatales contenidos en el Catálogo Estatal de Opciones de Formación Continua y/o Cursos Generales de Actualización (Pronap 2008), entre los que destacan:
 - Retos de la función directiva de educación básica en el contexto actual
 - El supervisor como gestor pedagógico, una estrategia para la innovación
 - La gestión, como elemento central para propiciar procesos de acompañamiento en la función de asesoría
3. Cuadernos de estrategias.
4. Trayecto formativo y materiales de apoyo.

Actualmente se propone el Trayecto formativo: *La función directiva en la educación primaria*, dirigido a directores y supervisores, el cual tiene como propósito:

*Brindar a directores, subdirectores, supervisores e inspectores de educación primaria conceptos y herramientas básicas para el desempeño de su función académica, así como los procedimientos necesarios para una gestión democrática a través de la toma de decisiones y la resolución de conflictos en las escuelas y/o zonas escolares.*¹⁰²

Los contenidos generales son: La misión de la escuela y la función directiva; las bases filosóficas de la labor educativa y su expresión en la Ley General de Educación la calidad de la educación primaria y la gestión escolar; la reforma de la educación básica y los retos de la escuela pública.¹⁰³

Otras estrategias de formación continua provienen del SAAE, mediante el apoyo técnico especializado de las áreas centrales de la SEP en el DF y las entidades, así

¹⁰¹ Los trayectos formativos se definen como “la integración de programas de estudio para la formación continua, realizada por las autoridades educativas estatales, las instituciones de educación superior y los propios colectivos docentes, con el fin de que los maestros puedan desarrollarse profesionalmente sobre una temática o un conjunto de problemas educativos durante el lapso que sea necesario”. (Pronap, 2007).

¹⁰² Pronap (2007).

¹⁰³ Ver SEP-Pronap (2000). *Primer curso nacional para directivos de educación primaria*.

como consultorías externas realizadas por expertos o investigadores en el tema de la supervisión escolar. Esta asesoría puede impartirse en los Consejos técnicos de zona o de sector o en reuniones estatales de directivos

En opinión de los supervisores, generalmente se capacitan de acuerdo con sus necesidades y por su cuenta:

...yo voy determinando qué me hace falta [y] lo tomo en ese momento... cuando yo salía a visitar los grupos, no estaba contento de cómo hacía mis registros, entonces tomé un diplomado en observación de la práctica docente que duró todo el ciclo escolar, pero que yo no esperé que me lo ofreciera la Secretaría, porque era una necesidad muy propia.

Sin embargo, se reportan algunos esfuerzos importantes como lo demuestran las siguientes afirmaciones:

...algo que a mí me [ha] apoyado mucho son los talleres generales de actualización, especialmente con temáticas para nosotros los supervisores.

...comunicación de la Secretaría con algunas universidades, en especial con la Ibero, donde ellos nos ofertan no un diplomado, sino una maestría en formación para puestos directivos y la verdad, para mí fue ahora sí que una herramienta muy grande.

...en el estado existe una vinculación muy buena también del Centro de Maestros Pronap con los niveles y nos han ofertado no solamente cursos, diplomados, talleres de actualización y la asesoría pertinente, en su momento..., se ha implementado a nivel nacional para elevar los índices de logro académico en nuestros niños, como son los talleres de español y matemáticas, ese también ha tenido impacto porque la jefatura de nivel lo ha promovido y parece que está teniendo buenos resultados.

...siete u ocho años se ha estado trabajando, desde la Dirección de Primarias se han empezado a trabajar temas, los trabajan con los subjefes de sector. Los jefes de sector tienen el compromiso de trabajarlo con los supervisores, nosotros los supervisores tenemos que trabajarlo con los directores, o sea en coordinación con el ATP de cada zona, de cada sector. ... Las dificultades que hemos estado enfrentando en esta cuestión es sobre asesorías y cursos de capacitación; del 100%, pues a veces asisten muy pocos, así como aquí estamos pocos a nivel nacional, allá también a los cursos de SEDEPROM, a las convocatorias para asistir a los cursos y, bueno, asisten pocos... Ahora tenemos [entre] dos años [y] cuatro años trabajando [...] diplomados y cursos sobre supervisión educativa.

No obstante, se señala que existen carencias y que la formación y actualización de los supervisores debe orientarse:

...en cómo apoyar a las escuelas en los diferentes proyectos, cómo relacionarlos, y cómo elaborar un plan anual de trabajo, pero creo yo que nuestra formación, nuestra capacitación y actualización debe de ir más allá de situaciones parcializadas, debe ser algo más sólido.

Contribuyen también a la formación del supervisor los Proyectos Estratégicos, aquellos que determina y promueve la autoridad federal o local a partir de las prioridades de política educativa. Un ejemplo es el proyecto denominado *Supervisión y asesoría en educación primaria* en el estado de Michoacán. Tiene como meta realizar diez talleres académicos regionales con las 34 Jefaturas de Sector y 272 supervisores escolares para la elaboración de su Plan Estratégico de Transformación Educativa (PETE).¹⁰⁴

Asimismo, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2008¹⁰⁵ contempla estrategias de capacitación en el marco de la gestión estratégica para director y supervisor, con la finalidad de contar con elementos para la elaboración o replanteamiento del Proyecto de Transformación Escolar (PTE) y Programa Anual de Trabajo (PAT).

4.6.3 Los espacios para la profesionalización del supervisor

La profesionalización del supervisor escolar como parte de las figuras directivas ha sido objeto de interés para el desarrollo de programas de posgrado orientados por políticas nacionales e internacionales. Destaca el diplomado *Gestión educativa para directivos de educación básica*, instrumentado por la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) a partir de 2003 en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guanajuato y el Distrito Federal, que se ha generalizado paulatinamente a todas las entidades. Su diseño toma en cuenta las dimensiones transversales, que surgen de los ámbitos de acción del supervisor: administrativa, organizacional, pedagógica, comunitaria y planeación. El objetivo es:

...recuperar los procesos y prácticas directivas que los distintos actores educativos realizan, con el fin de contribuir al diseño, desarrollo, evaluación y seguimiento de proyectos educativos del Sistema Educativo Nacional dentro del marco de la transformación, cambio e innovación del Sistema Educativo Nacional y de las escuelas de educación básica.

Actualmente la propuesta curricular del diplomado se compone de cinco módulos:

- I. Expectativas, innovación y cambios en la función directiva.
- II. La gestión educativa.
- III. Diseño del proyecto educativo.
- IV. Gestión del proyecto educativo.
- V. Tendencias y reformas para mejorar la educación.

¹⁰⁴ Secretaría de Educación de Michoacán, Departamento de Apoyo Técnico a la Supervisión, 2008.

¹⁰⁵ AFSEDF (2008). *Convocatoria PEC 2008-2009*. México, AFSEDF.

Paralelamente, la UPN ha desarrollado un área académica sobre *Política educativa, procesos institucionales y gestión*, con dos vertientes: formación de profesionales en administración y gestión educativa, e intervención y formación en gestión educativa.

Otra propuesta interesante es el diplomado *La profesionalización de los supervisores escolares de educación básica*, coordinado por Beatriz Calvo Pontón del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) con apoyo del Conacyt, dirigido al personal de la supervisión escolar de educación básica, en sus diferentes niveles y modalidades. El diplomado consta de cuatro módulos, de 35 horas cada uno y se lleva a cabo mediante convenio con las secretarías de educación de los estados que lo solicitan.

Los objetivos son:

1. Coadyuvar a la formación profesional de los supervisores, que generen innovaciones pedagógicas desde y para la escuela; impulsen las políticas, en el marco de la autogestión, que favorezcan la descentralización del Sistema Educativo Nacional. Hacer de la supervisión escolar un recurso de planificación estratégica.
2. Ofrecer a los supervisores nuevas perspectivas teóricas, metodológicas y técnicas de la supervisión escolar para redefinir sus funciones prioritarias y buscar prácticas alternativas para elevar la calidad.
3. Promover el trabajo colegiado de supervisión interniveles e intermodalidades.

El diplomado se organiza en tres ejes: a) El eje académico, cuya finalidad es ofrecer una formación y actualización en torno a los diferentes contenidos de la educación básica, b) El eje de la investigación aplicada, con el uso de las herramientas teóricas y metodológicas básicas en la elaboración de diagnósticos de zonas escolares y escuelas, c) El eje de la supervisión escolar, que pretende coadyuvar a construir una nueva cultura de este servicio.

Existen también otras propuestas de formación como son: la especialidad en *Formación docente para la gestión escolar*, orientada a docentes y directivos cuyos contenidos se organizan en cuatro líneas: administrativa, académica, sociopolítica y metodológica; desarrollada por la UPN (Aguascalientes); la especialidad en *Política y gestión educativa*,¹⁰⁶ que imparte la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), orientada particularmente a fortalecer y desarrollar a los responsables de la operación de la educación básica, mandos medios y superiores, en las entidades federativas. Los grandes temas que aborda son: educación, estado y sociedad; equidad y calidad educativa; evaluación de la política y gestión educativa, y política y gestión del sistema federalizado en México.

En el país se ha incrementado de manera significativa la oferta para la formación continua y la profesionalización de docentes y directivos de educación básica enfocados a la gestión educativa y escolar. En un primer acercamiento a programas de maestría en gestión educativa, así como a doctorados, maestrías, diplomados y licen-

¹⁰⁶ Iniciativa que se realiza de manera conjunta entre la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México y el IIPE, UNESCO - Buenos Aires. Hasta el momento se ha formado a 355 funcionarios de los sistemas educativos estatales de educación y del sistema educativo federal.

ciaturas en educación que incluyen el enfoque de gestión educativa, se encontró que éstos se ofrecen en 44 instituciones de educación superior, en su mayoría privadas (29)¹⁰⁷ y en universidades públicas (15).¹⁰⁸

Este panorama muestra la importancia que se asigna hoy en día a la actualización y profesionalización de los supervisores, así como los marcos desde los que se aborda la transformación de su labor. Se puede decir que estos marcos permean los procesos de formación docente en general; se trata de focalizar la actuación del supervisor en el ámbito de la escuela y los aprendizajes de los alumnos.

De acuerdo con las disposiciones normativas, las estrategias claves del procedimiento de operación de la supervisión en educación primaria son el plan de gestión de zona y las visitas a los centros escolares

4.7 La labor de supervisión

Las ideas acerca de la labor del supervisor escolar han cambiado, sobre todo en la última década. Desde la política del sector se impulsa un tipo de supervisión que focaliza su apoyo en la mejora de los aprendizajes, planificando su actividad en la zona a partir de un conocimiento de las escuelas en términos de fortalezas y debilidades,¹⁰⁹ de manera que contribuye en la satisfacción efectiva de sus necesidades.

En esta perspectiva se ha propiciado el desarrollo de un currículo de formación en servicio basado en competencias de gestión pedagógica (véase 4.6.2). En la práctica hay exigencias impuestas por las prioridades en política educativa hacia los centros escolares, para que el supervisor se inserte en una dinámica de planeación estratégica para favorecer la calidad del servicio.

De acuerdo con las disposiciones normativas, las estrategias claves del procedimiento de operación de la supervisión en educación primaria son el plan de gestión de zona y las visitas a los centros escolares. Tanto la planeación como los diferentes tipos de visita están estrechamente relacionados. Esto se ha expresado así desde el ya citado manual de la SEP de 1987. Sin embargo, el modelo de planeación y los insumos que le dan contenido se plantean ahora más claramente relacionados con la actividad de la escuela y, particularmente, con las necesidades o problemáticas que se propone resolver en el proyecto escolar, o las que el mismo supervisor detecta en el ámbito general de la zona. Esta nueva condición, que significa elaborar un proyecto educativo de zona, exige al supervisor, por un lado, un acercamiento continuo a las escuelas y otorgar un sentido diferente y diferenciado a las visitas; por otro lado, lo obliga al trabajo en equipo y por tanto a sistematizar las reuniones de Consejo Técnico de Zona (CTZ) y a promover las de Consejo Técnico Escolar (CTE). Como señala Álvarez *et. al.* (2003) *las reuniones representan un buen indicador de calidad de la escuela*.¹¹⁰

¹⁰⁷ Algunas de estas instituciones con mayor cobertura en el país, son las universidades La Salle, Anáhuac, del Valle de México, Iberoamericana y el Tecnológico de Monterrey.

¹⁰⁸ En el Distrito Federal y 11 entidades.

¹⁰⁹ Schmelkes, Silvia (1996). *La Evaluación de los Centros Escolares*. Presentación en el Taller sobre Evaluación de Docentes y de Centros Educativos, organizado por el Programa de Medios e Instrumentos para la Evaluación de la Calidad de la Educación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y por la Secretaría de Educación Pública de México, en Cancún, Q.R., México, del 11 al 13 de junio.

¹¹⁰ Álvarez, Manuel, *et. al.* (2003). *Función directiva para escuelas de educación básica*. Módulo 3. México, Ed. Santillana, p. 24.

En relación con su labor, los supervisores mencionan que existen ...*diferencias en los niveles de atención de los supervisores, no hay un estándar en el número de escuelas que atienden*, uno de los aspectos referidos con más frecuencia es la atención de los supervisores a varios niveles educativos, el caso de Chiapas es el más significativo, pues refieren lo siguiente:

...trabajamos en educación indígena, ...atendemos todas las modalidades desde inicial, preescolar, primaria, albergues escolares, internados, y la verdad es complejo, ...tenemos zonas hasta con cincuenta escuelas con 350 maestros, ...Sin embargo, estamos viendo la forma de cómo atender, pero se atienden [arreglan] más problemas.

Este tipo de atención repercute directamente en el desempeño de los supervisores porque:

...más que ir a trabajar y realizar trabajo técnico-pedagógico con ellos, nosotros nos conformábamos con que el maestro estuviese en la escuela, y al estar presente el maestro ya para nosotros era ganancia.

Sin embargo, a pesar del trabajo que implica la integración de supervisiones multi-nivel esto también tiene sus ventajas, el representante de Aguascalientes menciona:

...por ser coordinador y supervisor, en una ocasión [entre] seis [y] ocho meses, estuve desempeñando la función de supervisor de primaria, de preescolar, de telesecundarias y de dos secundarias que tenían en el municipio, fue trabajoso pero muy enriquecedor porque me permitió integrar a los tres niveles retos muy fuertes, pero oportunidades muy grandes.

Este tipo de atención parece ser exclusivo de la educación indígena, sin embargo en algunas zonas escolares, la integración de los servicios también ha derivado en la atención a otros niveles y modalidades educativas. El trabajo de supervisión con este enfoque tiene como ventaja la vinculación que el supervisor puede establecer entre los niveles educativos y el conocimiento global de la situación que guarda la educación básica en su zona escolar; la desventaja se presenta en el ámbito administrativo, pues el supervisor debe responder a los diferentes requerimientos de los niveles y modalidades educativas que atiende, esto requiere contar con un equipo de trabajo mínimo que colabore en las acciones de supervisión y enlace, lo cual en la mayoría de los casos es casi imposible.

En el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión se menciona que la falta de recursos humanos en las zonas escolares es un problema grave, los supervisores requieren de personal que apoye en los aspectos técnico-pedagógico, administrativo, de asesoría y acompañamiento. Al respecto, algunos supervisores señalan:

[Existe la]...necesidad de vinculación con el trabajo de asesoramiento de apoyos técnico-pedagógicos que incluso muchos de nosotros no tenemos y los que llegamos a tener centran su atención en las cuestiones administrativas.

Coinciden en que requieren apoyos para que se haga más eficiente la labor técnico pedagógica de los supervisores, que en muchos casos cuando les son otorgados tienen que canalizarlos a cuestiones de tipo administrativo, como lo señala la siguiente afirmación: yo siento [que los apoyos son] un poco más tendientes a lo administrativo, por la necesidad de bajar la información con la gente.

En muchas ocasiones estos recursos humanos asignados a las zonas escolares tienen que responder en primera instancia a las necesidades de las escuelas porque tienen que cubrir lo más rápido posible las necesidades de ausencia de recursos humanos. Incluso el problema se puede agudizar cuando la zona escolar no tiene al personal que pueda colaborar con la escuela: ...problema es cuando no respondemos con los recursos humanos en las escuelas, cuando no hay atención de grupos, en las plazas, en los interinatos...

Otra problemática importante para los supervisores son los recursos materiales, quienes trabajan con muy bajos recursos y, en ocasiones, utilizan recursos propios para desempeñar sus funciones:

...sigo siendo un supervisor comisionado y no tengo ningún recurso de ningún lado. Pero sí, lo económico dificulta mucho la labor de la supervisión escolar.

En nuestro estado de Veracruz los supervisores escolares tenemos que mantenernos con recursos propios, ahí no tenemos absolutamente un apoyo económico, por llamarlo así, para pagar los insumos de lo que sí nos dan. ¿Qué es lo único que nos dan? Una computadora y una impresora, pero quien tiene que pagar la tinta [es el supervisor]. El inspector es el que tiene que ver de qué manera, con apoyo de los padres de familia, de directores, de maestros, apoyar. El teléfono usado [...] para asuntos de carácter oficial tiene que pagar el inspector escolar de su bolsillo, le resolvemos el problema a la Secretaría se baja la información pero con recursos propios...

Estos dos problemas han sido planteados como el punto de partida para que los supervisores puedan desempeñar adecuadamente su trabajo, independientemente de los problemas a los que se enfrentan en el trabajo directo con las escuelas. El personal asignado a sus supervisiones de zona o de sector en muchas ocasiones es insuficiente y si las escuelas no cuentan con personal completo dejan el trabajo de supervisión a un lado para incorporarse a las escuelas. Esta figura de la estructura también requiere ser definida y normadas sus actividades. Si bien es cierto que en muchas ocasiones sobre ellos recae la responsabilidad de programas y acciones locales y nacionales, no siempre son tomados en cuenta como autoridades o como personal especializado.

Las condiciones en las que los supervisores escolares llevan a cabo su trabajo, son muy limitadas en la mayoría de las ocasiones debido a que los presupuestos locales

no consideran la supervisión escolar como una instancia la cual devenga un gasto. Las supervisiones escolares se ubican generalmente en algún espacio que alguna escuela de la zona no utiliza, con mobiliario que les sobra y con papelería y recursos que aportan las escuelas.

La supervisión escolar debe ser definida no solo en su estructura y en sus lineamientos, sino también en el desarrollo de sus funciones y en sus objetivos educativos y de gestión considerando la planeación, el tipo de visitas que realizan y la importancia de la valoración del trabajo escolar.

4.7.1 La planeación del supervisor

La planeación estratégica es uno de los temas en los que más se enfatiza en la supervisión escolar, con el propósito de manejar adecuadamente la gestión escolar. Sin embargo, no existen políticas definidas de formación para los supervisores, y los cursos impartidos responden de manera casuística a las iniciativas de los propios supervisores. Tampoco existen programas dirigidos a la formación de los directores, docentes y a su personal de apoyo; y los que se ofertan no les permiten manejar adecuadamente la planeación, tal como se menciona en los siguientes párrafos:

Entonces ahora que empezamos a trabajar con esto de la planeación nos encontramos con el problema y nos están solicitando a los maestros trabajar secuencias didácticas o el aspecto metodológico, y entonces no todos somos buenos, no dominamos todos los temas, entonces solicitamos a las instancias, pero quien más apoyo necesita es el director, [...] y él ya le [pide] a proyectos académicos y apoyos a la supervisión, le solicitamos diplomados para el puesto, o sea dirigidos a la función que estamos desempeñando y nos dan diplomados, llevamos dos diplomados en cuatro años que tengo de supervisor, dos diplomados por parte de la Dirección de Educación Primaria.

También solicitamos apoyo sobre la función directiva; comprende directores y supervisores, y eso se da hasta el sector, o sea el jefe de sector los toma y los baja acá a los supervisores y a veces la dirección rara vez nos cita a todos los directores con jefes de sector para tratar un tema sobre investigación, de cómo hacer investigación, pero fue así como una pincelada y hasta ahí.

El problema de la planeación estratégica no solo tiene que ver con lo que requieren saber supervisores, directores y docentes de planeación estratégica sino que, llevar a la práctica la planeación tiene sus problemas:

Nos costó trabajo, porque maestros con algunos años de experiencia lograban resultados y trabajo igual que un maestro de nuevo ingreso, ya que solamente la planeación le permite estar a la altura de los maestros que tienen experiencia en ese sentido.

Entonces yo me he llegado a topar con casos donde la experiencia está rebasando a la planeación, pero la planeación precisamente hace eso con

La supervisión escolar debe ser definida no sólo en su estructura y en sus lineamientos, también en el desarrollo de sus funciones y en sus objetivos educativos

nuestros maestros de nuevo ingreso: los nivela a la par de la experiencia de los que tienen muchos años de servicio.

Por otro lado, se ha considerado que la planeación al ordenar procesos y acciones de los directores y las escuelas, no siempre es aceptada porque se considera que resta independencia al desarrollo de las actividades.

Con esto no se le quita la autonomía a los consejos técnicos, porque así retomamos nuestro desarrollo de trayecto formativo. En cada escuela se organizan los directores y se establece el orden de la agenda para todo el año, se establecen prioridades, [...] los temas y [...] quienes habrán de ser los responsables de cada sesión durante todo el año, es decir, se planifica el desarrollo del trayecto formativo.

La planeación precisamente hace eso con nuestros maestros de nuevo ingreso: los nivela a la par de la experiencia de los que tienen muchos años de servicio

A pesar de estas dificultades, los supervisores consideran que:

...la planeación es un insumo sine qua non, porque de hecho si realizamos el proceso de aprendizaje, el primer paso es la planeación y, si no lo estamos haciendo, hay de todo, menos proceso. Lo mismo, si no hacemos evaluación, que es el último paso de este proceso, pues estamos haciendo todo y jugar a la escolita, pero no es un proceso de enseñanza-aprendizaje, definitivamente.

El nuevo modelo de gestión con enfoque estratégico, se basa en ...un esquema de participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas,¹¹¹ en el cual actualmente se mueven las escuelas y las zonas de supervisión; pone en evidencia su capacidad para elaborar proyectos de transformación y mejora locales, no virtuales, sino posibles, en la medida que pueden ejercer recursos financieros de manera autogestiva para el logro de unas metas, comprometiendo una regulación más efectiva de la evaluación del proceso y las finanzas. De acuerdo con Álvarez et. al. (2003):

La planificación estratégica es un plan integral de acciones tendientes a consolidar mecanismos de participación, conduce al desarrollo y promoción de bienestar, racionalizando recursos, optimizando mecanismos de acción, cohesión social, estableciendo procedimientos de seguimiento y evaluación dando respuesta a las necesidades de la comunidad educativa y de los cuales se espera generen cambios sustanciales en el futuro inmediato de la misma, en función de los desafíos, fortalezas y oportunidades.¹¹²

La organización de la vida de la escuela a partir del Proyecto Escolar (PE) o Plan Estratégico de Transformación Educativa (PETE), se ha venido promoviendo desde

¹¹¹ Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF, 2008). Convocatoria PEC 2008-2009. México, D.F., AFSEDF, p.1.

¹¹² Álvarez Manuel, et. al. (2003). Op. cit., p. 39.

los años noventa. A la vez que lleva a los centros escolares hacia la autonomía, favorece la innovación y experimentación, de acuerdo con las problemáticas y necesidades que se detectan, la puesta en práctica de soluciones propuestas y la verificación de resultados. El proyecto escolar ha hecho visibles las prácticas docentes y la actuación de los directivos escolares en términos de su compromiso con la calidad del servicio (ver en el anexo I, un ejemplo de los objetivos del PETE en una zona escolar).

A continuación en la tabla 8 se presentan las etapas del Proyecto Escolar.

Tabla 8. Etapas en la elaboración del Proyecto Escolar

Etapas y actividades	Resultados
Conformación del colectivo para la elaboración del PE: reuniones del Consejo Técnico Escolar (CTE) informativas sobre el PE, formación de grupos de trabajo.	Colectivo colegiado conformado
Ubicación de la escuela: características de la escuela y la zona, reconocimiento de necesidades y recursos.	Diagnóstico
Planeación: determinación de necesidades prioritarias, pasos para la elaboración del PE y su vinculación con el Plan Anual de Trabajo (PAT).	PE inicial
Organización: selección de alternativas factibles, elaboración del PE, distribución de tareas.	PE definitivo
Ejecución: realización de actividades planeadas por los comités y en la práctica de docentes y director.	Acciones realizadas
Evaluación: seguimiento del PE interna y externamente, evaluación del impacto de las acciones y resultados, reporte y rendición de cuentas.	Informe de resultados

Fuente: Elaboración propia con base en las etapas propuestas de Álvarez et. al. (2003).

Se han observado muchas ventajas del PE, sobre todo cuando es el CTE el espacio donde se define y planea, es un medio para la transformación de las prácticas escolares.¹¹³ Asimismo, se muestran ventajas donde el PE, desde su diseño hasta su evaluación, cuenta con asesoría y orientación externa, como factores de regulación del proceso.

De acuerdo con la normatividad del PEC, el PETE puede proyectarse a cinco años, en función de las problemáticas que se propone resolver; mientras que el PAT dará cuenta de los avances en un ciclo escolar en el marco del PETE¹¹⁴ (ver en el anexo II, un ejemplo de las actividades del PAT en una zona escolar).

Las tareas del supervisor escolar en el PEC son:

*Difundir, invitar y apoyar a las escuelas para que participen en el programa.
Garantizar, de manera prioritaria, la difusión y la capacitación a las escue-*

¹¹³ Fierro y Rojo, 1997; Arias y Cordero, 1998. Citados por Manuel Álvarez (2003). *Op. cit.*

¹¹⁴ DOF. 28 de febrero de 2007. *Reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad*, p. 28.

El proyecto escolar ha hecho visibles las prácticas docentes y la actuación de los directivos escolares en términos de su compromiso con la calidad del servicio

La planeación, por su importancia y aportaciones al desarrollo de la gestión escolar, debe ser uno de los elementos definitorios de los lineamientos para la supervisión, porque en la práctica los supervisores la consideran determinante de la misma manera que la evaluación

las que conforman la población objetivo. Involucrar a su personal de apoyo técnico en las actividades del programa. Validar la integración de los CEPS o equivalentes. Brindar asesoría y acompañamiento, de manera sistemática y pertinente, a los directivos y docentes en la elaboración, seguimiento y evaluación del PETE o equivalente y el PAT. Promover la creación de redes de escuelas para el intercambio de experiencias y generalización de buenas prácticas. Asesorar y acompañar la implementación de la autoevaluación y su seguimiento en las escuelas. Asegurar la oportuna aplicación de las evaluaciones externas y su difusión, así como proponer y aplicar las medidas de mejora pertinentes. Comprometerse a alcanzar los estándares... Supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.¹¹⁵

Los siguientes son los estándares que plantea el PEC para evaluar los PETE, relacionados directamente con el supervisor:

- A.3. El personal directivo, docente y de apoyo trabaja como un equipo integrado, con intereses afines y metas comunes.
- A.4. Los directivos y docentes se capacitan continuamente, se actualizan y aplican los conocimientos obtenidos en su práctica cotidiana, para la mejora de los aprendizajes de sus estudiantes.
- A.5. Los directivos y docentes demuestran un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos.
- A.22. La comunidad escolar participa en una red de intercambio con otras comunidades escolares para fortalecer la mejora de la práctica docente, directiva, de los aprendizajes de los alumnos y de relación con los padres de familia.
- A.23. La comunidad escolar rinde cuentas y difunde a la sociedad los avances de su desempeño en el logro de los propósitos educativos y la administración de recursos...¹¹⁶

Todos estos elementos comprometen al supervisor en una nueva dinámica de trabajo con las escuelas, más aún, a partir de 2008, las supervisiones escolares o equivalentes que tengan escuelas beneficiadas por el PEC, se podrán incorporar al programa mediante su Plan de Trabajo de la Zona Escolar (PTZE), el cual tendrá como fin:

...coadyuvar en el cumplimiento de los Propósitos Educativos señalados en los planes y programas vigentes, así como a las metas establecidas en cada centro escolar, que contribuyan al logro educativo, y estar debidamente firmados por el equipo de la supervisión (asesores técnico pedagógicos y administrativos).¹¹⁷

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 21.

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 26-27.

¹¹⁷ AFSEDF (2008). Convocatoria PEC 2008-2009. pp. 4-5.

La participación de los beneficios de capacitación, actualización, así como financieros hacia las supervisiones mediante el PEC es importante, pues aunque la reglamentación indica que el supervisor se involucre a partir del PE, no se aclaraba su rol a cabalidad y permanecía en el ámbito de la regulación de trámites para que la escuela accediera al PEC. No era posible evaluar la forma en la cual se realizaba el seguimiento a los proyectos.

Actualmente no puede afirmarse que el trabajo de la supervisión basado en proyectos esté ampliamente extendido; sin embargo, la información disponible muestra que es un proceso ya iniciado por muchos supervisores.

Aún antes de la creación del Proyecto Escolar o Escuelas de Calidad, los supervisores escolares llevaban a cabo funciones de planeación para desempeñar su trabajo, sin embargo, actualmente el énfasis se ha puesto en el manejo adecuado de la planeación estratégica a partir del trabajo que deben realizar con el proyecto escolar y los planteles para manejar la gestión escolar. No obstante se carecen de políticas definidas de formación y se ha trabajado desafortunadamente con cursos que responden casuísticamente a las necesidades de planeación en el marco de cada iniciativa a desarrollar; y no precisamente sobre el trabajo de planeación y las funciones que los supervisores deben desarrollar con las escuelas, como ya se señalaba en los comentarios hechos en el Taller de Reflexión sobre la Labor de Supervisión, en donde exponían sus necesidades de capacitación.

La demanda de los supervisores para contar con una formación orientada a la planeación, tanto para ellos como para los directores, se debe a que están conscientes de la importancia que tiene la planeación para el desarrollo de las funciones de supervisión y de los responsables de cada proceso contemplado.

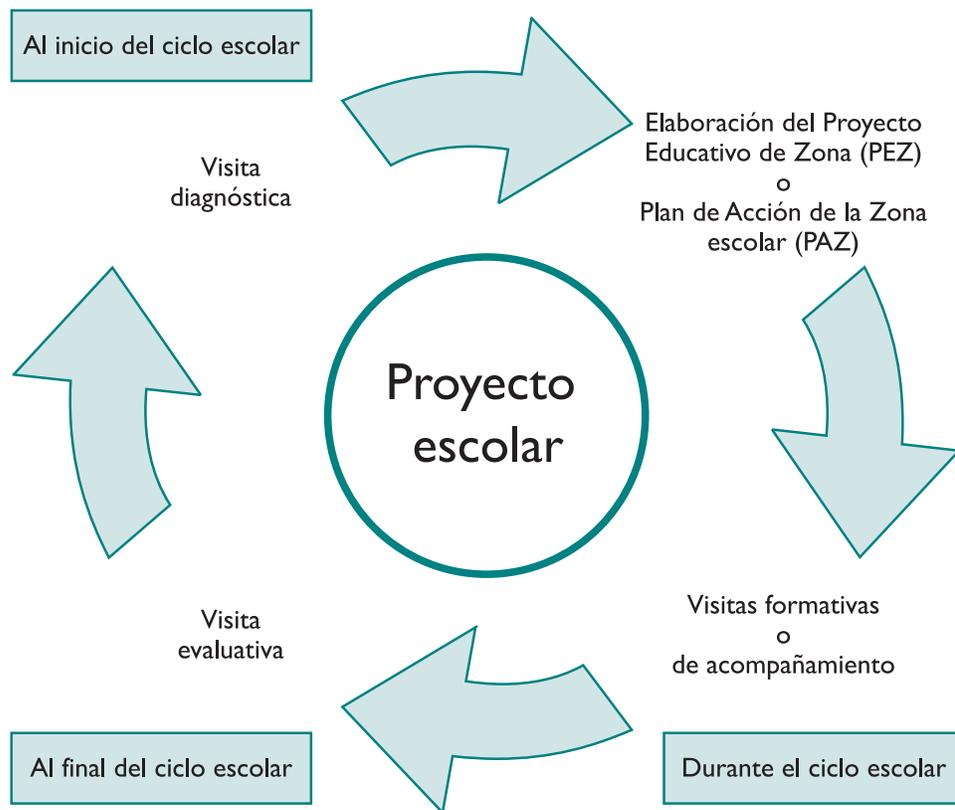
La planeación, por su importancia y aportaciones al desarrollo de la gestión escolar, debe ser uno de los elementos definitorios de los lineamientos para la supervisión, porque en la práctica los supervisores la consideran determinante de la misma manera que la evaluación, de otro modo, como ya mencionaba uno de los participantes en el taller, se estaría *jugando a la escuelita*.

El tipo de actividades que los supervisores planean de manera más frecuente son las visitas a las escuelas, aun cuando en muchos de los casos se dan de manera espontánea, son el eje rector de la función de supervisión, a través de estas visitas se realiza la asesoría, acompañamiento y orientación a las escuelas.

En la figura 2 se muestra la relación dinámica entre la planeación y los diferentes tipos de visita que el supervisor debe llevar a cabo en las escuelas, así como su planeación y operación durante el ciclo escolar.

Aunque la reglamentación indica que el supervisor se involucre a partir del PE, no se aclaraba su rol a cabalidad y permanecía en el ámbito de la regulación de trámites para que la escuela accediera al PEC

Figura II. Relación entre la planeación y las visitas de supervisión durante el ciclo escolar



4.7.2 La visita diagnóstica

Las características de las visitas diagnósticas, realizadas al inicio del ciclo escolar, se han ajustado paulatinamente al enfoque basado en la planeación estratégica. Anteriormente, el supervisor realizaba el diagnóstico inicial en forma individual, verificaba elementos, tanto administrativos como técnico-pedagógicos, a partir de una lista de cotejo, elaboraba un guión considerando indicadores precisos sobre el estado del plantel, los aspectos técnico-administrativos y técnico-pedagógicos. En relación con la observación de aula, no se consideraban aspectos del proceso de enseñanza-aprendizaje, ésta se restringía a verificar aspectos administrativos.¹¹⁸ Actualmente, la norma del PE señala que el supervisor se involucra en el diagnóstico inicial de las escuelas para la elaboración del PE, de tal manera que cuenta con indicadores para la visita diagnóstica, los cuales incluyen aspectos como: resultados del ciclo anterior y evaluación diagnóstica de los grupos, integración del consejo técnico, elaboración del proyecto educativo, lo relativo al estado general de la administración de la escuela y los materiales de apoyo para alumnos y docentes. La propuesta de la instancia federal, orienta a la supervisión a involucrarse y apoyarse en el PE:

¹¹⁸ SEP (1987). *Op. cit.*

...la planeación [...] que maestros y directores construyen a principios de año y, en caso de que no exista, conviene promoverla, procurando que esta planeación, llámese planeación estratégica, proyecto escolar o plan de mejora, refleje congruencia entre la autoevaluación o diagnóstico, la visión, misión, propósitos, metas, acciones y evaluación de los distintos ámbitos o dimensiones de la gestión.¹¹⁹

Como resultado se espera que el supervisor obtenga un diagnóstico inicial compartido, que sirva de sustento para la elaboración del Proyecto Escolar de Zona o Plan Estratégico de Transformación Educativa.

La elaboración del PE ha venido formando en la práctica a docentes, directores y supervisores. Estos últimos deben contar con información de las condiciones educativas de las escuelas, por lo que el trabajo con el director para sensibilizar y orientar a los docentes en la elaboración del PE es muy importante.

Sin duda, para el supervisor es un reto integrar la información diagnóstica que proporcionan las escuelas. La muestra de esto es el siguiente ejercicio el cual se basa en los resultados del ciclo anterior y en la autoevaluación. Muestra datos depurados y concretos en términos de debilidades y logros que se detectan en la zona escolar (ver tabla 9).

Tabla 9. Diagnóstico escolar como base del Proyecto Escolar 2008-2009 de una zona escolar de Mérida, Yucatán

Debilidades	Logros
<ul style="list-style-type: none"> - El rezago escolar persiste. - Formas tradicionalistas de algunos docentes. - Se continúan realizando planeaciones desvinculadas con la práctica pedagógica. - Miedo a preguntar sus dudas. - Apatía de padres de familia para interesarse en lo que su hijo aprende. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cada escuela estableció una planificación estratégica para este curso escolar, partiendo de un diagnóstico, jerarquizando sus amenazas y fortaleciendo sus logros. - Se realizan los colegiados, analizando temas pedagógicos para una mejor planeación. - Las asesorías en las escuelas y las aulas se reflejan en la mejora de la organización y funcionamiento de las escuelas. - Los resultados educativos fueron mejores que el ciclo anterior en cuanto a eficiencia terminal (97.3%), reprobación (8.5%) y deserción (2.3%). - Se observa mayor compromiso entre directivos y docentes, colocando a la enseñanza como eje que mueve todo el proceso educativo.

Fuente: Plan estratégico de transformación escolar. Seguimiento del diagnóstico. 2008-2009, zona escolar. Mérida, Yucatán.

¹¹⁹ SEP (2006). *Op. cit.*, p. 28.

Varios supervisores coinciden en que la mejora del trabajo de supervisión está centrada en la elaboración de un buen diagnóstico

La información diagnóstica que se recaba tiene relación con los ejes del PE: el funcionamiento de la escuela, del aula y con padres de familia; considera fortalezas y debilidades en las distintas dimensiones; este tipo de análisis y uso de la información muestra un cambio sustancial en relación con la visita diagnóstica tradicional comentada arriba; el supervisor requiere una metodología y más de una visita a cada escuela para elaborar el diagnóstico de la zona.

Varios supervisores coinciden en que *la mejora del trabajo de supervisión está centrada en la elaboración de un buen diagnóstico* de las escuelas atendidas, para lo cual requieren una serie de habilidades, las cuales permitan conocer a fondo las necesidades en los diferentes ámbitos de trabajo a los que acceden, para esto el supervisor debe:

...saber, investigar e indagar cuáles son los conocimientos, habilidades, aptitudes de los docentes en función de los propósitos educativos; si el director conoce las tareas y las funciones...[es decir para] que el supervisor tenga un buen diagnóstico de cada una de sus escuelas, debe estar dentro de cada una de ellas, realizar un proyecto tomando en cuenta sus debilidades y las fortalezas.

Además de ver al diagnóstico como un insumo, un buen diagnóstico dará al supervisor elementos para desempeñar sus funciones de una forma más sistemática, de manera que, si el supervisor

...sustenta la planeación basada en un diagnóstico, se determinan los recursos, metodologías a utilizar, ...sistematizar la información, la planeación, ...se determinan las estrategias a seguir de acuerdo con las problemáticas detectadas..., acciones específicas correspondientes a las necesidades de cada escuela.

Por la complejidad de la tarea, el diagnóstico no siempre puede llevarse a cabo adecuadamente y se realiza de manera limitada, lo cual no siempre proporciona una visión completa de la zona:

Un diagnóstico hay veces que se realiza, vamos a las escuelas y lo hacemos con un grupo, con dos de una y de otra escuela..., [el planteamiento es realizar el diagnóstico adecuadamente] ...el diagnóstico [hay que] realizarlo con los alumnos, con instrumentos, partir de ahí, de la escuela, para ver qué problemas salen, de comprensión lectora, producción de textos, tantas otras cosas...

Esto los lleva a considerar:

...si nosotros como zona escolar hacemos una revisión, hacemos realmente un diagnóstico que también es el Talón de Aquiles de la mayoría, nos damos cuenta [que]..., ahí se centran las mayores necesidades de nuestras escue-

las, de nuestros directores, de nuestros docentes lo cual obviamente afecta el nivel educativo de las escuelas...

También permite:

...contar con la coevaluación y la autoevaluación de los centros, ellos mismos van abriendo las puertas, ellos mismos se van sensibilizando y se van volviendo más conscientes [para] ...ir ingresando poco a poco en una cultura de evaluación, que es lo que finalmente nos puede orientar para tomar las mejores decisiones.

4.7.3 La visita de acompañamiento

La visita de acompañamiento, también llamada formativa o técnico-pedagógica, se relaciona con los procesos de aprendizaje. Para llevarla a cabo el supervisor tiene que:

...elaborar para cada visita una agenda que considere: a) una entrevista con el responsable de la dirección de la escuela al inicio y al final de la misma, b) una actividad relacionada con la observación del trabajo en el aula, lo que implica el diseño de técnicas e instrumentos para orientarla y c) la correspondiente retroalimentación al docente observado o con el colectivo de maestros.¹²⁰

En los manuales se plantea un promedio de tres visitas a cada escuela como mínimo durante el ciclo escolar.

La visita de acompañamiento, tal como se describe, podría convertirse en una estrategia útil para evaluar el trabajo del supervisor, si se contara con una contraparte en términos de su realización efectiva. Esta concepción de la visita elude los problemas centrales que caracterizan las condiciones de trabajo del supervisor: diversidad de servicios educativos, número de escuelas asignadas, tiempo de desplazamiento y recursos disponibles.

La cuestión es si las condiciones de trabajo del supervisor permiten realizar visitas con estas características y a quién corresponde la supervisión del PE. No se puede perder de vista que el propósito fundamental del acompañamiento es evaluar y dar seguimiento al PE de cada escuela. Ello implica acciones de supervisión orientadas a la mejora del servicio educativo, las cuales realizadas adecuadamente pueden tener un impacto efectivo en la escuela. En este sentido, la supervisión puede convertirse en un indicador de la calidad. Como señala Álvarez, et. al. (2003):

Desde el punto de vista técnico, el seguimiento de los acuerdos asegura al grupo que les ha tomado mayores posibilidades de alcanzarlos, porque la supervisión de su proceso de gestión capacita para identificar errores y reconducir el proceso en caso de que se detecten desviaciones importantes.¹²¹ Debe considerarse la supervisión interna que, desde la perspectiva del PE, es responsabilidad del propio CTE y en particular del director escolar, pues

No se puede perder de vista que el propósito fundamental del acompañamiento es evaluar y dar seguimiento al PE de cada escuela

¹²⁰ SEP (2006). *Op. cit.*, p. 52.

¹²¹ Álvarez, Manuel, et. al. (2003). *Op. cit.*, p. 44.

es el líder que coordina y dirige las reuniones en las que se toman decisiones, la elaboración del PE y gestiona actividades de los grupos al interior de la escuela.¹²²

...los supervisores no siempre han desarrollado sus habilidades como supervisores pedagógicos a pesar de tantos títulos

La evaluación y el seguimiento externos corresponden al equipo de supervisión escolar, la cual además del control de los resultados y la fiscalización, debe centrarse en las decisiones, esto es *los proyectos que dirigen la actividad de las personas y en los que se concretan sus decisiones en forma operativa*.¹²³ De manera que la evaluación y seguimiento, como parte fundamental de la acción supervisora debe compartirse en el nivel de los directivos escolares.

Desde otra perspectiva, se incluyen aquí las visitas incidentales (SEP, 2006). Se trata de visitas asociadas a temas administrativos y de solución de conflictos que requieren la presencia del supervisor, así como de un tipo de gestión particular que puede modificar su planeación en mayor o menor medida.

La asesoría, acompañamiento y seguimiento de las actividades de las escuelas es contemplada como la función principal de la supervisión escolar, porque implica el apoyo a la mejora educativa y la gestión escolar, como se plantea en el siguiente extracto de la opinión vertida por los supervisores durante el *Taller de reflexión*:

[Es en] ...la asesoría, el seguimiento, el acompañamiento que debería uno otorgarles a las escuelas para que éstas de alguna manera pudieran sentirse apoyadas en algunos aspectos [donde] hay un vacío, [...] una dificultad, y ahí el supervisor obviamente [debe] estar presente.

Los supervisores están conscientes que esta función va más allá del aspecto técnico pedagógico y se debe tener ciertas habilidades sociales para permitir identificarse con sus directores y docentes.

...los supervisores no siempre han desarrollado sus habilidades como supervisores pedagógicos a pesar de tantos títulos.

...hace falta desarrollar habilidades para ser asesores y acompañantes del proceso educativo, y es que muchos de nosotros también somos soberbios, nos creemos mucho. Las características o requerimientos que necesita [...] un asesor, [incluye]... ser más sencillo, más humilde, es una plática entre iguales, pero qué difícil es de nosotros llegar a la igualdad, tratar de iguales porque no siempre sentimos que somos...

Además de estas habilidades es necesario establecer una buena comunicación, una actitud de confianza y apertura al trabajo realizada por otros compañeros o sus directores, la asesoría, acompañamiento y seguimiento debe orientarse a:

¹²² *Ibíd.*, p. 46.

¹²³ *Ibíd.*, p. 48.

...tener una comunicación más horizontal. En cómo ser líderes pedagógicos... todas esas competencias funcionales tienen mucho que ver con la historia de cada uno de nosotros.

En relación con la actitud de confianza un supervisor señala:

Cuando les comenté que venía, hice una reunión y les [dije] que yo me venía muy tranquila, porque sabía que ellos trabajan en equipo y saben cuál es el propósito y que la responsabilidad de que salga bien no era de una sola persona, sino de todos.

En el caso de la actitud de apertura, los supervisores consideran que ésta tiene que ver con la integración del trabajo con otros niveles educativo. Al respecto afirman:

La apertura [para] hacer consejos técnicos ampliados con los diferentes niveles para conocer los puntos de vista de [educación] inicial, de básica, especial, secundaria, educación física. Lo trabajamos de manera correlacionada con todos los niveles, un grupo colegiado trabaja cuál es la mejor manera [de] atender este tipo de situaciones.

En cuanto al seguimiento relacionado con la mejora educativa se menciona que debe ser un compromiso en donde está implícito el trabajo con las escuelas:

...nosotros tuvimos un buen diagnóstico, ahora estamos haciendo un buen seguimiento del diagnóstico trabajando en las aulas y dando buenos resultados educativos. O sea, si lo vemos con las pruebas de ENLACE y con las pruebas nacionales se está elevando, poquito a poco, porque es un proceso que va caminando poco a poco, pero ahí estamos yendo. La mayor parte de los supervisores están asumiendo ese rol, están asumiendo ese compromiso y se está trabajando.

La forma de manejar la asesoría, acompañamiento y seguimiento a las escuelas varía dependiendo de la perspectiva personal y experiencia de los supervisores:

Ese modelo único de planeación lleva un seguimiento, un seguimiento de tres veces al año, y en ese seguimiento anual..., para nosotros [el] proyecto escolar es..., un modelo único de planeación estratégica.

...me iba con las visitas de señalamiento y seguimiento. Pero en esas visitas se ve que hay que hacer compromisos para poder dar seguimiento..., a mí me ha dado mucho resultado las visitas [...] de asesoramiento y de acompañamiento.

Hay que acompañar a los directores, ATP's, a los docentes mismos. Con el acompañamiento se determinan acciones, instrumentos [...] y se especifican los rubros y aspectos a trabajar en las escuelas.

Monitorear las prácticas de los docentes y directores ha sido clave porque al estar cerca de ellos sabemos qué es en lo que les podemos ayudar. Establecer acuerdos y compromisos cuando realizamos la devolución de los resultados es muy importante.

...estamos trabajando muchísimo con sistemas, en Internet estamos subiendo los proyectos educativos, ahí hacemos nosotros las revisiones de los seguimientos de éstos.

Monitorear las prácticas de los docentes y directores ha sido clave porque al estar cerca de ellos sabemos qué es en lo que les podemos ayudar. Establecer acuerdos y compromisos cuando realizamos la devolución de los resultados es muy importante

4.7.4 La visita de evaluación

Este tipo de visita se establece en las orientaciones que emite la SEP (2006), en las que se sugiere su realización al inicio y al final del ciclo escolar. Se trata de una evaluación colegiada, de reflexión sobre los resultados y brindar aportes para contrastar la visión de la supervisión con la del colectivo escolar y el director, con el fin de promover la autoevaluación para el inicio del siguiente ciclo escolar. Estas orientaciones también se introducen en uno de los recientes manuales, con la idea de documentar el cierre del ciclo escolar.¹²⁴

La evaluación es uno de los insumos importantes para el desempeño de la función supervisora, pues a partir del análisis de resultados se pueden emprender acciones de manera coordinada con las escuelas para apoyar en la mejora educativa.

Conocer los resultados de evaluaciones externas... tiene el propósito de detectar los focos rojos, para intervenir desde el nivel del centro, para apoyar a las escuelas, a las zonas a tomar sus decisiones". [Las decisiones se orientan a] ...mejorar los resultados y la calidad de la educación de todos.

...debemos..., dar una mejor atención al usuario y mejorar los resultados del aprendizaje en los centros educativos, los apoyos a las escuelas, los resultados en los aprendizajes, la capacitación, los programas de capacitación para todos los docentes y directivos, el liderazgo del director y la participación social en la escuela.

Esta visita de evaluación no solamente integra los aspectos relacionados con el proyecto escolar; la tarea de evaluación de la supervisión escolar es una de las acciones determinantes, lo cual permite valorar de manera integral el trabajo de las escuelas. Los factores importantes que el supervisor puede tomar como punto de referencia para su trabajo de asesoría es el desempeño de docentes y alumnos (ver en el anexo III, un ejemplo de informe de visitas a la Asociación de Padres de Familia de una zona escolar).

¹²⁴ SE-Michoacán (2004). *Op. cit.*

4.7.4.1 Evaluación de los maestros

Este rubro, igual que la asesoría y el seguimiento, es uno de los más importantes para los supervisores en su desempeño profesional, debido a que la evaluación del trabajo realizada por directores y docentes son el insumo más importante para la asesoría y las propuestas que el supervisor hace a las escuelas. Los supervisores hacen mención de esta evaluación en dos sentidos, por un lado, el trabajo realizado en las visitas y, por otro, el trabajo de evaluación el cual se establece en las reuniones de consejo técnico.

En cuanto al trabajo desarrollado en las visitas de seguimiento mencionan que:

...lo único que puedo manejar siempre ha sido la valoración que nos dan los directivos y los docentes a través de preguntas, de encuestas, de entrevistas y sobre todo me interesa saber si la supervisión en la oficina cubre sus expectativas y en qué no las cubre y eso es lo que a mí me sirve como base para generar, con un equipo de trabajo, mi asesoría técnica o cambiar lo que haya que cambiar, mejorar lo que haya que mejorar o seguir con lo que estamos. En cuanto a los directivos, [...] valoro con nuestras visitas que hacemos de carácter ahora sí formativas y de visitas [...] informales y en las visitas informales es cuando más información tengo y [...] en los consejos técnicos de detallarles algunas situaciones.

Algunas de las actividades que los supervisores llevan a cabo para evaluar el desempeño de los directivos y docentes tienen que ver con la evaluación de la planeación, la evaluación institucional o de gestión, el manejo de autoevaluaciones y coevaluaciones llevadas a cabo por el consejo técnico y la evaluación de los proyectos, entre otros. Algunos comentarios o descripciones de esta actividad se presentan a continuación:

...primeramente evaluamos la planeación de los maestros, esto se constata mediante visitas de observación a los grupos.

...hacemos momentos de evaluación institucional de manera parcial y ahí, bueno..., hay oportunidad no para exhibirlos, porque lo hacemos con todo respeto y profesionalismo; pero sí hay momentos en que un director tiene que opinar de otro sobre su trabajo y sobre los docentes mismos reconocer [...] cómo ha sido su desempeño hasta el momento.

...la evaluación que se le hace a los maestros, da sentido, orientación de tal manera que sepan hacia dónde vamos, además de que se hacen autoevaluaciones y coevaluaciones en los colectivos docentes o en los colectivos de los supervisores escolares, en las coordinaciones y eso nos permite analizar, discutir y compartir experiencias.

...aplicamos instrumentos de los cuales se desprenden los proyectos que hacemos, para dar seguimiento; [...] construimos instrumentos, fichas de visita; también revisamos las evaluaciones bimestrales que esto nos da mucho, el panorama general; vemos en cuáles asignaturas los alumnos están más bajos o más altos en promedios.

...para tener una guía de visita y aunque implica muchos trabajo, hacemos seguimiento con nuestras hojas de visita...

Esta evaluación conlleva un proceso de retroalimentación que puede ser oral o escrito:

Yo tengo por costumbre, después de la visita, hacerles un escrito, donde le menciono sus fortalezas y sus debilidades. En cuanto a nuestros maestros, poco los visito porque esa es función del directivo; pero mi valoración es a través de los concursos de aprovechamiento que realizo, para lo cual utilizo exámenes integrados con preguntas de estándares nacionales y con base en los resultados es como yo les hago ver cuál ha sido su desempeño.

Las actividades de evaluación realizadas en los consejos técnicos están enfocadas a la mejora del aprendizaje; los supervisores mencionan que generalmente acuden a las reuniones como observadores en donde dan sus puntos de vista. Esto les permite evaluar el desempeño de los directores y docentes en su propio contexto. Al respecto los supervisores señalan:

...en las unidades de consejo técnico se valoran todo este tipo de situaciones para ir hacia la mejora, siempre tratamos de hacer críticas constructivas en beneficio de cada uno de los planteles escolares.

...en cada consejo técnico hay quien lleva la relatoría, alguien es comisionado para observar que todo mundo participe, para anotar quién distrae, quién centra al grupo y registrar las observaciones formuladas.

...se establecen compromisos, acuerdos que nosotros comprobamos para verificar el desempeño; partimos de realizar análisis; situaciones de reunión con ATP's para tener el mismo punto de vista todos y lo que vamos a observar en las escuelas. Recibo informes sobre cómo se está trabajando la planeación, la cual debe reflejar las habilidades que se quiere desarrollar y la congruencia con las actividades que establece el docente para con su grupo.

Adicionalmente los supervisores señalan que utilizan indicadores para evaluar el desempeño:

...para valorar el desempeño tanto de los maestros, como de los directores, supervisores y alumnos, se han construido indicadores de eficiencia, de calidad y de contexto; se han elaborado formatos de seguimiento; se hacen reuniones plenarias de consejo técnico para el análisis de resultados y para implementar acciones de intervención.

4.7.4.2 Evaluación de los alumnos

La evaluación de los alumnos no es una tarea que los supervisores escolares asumen, sin embargo, solicitan información a los directores o llevan a cabo pequeños levantamientos de datos que les permiten conocer las condiciones de las escuelas y planear sus actividades de supervisión.

[En algunos casos, la evaluación se realiza] ...al inicio del curso como una especie de diagnóstico, se establece en toda la zona..., para ver que estén funcionando correctamente, iniciamos después como proceso que dura todo el curso escolar el desarrollo del trayecto formativo. Otra estrategia para llevar a cabo un diagnóstico parte de..., las observaciones en las aulas, desde cómo se realiza la planeación de clases, la práctica, hasta la revisión de los cuadernos. Los cuadernos de los niños son testimonios reales que muestran cómo están nuestros alumnos en lecto-escritura y sí se aplica un diagnóstico, al menos en primer año, para conocer en qué etapa está el niño; esto nos da elementos para orientar la práctica, apoyar y asesorar al maestro.

Existen otras acciones relacionadas con la evaluación de los alumnos, que si bien no llegan a un proceso completo como el diagnóstico, permiten que los supervisores tengan un punto de partida para llevar a cabo su función, éstos se relacionan con las producciones de los alumnos, los ejercicios, las opiniones de los padres de familia y el trabajo que llevan a cabo los docentes en el aula. Algunos planteamientos de los supervisores al respecto son:

...con relación a los alumnos revisamos los cuadernos y les pedimos alguna producción o alguna resolución de problemas y es por ese medio como podemos ver el desempeño del trabajo.

...se aplican ejercicios tanto de español como de matemáticas que son las asignaturas básicas, se le regresan al maestro las observaciones a su grupo y realizamos encuestas a los padres de familia que son directamente quienes [...] están calificando o descalificando a las escuelas.

...se observa, entre otras cosas, el uso del tiempo, la colaboración entre alumnos, el trabajo en equipo hasta el cierre de la actividad y [...] que no se estén haciendo en los cuadernos de los niños actividades sólo por hacer porque ya no se vale eso.

En las boletas de calificaciones..., se destacan las habilidades que se van desarrollando en los alumnos y las actitudes. Ese registro corre por cuenta de los docentes, quienes tienen que aplicar su criterio para sentar definitivamente una calificación en sus boletas.

La evaluación de los alumnos generalmente involucra un ejercicio de inicio o cierre del ciclo escolar que debiera plantearse de manera abierta a la comunidad, orientada a la rendición de cuentas, en la cual tendría que hacerse visible la participación del

supervisor. Actualmente la evaluación de los alumnos ha tomado relevancia para los supervisores debido a que la prueba ENLACE, les permite conocer la situación de sus escuelas de manera estandarizada, lo que en este momento se convierte en un punto de referencia para el desarrollo de acciones concretas en las escuelas.

4.8 La evaluación de la tarea de supervisión

Es poca o nula la información obtenida de la evaluación de la supervisión y de la figura del supervisor por parte del jefe de sector

La evaluación es uno de los ejes transversales en las acciones realizadas por la escuela y la supervisión cuando desarrollan un proyecto, sin embargo, es poca o nula la información obtenida de la evaluación de la supervisión y de la figura del supervisor por parte del jefe de sector, instancia inmediata superior a la que el supervisor debe rendir cuentas. Se desconocen los parámetros utilizados para valorar la labor del supervisor en el proyecto de zona o los informes de visita; tampoco los relacionados con la recepción y entrega puntual de materiales de apoyo, estadísticas, boletas de calificación, informes a los padres de familia y a los coordinadores estatales de programas nacionales estratégicos, entre otros documentos de control escolar.

Otra instancia que da seguimiento a las labores realizadas por el supervisor es el Comité Técnico del PEC en las entidades y en el Distrito Federal. Éste evalúa y dictamina los proyectos de las zonas escolares participantes. El PEC cuenta con referentes claros para revisar su desempeño y su compromiso con el logro de las metas y la evaluación a partir de indicadores precisos.

Un espacio que se ha estudiado poco es el del Consejo Técnico de zona, el cual resulta privilegiado para el trabajo en equipo y la evaluación con directores en torno al PETE. Su reglamento establece realizar reuniones por lo menos tres veces durante el ciclo escolar. Desafortunadamente no se cuenta con información sobre el seguimiento sistemático de los contenidos, ni de las actividades que ahí se llevan a cabo, tampoco de su articulación o impacto en las escuelas.

Conclusiones

La necesidad de establecer una nueva relación entre la autoridad educativa y la escuela, en particular la más cercana y cotidiana, —que es la que se puede dar entre la supervisión escolar y la comunidad conformada por el director, maestros, alumnos y padres de familia—, desde una óptica denominada *nueva gestión educativa*,¹²⁵ se ha venido perfilando en los últimos veinte años, en el contexto de la transformación del Sistema Educativo Nacional.

En el transcurso de los últimos tres sexenios la transformación del SEN se ha orientado a diversificar o ampliar la oferta educativa, con fines de cobertura; sin embargo, no se ha logrado una verdadera modernización educativa y los resultados correspondientes al aprendizaje de los alumnos son todavía pobres. En este contexto, la aspiración de una educación de calidad con equidad, así como el requerimiento de mayores y más diferenciados apoyos compensatorios están vigentes.

¹²⁵ SEP (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Ante tal panorama, existe la urgencia de movilizar recursos del Sistema Educativo Nacional para elevar los niveles de logro de los alumnos y transformar las estructuras jerárquicas que han mostrado limitaciones para administrar un sistema tan amplio en el que se dificulta la comunicación entre el nivel central y la escuela.¹²⁶ En este contexto el discurso de las políticas educativas busca insertar a los actores del sistema educativo en un nuevo modelo de organización y gobierno que garantice una gestión corresponsable en la tarea educativa. Se pretende impulsar dos procesos que van de la mano: la descentralización educativa y la autonomía de la escuela. La redistribución del poder, *la mayor autonomía cedida a las escuelas, y los procesos de delegación cobran impulso otorgando a las distintas instancias del sistema otras funciones y desafíos.*¹²⁷ En este marco, la supervisión escolar, se considera como una instancia estratégica de gestión intermedia entre la autoridad educativa central y la escuela.

La revisión de la normatividad que define el *deber ser* de la supervisión escolar en educación primaria, ha mostrado tanto la obsolescencia de los reglamentos, así como la complejidad de la tarea y la necesidad de actualizarla, ya que ha sido rebasada tanto por las demandas sociales, las cuales requieren atención educativa diferenciada, diversificada en una amplia gama de tipos y modalidades en educación básica, como por las demandas de las escuelas para avanzar en sus propios procesos de mejora.

En la actualidad la labor de la supervisión se encuentra en una encrucijada: mientras que por una parte se reconoce su papel fundamental en las acciones de cobertura del sistema educativo, vigilancia, control y monitoreo necesarios para el funcionamiento de las escuelas y la aplicación de las políticas educativas, por otra, se cuestiona su práctica, orientada a cumplir muchas funciones burocráticas que la propia instancia central le delega, en detrimento de la asesoría y acompañamiento pedagógico que se debe a directores y docentes.

Por otra parte, en la normatividad se perfila al supervisor como agente de integración de la educación básica. Como consecuencia de esto entidades como Aguascalientes y el Distrito Federal han avanzado en la unificación de criterios y funciones; y en su operación asignan tareas que trascienden el nivel de la educación primaria.

Ante la demanda social de una educación con calidad y equidad, la supervisión escolar enfrenta el reto de profesionalizarse y reorientar sus acciones —incluyendo las de fiscalización y control, las cuales aseguran la permanencia y crecimiento del sistema— para impactar en la gestión escolar o local, creando condiciones que lleven a una mayor autonomía de la escuela a partir de su propio proyecto y aprendizajes efectivos de todos los alumnos. Todo ello significa que la supervisión debe abandonar la burocracia y la concentración de poder, para involucrarse en la tarea social de promover la innovación educativa en y desde la escuela.

En este sentido, se crean nuevas condiciones para que el supervisor sea más eficiente en cuanto a oportunidades de formación y profesionalización. Lo cual debe ser objeto de seguimiento en relación con la pertinencia y la eficacia de las estrategias de formación.

No se conocen los parámetros utilizados para valorar la labor del supervisor en el proyecto de zona o los informes de visita

¹²⁶ Pozner (2006). *La supervisión en la educación básica para impulsar la mejora continua*. México, SEP-DGOSE

¹²⁷ *Ibid.*, p. 54.

Una asignatura pendiente es la del análisis de la práctica cotidiana del supervisor y su impacto en la mejora de las escuelas. Al respecto en el *Taller de reflexión* con los supervisores fue posible constatar la diversidad y complejidad de esta práctica. Sin embargo, el acercamiento a esta realidad se ha soslayado por parte de las autoridades y de la mayoría de los investigadores de la educación básica, por lo que se requiere ampliar los esfuerzos, diversificar las miradas y atender la vasta realidad de nuestras escuelas con miras a su fortalecimiento y consecuente incremento de la calidad de los servicios, apoyados por una visión renovada de la función supervisora.

Bibliografía del capítulo 4

- Álvarez, Manuel; Santos, Montserrat; Sandoval Esparza, Marcia Patricia; Rodríguez Montessoro, María de los Ángeles de Jesús; Castro Torres, Roberto Raúl; Hernández Cechvala, Radován; Baz Lois, Francisco; López Mojarro, Miguel y Martínez Lobato, Esteban. (2003). *Función directiva para escuelas de educación básica*. Módulo 3. México, Ed. Santillana.
- Arnaut, Alberto (2003). *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio. Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. Cuadernos de Discusión 17. México, SEP.
- Cámara, Gabriel (2008). *Otra educación básica es posible*. México, Siglo XXI.
- Calvo Pontón, Beatriz; Zorrilla Fierro, Margarita; Tapia García, Guillermo y Conde Flores, Silvia (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París, IIPE-UNESCO.
- Calvo Pontón, Beatriz (s/f). *La profesionalización de los supervisores escolares de educación básica*. Diplomado. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Conacyt.
- Cervantes, Javier (s/f). *Análisis del artículo 3º Constitucional, sus reformas y su influencia en el sistema educativo mexicano*. Universidad Abierta de San Luis Potosí. Encontrado en: <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/C/Cervantes%20Javier-Analisis%20art%203.htm>
- Ezpeleta, Justa y Furlan, Alfredo (comps). (2000). *La gestión pedagógica de la escuela*. México, Correo de la UNESCO.
- Ezpeleta, Justa (1999). "Federalización y reforma educativa". En: Pardo, María del Carmen (coord). *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México.
- García Garduño, José María (2004). *La administración y gestión educativa: algunas lecciones que nos deja su evolución en los Estados Unidos y México*. Encontrado en: http://www.crefal.edu.mx/bibliotecadigital/CEDEAL/acervodigital/coleccion_crefal/rieda/a2004_1/jose_garduno.pdf
- Pardo, María del Carmen (coord). (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. [Reseña de Esteban Cocorda]. México, El Colegio de México.

- Pozner, Pilar (2006). *La supervisión en la educación básica para impulsar la mejora continua*. México, SEP-DGOSE.
- Ramírez, Rafael (1963). *Supervisión de la escuela rural*. México, SEP, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional, núm.1.
- Schmelkes, Sylvia (1995). "El proyecto escolar como instrumento para mejorar la calidad de la educación". Participación en la Mesa Redonda sobre Proyecto Escolar y Desarrollo Profesional. *II Simposio México-EEUU sobre Desarrollo Profesional del Maestro*. Cd. Juárez, Chihuahua, 14 y 15 de septiembre.
- Schmelkes, Sylvia (1996). "La Evaluación de los Centros Escolares". Presentación en el *Taller sobre Evaluación de Docentes y de Centros Educativos*, organizado por el Programa de medios e Instrumentos para la Evaluación de la Calidad de la Educación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y por la Secretaría de Educación Pública de México. Cancún, Q.R., del 11 al 13 de junio.

Documentos de la SEP, delegaciones e institutos estatales de educación y sus dependencias

- AFSEDF (2008). *Convocatoria PEC 2008-2009*. México, D. F., AFSEDF.
- AFSEDF-DGSEI-SEP (2007). *Lineamientos para la organización y funcionamiento de las escuelas de educación inicial y básica en Iztapalapa 2007-2008*. México, AFSEDF-DGSEI-SEP.
- AFSEDF-SEP (2007). *Lineamientos para la organización y funcionamiento de los servicios de educación básica, inicial, especial y para adultos en el Distrito Federal 2007-2008*. México, AFSEDF, SEP.
- CAPEC-SEB (2006). *Plan estratégico de transformación escolar*. México, CAPEC-Subsecretaría de Educación Básica.
- DGDGIE-SEB-SEP (2006). *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión*. Cuaderno de gestión escolar N° 01. México, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, SEB-SEP.
- DGDGIE-SEP (2006). *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Básica*. México, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa-SEP.
- DGEI-SEP (2004). *Lineamientos generales para la operación de la supervisión escolar*. México, Dirección General de Educación Indígena-SEP.
- DGFCMS-SEP (2005). *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela (SAAEB)*. México, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, SEP.
- DGIE-SEP (2000). "Participación de 2 directores y una asesora del EE de Morelos. Oaxtepec, Mor. Marzo 2000" (Documento de trabajo). En: *El proyecto escolar una estrategia de innovación en la gestión*. Antología.

- SEB-SEP (2004). Lineamientos generales para la operación de la supervisión. México, SEP. Dirección General de Educación Indígena.
- Secretaría de Educación de Chiapas-Sección 40 SNTE (2007). *Honorable Comisión Mixta de Escalafón*, 8 de junio. Encontrado el 7 de julio de 2008 en: <http://www.educacionchiapas.gob.mx/Convocatorias/ASCENSOS%20PRE-RI%20INSTRUCTIVO%20REGLAMENTARIO%202007%20modificado%201.pdf>
- Secretaría de Educación de Michoacán (2002-2008). *Manual del supervisor escolar de educación primaria*. México, Secretaría de Educación del Estado de Michoacán.
- Secretaría de Educación de Michoacán (2008). *Departamento de Apoyo Técnico a la Supervisión*. Encontrado el 7 de julio de 2008 en: <http://www.educacion.michoacan.gob.mx/index.php?option=comcontent&task=view&id=292>
- SEP (1987). *Manual del supervisor de zona de educación primaria*. México, SEP.
- SEP (1994). *Acuerdo secretarial número 200 por el que se establecen normas de evaluación del aprendizaje en educación primaria, secundaria y normal*. 31 de agosto. México, SEP.
- SEP (2008). *Comunicado 011*. Encontrado el 11 de agosto de 2008 en: http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/difunde_la_comision_rectora_resultados1
- SEP-AFSEDF-DGSEI (2007). *Políticas y procedimientos de comunicación, gestión y seguimiento de procesos institucionales 2007-2008*. México, SEP-AFSEDF-DGSEI.
- SEP-OEI-AFSEDF (2006). *El fortalecimiento de la supervisión escolar, premisa para la calidad de la educación*. México, SEP-OEI-AFSEDF.
- SEP-Sección 40 del SNTE (2007). *Comisión mixta de escalafón-Chiapas*, 8 de junio. Encontrado el 5 de julio de 2008 en: <http://www.educacionchiapas.gob.mx/Convocatorias/ASCENSOS%20PRE-RI%20INSTRUCTIVO%20REGLAMENTARIO%202007%20modificado%201.pdf>
- SEP-SNTE (2002). *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. México, SEP-SNTE.
- SEP-SNTE (2008). "Alianza por la Calidad de la Educación". En: *Boletín 119*. 15 de mayo. México, SEP.
- SEP-SSEDF-DEE (2003). *Lineamientos técnico pedagógicos de los servicios de educación especial en el Distrito Federal*. México, SEP-SSEDF-DEE.
- SNTE- Michoacán (2005). *Reglamento escalafonario para los trabajadores de la educación Sección XVIII*. México, SNTE.
- UNESCO (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*. Jomtien, Tailandia 5-9 de marzo.
- Vallejo M., M. I. (2004). "Políticas y currículos para la profesionalización de directivos de educación básica. Problematicación y construcción teórico metodológica". En: *Antología de seminarios de Investigación: Gestión*. Secretaría de Educación de Jalisco. Encontrado en: <http://educacion.jalisco.gob.mx>
- Vázquez, Josefina Zoraida (1996). "La modernización educativa (1988-1994)". En: *Historia Mexicana*, No. 4, Vol. XLVI. México, El Colegio de México, pp. 927-952.
- Zamora Patiño, Martha Patricia (s/f). *Legislación educativa, Siglo XIX y XX*. Encontrado en: http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.htm

Legislaciones y reformas a la ley

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1963. Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) Del artículo 123 constitucional. Diario oficial de la federación Última reforma 03-05-2006.
- Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1973. Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la SEP.<http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep/resources/LocalContent/97315/1/reglamento%20escalafon%20traj%20sep.htm>. Consultado el 7 de julio de 2008.
- Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993. Reforma al Artículo 3º Constitucional. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993. Ley general de educación. Última reforma publicada el 22 de junio de 2006. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1996. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2002. Reforma al Artículo 3º Constitucional. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2003. Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 2006. Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional. México.
- Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 28 de febrero de 2007. REGLAS de Operación del Programa Escuelas de Calidad
- Diario Oficial de la Federación*, 1 de octubre de 2007. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 38. México.
- Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2007. Acuerdo número 432 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio.
- Gaceta de Gobierno del Estado de México*, 2 de julio de 1993. "Reglamento escalafonario para los trabajadores educativos al servicio del Estado de México". Encontrada el 9 de julio de 2008 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Reglamentos/MEXREG092.pdf>

Anexos

ANEXO I. Objetivos del PETE de zona de supervisión por dimensión.
Tomado de Plan Estratégico de Transformación Escolar. Seguimiento
del diagnóstico, 2008-2009, zona escolar, Mérida, Yucatán.

OBJETIVOS DE MEDIANO PLAZO (5 AÑOS)

1. Dimensión pedagógica:

Asesorar y fomentar para que en cada una de las escuelas de la zona se proporcione una educación articulada, significativa, creativa y de calidad, orientada a que todos los alumnos y alumnas desarrollen de manera integral y creativa sus competencias y habilidades en todos los ámbitos.

2. Dimensión organizativa:

Propiciar y favorecer en todas las escuelas de la zona el flujo óptimo autogestivo, pertinente y eficaz de todas las comisiones y actividades que se desarrollan en las mismas.

3. Dimensión administrativa:

Lograr que cada escuela parta de su autogestión para la asignación correcta de las funciones y responsabilidades propias de cada uno de los que laboran en ella y de la comunidad en general.

4. Dimensión comunitaria y de participación social.

Propiciar que en cada una de las escuelas exista una relación estrecha, de respeto, de confianza y ayuda mutua entre los padres de familia y autoridades de la comunidad para una comunicación efectiva y una participación informada de todo el quehacer escolar.

ANEXO II. Ejemplo de Actividades del PAT de la zona en la dimensión pedagógica. Tomado de Plan Estratégico de Transformación Escolar. Seguimiento del diagnóstico, 2008-2009, zona escolar, Mérida, Yucatán.

OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y METAS

DIMENSION DE LA GESTIÓN	ESTANDARES	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	METAS	AÑO
P E D A G Ó G I C A	A.5. los directivos y docentes demuestran un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar en cada escuela de la zona escolar que la enseñanza aprendizaje sea el centro de todas las actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Motivar a todos los directores y docentes para innovar la gestión escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que todos los directores y docentes propicien una enseñanza de calidad, bajando los índices de reprobación en cada una de las escuelas. 	2008-2009
	A.9 Los docentes planifican sus clases considerando alternativas que toman en cuenta la diversidad de sus estudiantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar en cada una de las escuelas una educación articulada, significativa, creativa y de calidad orientada a todos los alumnos. Asesorando a los docentes durante mis visitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impartir talleres de Actualización en donde los docentes conozcan a fondo los programas, enfoques y contenidos programáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que los resultados Educativos mejor en referencia con el ciclo escolar anterior, evitando el rezago educativo. 	
	A.10. Las experiencias de aprendizaje propiciadas por los docentes ofrecen a los estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar en los docentes la homologación de los estilos de la práctica docente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar en las juntas de consejo técnico que todos los directores programen sus actividades y estrategias, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar prácticas de actualización Innovadoras, creativas 	

ANEXO III. Informe de visitas dirigido a la APF. Tomado de Plan Estratégico de Transformación Escolar. Seguimiento del diagnóstico, 2008-2009, zona escolar, Mérida, Yucatán.

INFORME DE LAS VISITAS REALIZADAS A LAS ESCUELAS DEL UNIVERSO ACAREB.

EN LAS VISITAS A ESTAS ESCUELAS SE HAN HECHO OBSERVACIONES AL PERSONAL RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ESCOLARES COMO SON LA PLANEACIÓN, EL DESARROLLO DE LAS CLASES, EL USO DEL MATERIAL DIDÁCTICO, LA DOSIFICACIÓN DEL TIEMPO CON LA INTENCIÓN DE ELEVAR LA CALIDAD EDUCATIVA, EMPLEAR ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE Y DE ENSEÑANZA PARA COMBATIR EL REZAGO ESCOLAR. A LOS ALUMNOS SE LES HA EXHORTADO A ASISTIR DIARIAMENTE, A USAR ADECUADAMENTE SUS LIBROS DE TEXTO, CUMPLIR CON SUS TAREAS, RESPETAR A SUS COMPAÑEROS Y MAESTROS, A USAR LA BIBLIOTECA DEL AULA Y LA ESCOLAR. A LOS PADRES DE FAMILIA SE LES HA SOLICITADO COLABORAR CON LOS MAESTROS Y ESTAR PENDIENTE DEL AVANCE DE SUS HIJOS Y DE SU COMPORTAMIENTO; ASÍ COMO PARA DARLE MANTENIMIENTO AL EDIFICIO ESCOLAR Y ESTAR PENDIENTES DE LA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL AGE.

SE HA VISITADO CONTINUAMENTE A TODAS LAS ESCUELAS MULTIGRADO EN ESTE TRIMESTRE DEL CUAL ESTAMOS INFORMANDO

ATENTAMENTE,

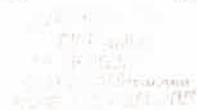
LA SUPERVISORA DE LA ZONA



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PRIMARIA
Zona Escolar No. 15 Mérida, Yuc.

LA PRESIDENTA DE LA A.P.F.

LA SECRETARIA DE LA A.P.F.



LA TESORERA DE LA A.P.F.



Capítulo 5

Tendencias internacionales en la concepción y práctica de la supervisión escolar en la educación primaria



Tendencias internacionales en la concepción y práctica de la supervisión escolar en la educación primaria

Paz Echeñique Pascal¹
Benilde García Cabrero²

El presente capítulo aborda el análisis comparativo de los sistemas de supervisión e inspección educativa vigentes en ocho países: Canadá (British Columbia),³ Chile, Inglaterra, España, Nueva Zelanda, Finlandia, Holanda y Escocia, a partir de las siguientes categorías que se abordan de manera sistemática en los primeros cinco países estudiados: 1) estructura, 2) objetivos y funciones, 3) procesos y procedimientos, 4) selección y formación de los recursos humanos, 5) regulación de la supervisión, 6) estándares e indicadores y 7) fortalezas y contribuciones de los sistemas de supervisión al contexto escolar mexicano.

Los casos de Finlandia, Holanda y Escocia se analizan por separado; el análisis de la supervisión en estos países no aborda las siete categorías anteriores, sino sólo aquellas que destacan por su posible contribución en la definición de los descriptores conceptuales de la supervisión escolar que se presentan en el capítulo seis de este volumen. La selección de los cinco países analizados y contrastados de forma sistemática (Canadá, Chile, Inglaterra, España y Nueva Zelanda),⁴ se sustenta principalmente en

¹ Consultora independiente.

² Profesora investigadora de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México.

³ La provincia de British Columbia posee puntajes promedio ligeramente superiores al promedio del país (Canadá) en las pruebas de matemáticas y lectura y tiene una mayor diferencia positiva en la prueba de ciencias especialmente en la medición del 2003. En: M. A. Ruz; A. Madrid; L. E. Cereceda; M. Pardo y F. Valenzuela (2006). *Experiencias Internacionales en Supervisión Escolar. Sistematización y Análisis Comparado*. Chile, Mineduc, Universidad Católica de Chile, Coordinación Nacional de Supervisión de la División de Educación, p. 28. Encontrado el 28 de marzo de 2008 en: http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/08/experiencias_internacionales_e.html

⁴ Cabe señalar que un antecedente fundamental para la realización de esta contrastación, lo constituye la investigación desarrollada por Ruz, Madrid, Cereceda, Pardo y Valenzuela de la Universidad Católica de Chile en el 2006, en la que se compararon cuatro experiencias de supervisión escolar con el caso chileno.

tres criterios: 1) Los resultados de aprendizaje obtenidos por estos países en las comparaciones internacionales, 2) el grado de sistematización alcanzado por sus sistemas de supervisión y 3) las innovaciones introducidas en los sistemas de supervisión.

- 1) Por sus altos resultados de aprendizaje alcanzados en estudios internacionales, como el realizado por el *Programme for International Student Assessment (PISA)*, en su versión 2006, en las materias de ciencias, matemáticas y lectura destacan: Finlandia, Canadá, Nueva Zelanda e Inglaterra. En el caso de Canadá, la provincia de British Columbia ha sobresalido por encima de la media nacional de ese país, por lo cual resulta de particular interés para este estudio.
- 2) En relación con la sistematización de los procesos de supervisión-inspección, se eligieron a Inglaterra, Escocia y Nueva Zelanda. Inglaterra fue seleccionada por su sólida tradición de evaluación de la educación a partir de estándares y procedimientos precisos de inspección, cuyo cumplimiento se valora mediante un organismo ampliamente reconocido, la *Office for Standards in Education (Ofsted)*. Escocia también se ha destacado en sus procesos de sistematización de la supervisión escolar, principalmente gracias a sus indicadores de calidad para la auto-evaluación del funcionamiento de las escuelas, con la muy difundida escala de seis puntos que se utiliza en las escuelas.⁵ Por su parte, Nueva Zelanda, que cuenta también con un procedimiento altamente sistematizado para la supervisión de las escuelas denominado *Evaluation Review Office (ERO)*, es un caso interesante. La supervisión en este país, antes de la denominada *Fuerza de Tarea de Picot*, cuyos resultados fueron publicados en 1988, presentaba problemas similares a los del sistema educativo de nuestro país. El sistema educativo neozelandés, antes de la reforma educativa de 1989, se caracterizaba por su excesiva centralización y complejidad, por prácticas administrativas ineficientes y por la falta de empoderamiento por parte de los educadores. Asimismo, existía la sensación de que los inspectores estaban desactualizados y no había un acuerdo común acerca de lo que constituía una *buena práctica de supervisión*. Los inspectores tenían una posición de mucho poder dentro del sistema y no existían mecanismos claros de rendición de cuentas. Otro aspecto que prevalecía antes de la reforma señalada, coincide con la situación actual de la supervisión en nuestro país; a saber, la falta de una separación clara entre las tareas administrativas de inspección y las funciones de asesoría y acompañamiento, que vale la pena señalar, muchos inspectores preferían.⁶ Por otra parte, a pesar de que las inspecciones en las escuelas se realizaban cada tres años y de que existía un número considerable de supervisores en relación con el número de escuelas, no se cumplía con esta tarea cabalmente, en vista de la gran cantidad de tareas adicionales que se habían ido asignando a los inspectores con el tiempo. Las soluciones adoptadas por el sistema educativo

⁵ HM Inspectorate of Education (2002). *How good is our school? Self-evaluation using quality indicators*. Investor in people/ Corporate member of Plain English Campaign/ Charter Mark.

⁶ V. Fergusson (1998). *Tend in school supervision. Supervision for the self-managing school: the New Zealand experience*. Paris, International Institute for Educational Planning, UNESCO. Encontrado el 15 de mayo de 2008 en: <http://www.unesco.org/iiep/>

neozelandés en materia de supervisión escolar constituyen, por tanto, un referente de interés para el sistema educativo en México.

- 3) Respecto de las innovaciones introducidas en los sistemas de supervisión, se seleccionaron: Nueva Zelanda, la provincia de British Columbia en Canadá, España y Chile. Nueva Zelanda y British Columbia tienen a la fecha modalidades de supervisión que incluyen la participación de la escuela y la comunidad a partir de la autoevaluación, la administración escolar y la generación de proyectos escolares, que pueden constituir referentes importantes en el camino de la transformación de los sistemas de supervisión de nuestro país. Chile también ha introducido innovaciones sustanciales en el proceso de supervisión, al separar la función de supervisión de la de inspección, incorporando dos enfoques distintos; para lo cual ha creado un sistema de información y monitoreo, denominado Sistema de Información y Monitoreo de la Gestión Supervisora (FOGES). España, por su parte, ha desarrollado un modelo de inspección territorial a cargo de las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas, a partir del cual cada territorio define y regula la estrategia de inspección.

Los otros países analizados

El caso de Finlandia es *sui generis*, ya que hace más de veinte años este país abolió la figura del supervisor escolar. Sin embargo, la función supervisora se ejerce al interior de las escuelas mediante acciones concertadas de la comunidad escolar (maestros, director y padres de familia). La inclusión de los otros países obedece a diversos criterios, pero todos ellos aportan elementos para replantear los objetivos, funciones y estrategias de la supervisión en México. Holanda, además de presentar altos niveles de desempeño en PISA, cuenta con mecanismos de supervisión interna y externa que resultan de interés para este estudio; particularmente importante para este trabajo son las fases del proceso de supervisión que se desarrollan en este país. Por su parte, Escocia ha definido altas expectativas de desempeño en ámbitos precisos de supervisión y establecido estándares, indicadores y procedimientos de supervisión que permiten la autoevaluación y monitoreo de los procesos escolares, por lo que también reviste un interés especial para este estudio.

Inspección y Supervisión: ¿diferentes o complementarias?

El término inspección según autores como Soler (1994) y Vazquez (1999) responde a una tradición principalmente europea, que en sus inicios en el contexto educativo aparece ligado a la vigilancia, control y fiscalización de la normatividad establecida por los órganos de la Administración Educativa en diversos países. Mientras que el vocablo supervisión, es un anglicismo americano introducido en Europa a mediados del siglo XVII, asimilada al asesoramiento, la guía o la orientación. Ambos autores coinciden al señalar que en la última década, se ha experimentado una transición desde el

modelo de inspección hacia el de supervisión, por lo que ambos significados *no tienen sentidos antagónicos, sino por el contrario complementarios*.⁷

Vazquez (1999) señala que en países de tradición *inspectora* cobra vigencia el enfoque de la supervisión; aunque el peso de la tradición inspectora sigue presente, por lo que el autor señala: *se puede hablar de una tercera orientación mixta entre la inspección y la supervisión...* que queda ratificada en el caso de España con la Reforma del Sistema Educativo Español, con lo cual *...el concepto de inspección debe enmarcarse en el sentido de la supervisión-educativa*.⁸

En los modelos de los países revisados, el significado de los términos supervisión e inspección es equivalente, e incluye indistintamente la evaluación, asesoría y orientación, así como control y monitoreo.

Por su parte, Alvarado (2000),⁹ enfoca la supervisión desde una doble perspectiva: macrosistémica y microsistémica. En el nivel macro, la supervisión se concibe como un sistema retroalimentador del sistema educativo mediante el cual se posibilita el mejoramiento del sistema educativo en general y del subsistema académico (técnico-pedagógico), en particular. Desde este nivel, la información obtenida con la supervisión apoya la toma de decisiones para el diseño de políticas educativas a nivel nacional.¹⁰

En el nivel micro, la supervisión se concibe como un servicio especializado que mediante la operación de un órgano técnico verifica, evalúa y apoya el cumplimiento del servicio educativo en cada aula y escuela particulares, procurando promover cambios e innovaciones que mejoren la calidad de las instituciones educativas.

La conceptualización de estos dos niveles en el ejercicio de la función supervisora, clarifica el hecho de que la función inspectora-administrativa de los organismos centrales encargados de la educación y la función de apoyo técnico-pedagógico responsabilidad de la función supervisora, se complementan en el logro del objetivo común de mejorar el funcionamiento del sistema educativo, a partir de la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en el aula.

5.1 Estructura de los sistemas de supervisión-inspección en cinco países

En los cinco países analizados¹¹ existe un nivel central, con instancias creadas explícitamente para desarrollar la función de supervisión, que pueden ser dependientes e independientes de los niveles que definen la política educativa de ministerios y secretarías de educación.

⁷ Soler, E. (1994). *La inspección en las distintas concepciones y sistemas pedagógicos: características y funciones*. España, Universidad Complutense, Facultad de Educación, p. 76. Encontrado en: <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/19911996/S/5/S5006701.pdf>

⁸ Vazquez, G. (1999). "La Supervisión, Función de Conocimiento Compartido del Sistema Educativo". En: *Revista de Educación*, Núm. 320, Madrid, p.123. Encontrado en: http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10003/00348082_1.htm

⁹ Citado en Zuñiga (2008). "Impacto de la supervisión en el mejoramiento de la calidad de la gestión de la región Cusco – Perú". En: *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, No. 8. Encontrado el 22 de octubre de 2008 en: http://adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=261&Itemid=59

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Ver anexo I *Estructuras de la supervisión escolar en cinco países seleccionados*.

Algunos países como España, Chile y la provincia de British Columbia en Canadá, tienen entidades territoriales de las cuales dependen los equipos de supervisión que monitorean las escuelas.

5.1.1 España

La Secretaría General de Educación asigna a la Dirección General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa, la función inspectora, la cual debe ser desempeñada por los inspectores técnicos centrales del Ministerio de Educación y Ciencias y por los inspectores de educación de las Comunidades Autónomas. La Inspección Central de Educación se organiza en las siguientes áreas de trabajo:

- a) Coordinación de Centros
- b) Coordinación de Programas Educativos
- c) Coordinación de Régimen Interior

Las funciones atribuidas a la Inspección de Educación en cada entidad son ejercidas por Inspectores de Educación (constituidos en el CIE) y miembros del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE) (ver anexo I de este capítulo).

Hasta el año 2000, sólo siete de las diecisiete Comunidades Autónomas¹² habían aprobado disposiciones para regular y desarrollar la organización y funcionamiento de dicha inspección. De éstas, cuatro Comunidades¹³ contaban con una Inspección Central dedicada básicamente a coordinar las actuaciones y el funcionamiento de los servicios provinciales de inspección. En las otras tres,¹⁴ no existía Inspección Central, ya que se organizaban territorialmente; los territorios se distribuían por zonas educativas, sectores de inspección o por circunscripciones escolares.¹⁵

5.1.2 Inglaterra

La supervisión escolar es realizada por la Oficina de Estándares en Educación (Ofsted),¹⁶ departamento gubernamental creado en 1988 y reformado en 2007 que no tiene el estatus de ministerio y funciona de forma independiente. Ofsted es presidido por un Inspector Jefe de Escuelas de Su Majestad (HJMI), nombrado por el Secretario de Estado para la Infancia, la Escuela y la Familia.

Existen tres niveles de inspección: Inspectores de su Majestad (HMI); Inspectores registrados reclutados y entrenados (Rgls); e Inspectores Independientes (AI) certificados, formados y supervisados por los HMI y reclutados mediante licitaciones pú-

¹² Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana.

¹³ Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco.

¹⁴ Canarias, Navarra y la Comunidad Valenciana.

¹⁵ CIDE (2000), p. 5 y 6. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (2002). "La inspección educativa en España y la Unión Europea". En: *Boletín Cide de Temas Educativos*, Número 3. Chile, CIDE, p. 2. Encontrado el 21 de marzo de 2008 en: <http://www.mec.es/cide/jsp/plantilla.jsp?id=pub04>

¹⁶ Office for Standards in Education.

blicas. Ofsted está integrado por una Junta no ejecutiva de diez miembros, y por un equipo de gestión empresarial, nombrados por el Secretario de Estado.

La Dirección General (que incluye al Director de Planeación y Control, a los Directores de Inspección y a la Oficina del Inspector Principal de su Majestad de las Escuelas de Inglaterra) es la responsable del establecimiento de todas las políticas de Ofsted y tiene a su cargo: divisiones especiales, contratos, calidad en la inspección, educación no obligatoria, educación preescolar y primaria, internacional y de investigación, mejora escolar, educación especial y educación y capacitación de maestros.¹⁷

5.1.3 Chile

El Ministerio de Educación define las políticas nacionales de educación a nivel central, incluyendo las relacionadas con la supervisión, y articula su implementación en el país a través de las Secretarías Regionales de Educación (Secreduc), con base en un modelo de gestión centralizado y vertical.¹⁸

La Coordinación Nacional de Supervisión (CNS) dependiente de la División de Educación General (DEG) del Ministerio de Educación es la instancia donde se diseñan las políticas normativas.

A nivel regional, las Secreduc se organizan en departamentos, con jefes de área y coordinadores técnicos para los niveles preescolar, básico y medio. En estos se planifican acciones de supervisión; se realiza el diagnóstico y el plan regional; se brinda asesoría, se ofrece seguimiento y se realiza evaluación de programas; asimismo, se elaboran proyectos de mejoramiento de la calidad, modelos e instrumentos de supervisión.

Las Secreduc se organizan a través de los Departamentos Provinciales (Deprov); en cada provincia existe un Jefe técnico de supervisión a cargo de un equipo, responsable de supervisar los procesos técnico-pedagógicos y un Jefe de la inspección administrativa y financiera de los establecimientos subvencionados. Los Deprov tienen como función general conducir el seguimiento y evaluación de los avances de la Reforma Educacional y evaluar el Plan Anual de Supervisión.¹⁹

5.1.4 Nueva Zelanda

El sistema educacional de este país es conducido por dos agencias independientes: el Ministerio de Educación y la Oficina para la Evaluación de la Educación (*Education Review Office*, ERO), ambas dependientes del gobierno central.

El Ministerio de Educación es el órgano encargado de las políticas educativas y de la asignación de los recursos. Por su parte, ERO es la instancia encargada de la evaluación y de la supervisión externa de las escuelas y de formular recomendaciones.²⁰

¹⁷ IFIE (2000). *Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa. Muestra de países de América Latina y del Mundo Desarrollado*. (Compilación). Encontrado el 3 de marzo de 2008 en: http://www.ife.edu.mx/sistemas_nacionales_de_evaluación_educativa.htm

¹⁸ Ver la página del Ministerio de Educación Pública de Chile. División de Educación General/ Coordinación Nacional de Supervisión. Chile, Mineduc. En: <http://www.mineduc.cl>

¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

²⁰ Ruz, et. al. (2006). *Op. cit.*, pp. 70 y 75.

La administración y la autoevaluación (supervisión interna) de los centros educativos es responsabilidad de las propias escuelas y de los Consejos Escolares. Estos son las unidades encargadas de elaborar la Declaración de Propósitos, Intenciones y Objetivos en las escuelas y están integrados por representantes de los padres de familia, el director de la escuela, un representante del personal elegido democráticamente y, en ocasiones, por un representante de los estudiantes y miembros de la comunidad.

El Consejo, en su rol de gobierno escolar, es responsable de fijar metas y objetivos para las escuelas, a partir de la realidad escolar y de las necesidades de la comunidad, así como de las políticas fijadas y los estándares definidos por las Directrices para la Educación Nacional.²¹ Por su parte, los directores de cada escuela son responsables de las labores de asesoría y evaluación de los docentes.

5.1.5 Canadá (British Columbia)

Las principales entidades involucradas en el proceso de supervisión de la educación pública de esta provincia canadiense son: el Ministerio de Educación provincial; en cada uno de los sesenta distritos, los Equipos de Revisión y los Directorios Escolares; y a nivel de la comunidad escolar, los Consejos de Planificación.

Las escuelas independientes son supervisadas por la Oficina del Inspector de Escuelas Independientes (colegios independientes, enseñanza en el hogar, certificación de los programas educacionales de British Columbia ofrecidos fuera del continente).²² El sistema de supervisión de la educación pública básica y secundaria, incentiva —junto con el Ministerio— la participación de los ciudadanos y de los representantes de distritos escolares y comunidades.

A nivel distrital se ubican los Equipos de Revisión de Distrito, integrados por personal del Ministerio, educadores y padres de familia. En cada uno de los distritos existen Directorios Escolares, en los cuales participan de tres a nueve integrantes.

En la función de supervisión al interior de la escuela participan los Consejos de Planificación Escolar, cuyos miembros son: el director, un representante de los docentes, tres representantes de los padres de familia y uno de los estudiantes (nivel secundaria) elegido este último por el director y la comunidad estudiantil.²³

5.2 Objetivos y funciones que orientan la supervisión escolar

5.2.1 Los objetivos

Los objetivos de la supervisión escolar no son explícitos en todos los casos, sin embargo, es posible inferirlos a partir de las descripciones de las funciones y procesos que se asignan como tareas a los supervisores escolares, así como de los procedimientos específicos con los cuales se realiza su labor. En primer término, en los cinco países analizados se identifican coincidencias en la orientación de los objetivos

²¹ *Ibíd.*, p. 78.

²² Ruiz, et. al. (2006). *Op. cit.*, pp. 31 y 32.

²³ *Idem.*

generales y en las funciones que desarrollan las diversas instancias que intervienen en la supervisión escolar.

La mayor parte de los mecanismos de supervisión se dirigen hacia propósitos tales como: evaluar, controlar, monitorear, rendir cuentas, informar, brindar asesoría, servir como mecanismo de enlace entre distintos niveles (central, regional, local, escolar y comunitario). Se incluye también, como un objetivo y función, en algunas modalidades de supervisión (principalmente las denominadas *internas*), la planeación y participación en la definición de los proyectos escolares. La supervisión enfoca y privilegia en cada país distintos objetivos, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Objetivos a los que se dirige la supervisión externa e interna

	País **				
	Can.	N. Z.	Esp.	Ch.	Ing.
Rendimiento escolar y aprendizaje de los educandos	•	•	•	•	•
Evaluación del sistema educativo nacional	•	•		•	•
Implementación curricular, planes de estudio y métodos de enseñanza	•	•	•	•	•
Desarrollo de Planes y Proyectos Escolares	•	•	•	•	•
Cumplimiento de estándares		•		•	•
Práctica y desempeño docente		•	•	•	•
Gestión escolar (función directiva, clima de trabajo, planificación, organización, administración de recursos, liderazgo)	•	•	•	•	•
Instalaciones (condiciones y mantenimiento infraestructura)			•		
Cumplimiento de la normatividad general y la reglamentación interna	•	•	•	•	•
Participación y relación escuela-padres-comunidad	•	•	•	•	
Garantías al derecho a la educación			•		•
Desarrollo moral, espiritual, social, cultural y salud de los alumno		•			•

Fuente: Elaboración propia con base en documentos consultados.

** Can.: (British Columbia, Canadá); N.Z.: Nueva Zelanda; Esp.: España; Ch.: Chile; Ing.: Inglaterra.

Es interesante observar que aunque la mayor parte de los objetivos son comunes a la supervisión de los cinco países contrastados, existen diferencias interesantes. Por ejemplo, en Canadá (British Columbia) no se propone revisar el cumplimiento de estándares o la práctica y el desempeño docentes. Asimismo, sólo España incluye entre los objetivos de la supervisión, la verificación del estado de la infraestructura de las escuelas y de las instalaciones, así como las garantías al derecho a la educación. También llama la atención el hecho de que el desarrollo moral, espiritual, social, cultu-

ral y la salud de los educandos sea un propósito a cubrir que sólo comparten Nueva Zelanda e Inglaterra.

5.2.2 Las funciones de la supervisión escolar

Supervisión Externa

La evaluación es una de las funciones de la supervisión. En los cinco países seleccionados se plantean dos mecanismos de evaluación: la definida como evaluación externa es ejecutada tanto por diferentes organismos del nivel central del sistema educativo, como por la(s) dependencia(s) encargada(s) del sistema educativo regional, o por organismos e instituciones independientes creados para este fin, y tiene como función principal controlar el cumplimiento de la normatividad.

La evaluación externa tiene, entre otros objetivos, valorar el rendimiento escolar que alcanzan las escuelas y el sistema educativo en su conjunto, así como la calidad de la formación docente a partir de estándares previamente definidos. Estos objetivos constituyen un eje articulador de la estrategia de supervisión en Inglaterra, Chile y Nueva Zelanda.

Por su parte, el Ministerio de Educación de Canadá (British Columbia), como instancia central, tiene la responsabilidad de evaluar²⁴ a los distritos a partir de sus resultados. Esta entidad brinda asesorías a través de recomendaciones que incluyen estrategias pedagógicas orientadas al aprendizaje de los alumnos. Los Departamentos de Responsabilidades y de Información trabajan con los distritos escolares, monitoreando los progresos relacionados con los compromisos de rendición de cuentas, revisiones de distrito y planificación escolar. Los resultados son publicados y reportados (Reportes Anuales Provinciales sobre el Sistema Educativo de British Columbia) vía Internet a través de la página Web del Ministerio.

Inglaterra, a través de la Ofsted, orienta su sistema de supervisión principalmente a las funciones de *evaluación y monitoreo* (se utiliza el término de *auditoría*) de los logros alcanzados por sus *docentes (calidad de la enseñanza)* y de los *aprendizajes alcanzados por los estudiantes* medidos a través de las pruebas denominadas *Standard or Statutory Assessment Test (SATs)*, y de otros parámetros evaluables. Las evaluaciones están enfocadas al desempeño de los estándares nacionales fijados para este fin con el propósito de identificar aquellos factores que pueden estar influyendo en el comportamiento de dichos estándares, como por ejemplo enfoques pedagógicos, la organización del currículo y los sistemas internos de evaluación de los alumnos, entre otros.²⁵

Para evaluar y auditar a los docentes, la Ofsted inspecciona, entre otros elementos, los programas de formación inicial y continua (currículo y estándares de los maestros formadores). En cuanto a la evaluación de su desempeño, considera ciertos están-

²⁴ *Programas de Evaluación Provincial del Aprendizaje, evaluaciones provinciales de rendimiento de las áreas del currículo provincial; Evaluación Nacional e Internacional; Evaluaciones de Programas Específicos.*

²⁵ Dobson, A. (1997). "4 Evaluación e inspección de estándares en Inglaterra (Reino Unido), Serie Azul No 4". En: *Documentos UNESCO, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación*. Chile, UNESCO. Encontrado el 28 de febrero de 2008 en: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/4evaluacion_inspeccion_estandares_ingles.pdf

dares definidos y proporcionados por la *Teacher Training Agency* (TTA). Éste es un organismo semiestatal que fija los estándares profesionales para los maestros en los diferentes niveles de responsabilidad, enfocados a competencias prácticas de conocimientos teóricos o de comprensión. Los resultados de estas auditorías son enviados por la Ofsted a TTA, el cual, con esta información, determina futuras decisiones de financiamiento para las instituciones de formación docente.²⁶

La *formación y el desempeño de los docentes y directores*, también son considerados por el sistema de supervisión chileno y español, indicándose en el caso de estos dos países que el objetivo de la evaluación es colaborar en el fortalecimiento de su trabajo, mediante la asesoría.

Los *ámbitos organizativo y pedagógico* son también objeto de inspección en España, cuyas *funciones están orientadas al control, evaluación, supervisión, asesoramiento y a proveer información* sobre estos aspectos a las respectivas administraciones.²⁷

Otra de las tareas de la inspección está encaminada a evaluar la tarea de los *directores de las escuelas, mediante el análisis de su gestión, formas de organización, funcionamiento y resultados*.²⁸

Tanto la inspección española como la inglesa están dirigidas también a orientar, asesorar e informar a la población respecto de sus derechos y obligaciones en el contexto educativo.

El sistema de supervisión en Chile, contempla diversos tipos de funciones,²⁹ entre ellas, la evaluación externa, cuya función principal es el control, dirigido principalmente a la fiscalización del cumplimiento de los programas ministeriales, de los indicadores mínimos de calidad relacionados con los resultados de pruebas de logro y con el cumplimiento de metas institucionales. Los sistemas de supervisión de los cinco países analizados contemplan la función de control, la cual se dirige a la observancia del cumplimiento de la normatividad vigente en las escuelas (leyes, reglamentos y disposiciones), definida por el sistema educativo central y local.

Otra de las funciones consideradas en diversos países es la de *enlace*, la cual permite favorecer, fortalecer y articular redes de intercambio, comunicación y colaboración entre los distintos establecimientos, las organizaciones, e instancias que participan en la tarea educativa (proveedores de recursos, sostenedores y servicios de asistencia técnica).

Una tercera función considerada en los diferentes países dentro de los sistemas de supervisión externa es la de *asesoría*, orientada a entregar conocimientos técnicos sobre procedimientos, procesos de gestión y organización institucional, enfoque

²⁶ Elliot, J. (2002). *Docentes para el siglo XXI. La paradoja de la Reforma Educativa en el Estado Evaluador: consecuencias para la formación docente*. P. 7. Encontrado en: <http://www.ibe.unesco.org/publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/elliots.pdf>

²⁷ Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (2002). "La inspección educativa en España y la Unión Europea". En: *Boletín Cide de Temas Educativos*, Número 3. Chile, CIDE, p. 2. Encontrado el 21 de marzo de 2008 en: <http://www.mec.es/cide/jsp/plantilla.jsp?id=pub04>

²⁸ Véase la página de la *Asociación de Inspectores de Educación de España* (Adide), www.adide.org

²⁹ González, G. G. (2005). "La Supervisión Pedagógica Pública en Chile. Un análisis de la gestión del supervisor como promotor del cambio educativo y mejoramiento de las escuelas". En: *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio Educativo y Mejoramiento en las Escuelas*, No. 1, vol. 3. Chile, pp.633-634. Encontrada en: http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol3n1_e/GonzalezG.pdf y Ministerio de Educación Pública de Chile. División de Educación General/ Coordinación Nacional de Supervisión, p.3-4.

curricular y metodológico; así como a la mejora y fortalecimiento de las capacidades profesionales de los actores de la escuela (empoderamiento); y a promover la autonomía institucional.

Supervisión Interna

Una modalidad que funciona paralelamente a la supervisión externa, es la supervisión *interna* que realizan la misma escuela, los directores, docentes, padres de familia y comunidad, integrados en organizaciones *ad hoc*. Esta modalidad es fundamental en los sistemas de supervisión de Nueva Zelanda y Canadá (British Columbia). La participación de los estudiantes, principalmente de nivel secundaria, es considerada en estos países como parte del esquema de supervisión interna.

El sistema de supervisión de Nueva Zelanda contempla tanto la evaluación interna —que fortalece la autoadministración de las escuelas— como la evaluación externa a cargo de la ERO,³⁰ la cual se encarga de evaluar el rendimiento del sistema educativo en general. Los procesos de evaluación emprendidos por esta instancia analizan la información obtenida, emiten juicios y preparan informes, que incluyen la formulación de recomendaciones.

En Nueva Zelanda se da importancia a la supervisión interna, definida como un proceso de autoevaluación, a cargo de los Consejos Escolares.³¹ En el plano interno, tanto la supervisión como los directores de las escuelas, contemplan brindar asesoría y orientación, evaluar a los docentes y establecer políticas para la escuela, todo lo cual es llevado a cabo por la misma instancia.

La autoevaluación incorpora diversos aspectos tales como: la administración del personal, la autoevaluación de los profesores, específicamente de aquéllos de reconocido mal desempeño. A éstos se les provee de orientación y entrenamiento; se promueven procesos de autoayuda que se generan al interior de las escuelas. El Consejo Escolar es el encargado de cohesionar todo el funcionamiento de la escuela; en éste se supervisan principalmente dos aspectos: el desempeño del sistema en su conjunto y la efectividad y cumplimiento de la *Declaración de Propósitos, Intenciones y Objetivos*. Este instrumento incluye acuerdos y compromisos, definidos por las propias escuelas y los Consejos Escolares, donde se contemplan objetivos generales, conocimientos, habilidades, actitudes y valores que se pretende sean adquiridos en los centros educativos.³²

En Canadá (British Columbia) está vigente el tipo de supervisión interna con el mismo propósito de autoevaluación, en donde padres de familia, educadores y distritos,³³ participan activamente en el monitoreo y planificación de la educación.

Finalmente, el Sistema de Supervisión de Chile considera los dos tipos de supervisión antes señalados, orientados a diferentes funciones: control, asesoría, evaluación y enlace.³⁴

³⁰ Ruz, *et al.* (2006). *Op. cit.*, p. 76.

³¹ *Ibíd.*, p. 78.

³² Ruiz, *et al.*, p. 77.

³³ En British Columbia existen sesenta distritos escolares.

³⁴ González (2005). *Op. cit.*, pp. 633-634 y Mineduc, *Op. cit.*, pp. 3-4.

La tabla 2 presenta un panorama de las funciones que se ejercen en los sistemas de supervisión de los cinco países contrastados en este apartado.

Tabla 2. Funciones de la supervisión escolar en los cinco países seleccionados

Funciones	Can.	N. Z.	Esp.	Ch.	Ing.
Evaluación de la calidad de la educación/estándares de calidad/logro académico. Ámbito Nacional/Territorial	•	•	•	•	•
Control del cumplimiento de la normatividad	•	•	•	•	•
Control y evaluación de la gestión escolar: función directiva, práctica docente, administración de recursos	•	•	•	•	•
Planeación de proyectos escolares	•				
Monitoreo del desarrollo de planes escolares	•	•	•	•	•
Asesoría: enfoque curricular y metodológico; gestión y administración institucional	•	•	•	•	
Enlace y articulación de actores, agentes, instancias y niveles educativos	•		•	•	
Informes a la comunidad sobre el ejercicio de sus derechos y obligaciones en materia educativa		•			
Informes sobre programas y actividades de carácter educativo (ministerio/centros educativos)	•		•	•	
Rendición de cuentas e información pública	•	•	•	•	•

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos revisados.

** Can.: (British Columbia, Canadá); N.Z.: Nueva Zelanda; Esp.: España; Ch.: Chile; Ing.: Inglaterra.

5.3 Los procedimientos de la supervisión escolar

Un procedimiento común en los cinco sistemas educativos de los países comparados y fundamental para los mismos, es la visita a los centros escolares. Este recurso contempla el intercambio con el *staff* de las escuelas, la revisión *in situ* de documentación adicional sobre el contexto escolar y, como una estrategia relevante, la observación de lecciones en el aula y el intercambio con estudiantes y docentes (ver tabla 3). La inclusión y reforzamiento de la corresponsabilidad da paso al intercambio de puntos de vista sobre los hallazgos, con el propósito de retroalimentar y transparentar el trabajo de supervisión. En este mismo sentido, destaca el papel que juega la autoevaluación.

En casi todos los casos estudiados, los resultados de la supervisión —expresados en términos de fortalezas, debilidades y posibilidades de mejora— contribuyen a la definición de un Plan Escolar, que sirve como fundamento al trabajo de la supervisión en los establecimientos educativos.

Tabla 3. Procedimientos y estrategias que se incluyen en la supervisión escolar en los cinco países seleccionados

Procedimientos	Can.	N. Z.	Esp.	Ch.	Ing.
Notificación de la visita	•	•		•	•
Elaboración del diagnóstico	•	•	•	•	•
Preparación del plan para la supervisión	•		•	•	
Realización de la autoevaluación	•	•		•	•
Reuniones preparatorias con centros educativos		•			•
Preinspección					•
Entrega a la escuela del reporte de hallazgos					•
Visitas a las escuelas (observación de clases, intercambios, aplicación de instrumentos)	•	•	•	•	•
Realización de talleres con los docentes (asesoría)				•	
Encuentros con centros educativos para su retroalimentación (resultados supervisión)		•		•	•
Entrega de informes de la supervisión	•	•	•	•	•
Difusión de resultados (rendición pública)	•	•			•
Sistema de información y monitoreo de la supervisión				•	
Plan de acción de centros educativos (respuesta)	•			•	•
Evaluación de la supervisión (informe)			•	•	
Acciones de seguimiento (monitoreos, visitas intermedias)		•	•	•	•

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos revisados.

** Can.: (British Columbia, Canadá); N.Z.: Nueva Zelanda; Esp.: España; Ch.: Chile; Ing.: Inglaterra.

Llama la atención que, excepto España, todos los países incluyen la notificación de la visita como un procedimiento regular de la supervisión. Inglaterra también incluye en sus procedimientos las reuniones preparatorias, la preinspección y la entrega del reporte de hallazgos a las escuelas. Por su parte, Chile considera entre sus procedimientos, la realización de talleres con los docentes. España y Chile no incluyen la rendición pública de los informes.

A continuación se describen los procedimientos más utilizados en los procesos de supervisión de los países comparados.

5.3.1 Canadá (British Columbia)

A partir de 2001 y 2002, el enfoque de la supervisión escolar tuvo importantes transformaciones tales como la inclusión de educadores, padres de familia, comunidades y distritos; así como una nueva modalidad de supervisión que sustituyó al enfoque de seguimiento individual de las escuelas, por uno que abarca los distritos escolares.

La revisión distrital comprende una muestra representativa de establecimientos educacionales que son analizados detalladamente a partir del seguimiento y revisión de los Compromisos de Rendición de Cuentas (*Accountability Contract, AC*). Los AC son

generados con base en el currículo y las directrices que marca el Ministerio de Educación (ME) y la recolección de información que realizan los directorios escolares.

Dichos compromisos son presentados por los Directorios Escolares al Departamento de Responsabilidad y Evaluación de Educación y publicados posteriormente en la página de Internet de la entidad. La importancia de este documento radica en que es el pilar de los planes escolares para el mejoramiento del rendimiento escolar. Los planes forman parte del trabajo desarrollado por los Consejos de Planificación Escolar, los cuales están encargados de su definición, implementación y monitoreo o evaluación interna.

Las revisiones distritales como estrategias de la supervisión externa, son realizadas cada tres años por equipos integrados por cuatro y hasta 11 personas, designados por el ME. Sus integrantes provienen de distritos distintos al que se va a evaluar y están encabezados por un superintendente. Integran el equipo de supervisión un padre de familia, personal del ME, algunos directores de escuelas, profesores y administradores.

Para conducir las revisiones, los equipos realizan el trabajo de supervisión con base en una guía de preguntas claves que se aplican durante la realización de una entrevista semiestructurada. La revisión está planificada para abarcar las siguientes diez áreas temáticas:

1) Misión pedagógica, metas y objetivos; 2) Fundamentación a partir de evidencias; 3) Evidencias (sala de clases, escuela, distrito, provincia) que avalan objetivos y metas; 4) Estrategias (plan de acción para cumplir objetivos); 5) Estructura para lograr objetivos (recursos, tiempo y organización); 6) Concordancia de las metas provinciales-escolares; 7) Comunicación acerca del rendimiento escolar, publicación de metas y logros; 8) Participación de padres de familia; 9) Liderazgo en todos los roles; 10) Logros obtenidos.³⁵

Al año se revisa una muestra de hasta veinte distritos, de un total de sesenta;³⁶ las evaluaciones tienen una duración de tres a cinco días, dependiendo del tamaño del distrito. Para dar inicio al procedimiento se notifica a los distritos, sin fecha determinada, que serán revisados durante el año. Los resultados son dirigidos a los distritos escolares, al Ministerio de Educación (ME) y al público, y se presentan en una escala de logro, expresada en cuatro niveles: 1) Aún no se cumple con las expectativas; 2) Se aproxima a las expectativas; 3) Cumple expectativas; 4) Cumple expectativas de manera sostenida. Los reportes completos de los equipos de revisión son entregados al ME y publicados en su página, con el propósito de apoyar la rendición de cuentas. Los distritos revisados, a su vez, responden públicamente a estos informes.

5.3.2 Nueva Zelanda

El modelo de supervisión en Nueva Zelanda, implementado por la *Education Review Office* (ERO) experimentó una redefinición en el año 2000, enfocándose en la promoción de la vinculación entre la revisión externa, realizada por la ERO, y los procesos de autoevaluación, implementados por las mismas escuelas.

³⁵ Ruz, et al. (2006). *Op. cit.*, pp. 38-39.

³⁶ *Ibíd.*

La supervisión de la ERO está basada en el trabajo grupal y enfocada al seguimiento de cuatro áreas clave, con sus respectivos indicadores: a) Logros de aprendizajes; b) Involucramiento de los estudiantes con el aprendizaje; c) Conocimientos, competencias y valores (currículo) y d) Gobierno y gestión escolar. Los equipos de supervisión se concentran generalmente en una de las áreas, antes de pasar a la siguiente.³⁷

El proceso de supervisión escolar se realiza cada tres años; éste se inicia con la notificación a las escuelas y la solicitud a los establecimientos para que respondan a un cuestionario de autoevaluación, el cual va acompañado de una documentación que incluye el plan estratégico de la escuela e información complementaria sobre el rendimiento escolar. La visita a las escuelas está a cargo de uno o más supervisores, dependiendo del tamaño y tipo de éstas. En esta visita se realizan entrevistas a miembros del Consejo Escolar y al personal de los establecimientos, además de observación de lecciones; los principales hallazgos son comentados al final de la visita.

Dentro de los 15 días siguientes a la visita se presenta un informe preliminar, al cual debe responder el Consejo Escolar en el transcurso de 15 días hábiles, con observaciones sobre lo señalado por la ERO.³⁸

El proceso de revisión concluye con un reporte final que contiene los principales hallazgos y juicios, recomendaciones opcionales y acciones obligatorias a ser implementadas. Dicho documento es autorizado por el Jefe de Área y es enviado al Consejo y al ME; a partir de ese momento es de uso público, por lo que cualquier ciudadano puede solicitar el reporte en forma gratuita.

Cuando las escuelas se encuentran en un nivel satisfactorio o en proceso de mejora, se supervisan nuevamente hasta los tres años. De no ser el caso y cuando el desempeño es calificado como pobre o deficiente, se hace un seguimiento durante los seis meses subsecuentes;³⁹ y se continúa con *revisiones a discreción*, de acuerdo con la problemática detectada. En casos extremos, la ERO puede recomendar al Ministro que el Consejo Escolar sea despedido, para lo cual se nombra un comisario hasta que la situación mejora lo suficiente y se pueda integrar un nuevo Consejo.⁴⁰

Paralelamente a esta revisión externa, los Consejos Escolares realizan procesos de autoevaluación que comprenden el seguimiento y la toma de decisiones sobre la administración del personal, específicamente en torno a la dirección de la escuela, la que a su vez evalúa al cuerpo docente.

5.3.3 Inglaterra

La labor de inspección desarrollada por la Ofsted, respecto de la evaluación y monitoreo de las escuelas públicas se lleva a cabo en todos los establecimientos educativos. Los aspectos claves que evalúa se concentran en: estándares logrados, calidad de la educación, liderazgo, administración y gestión escolar.

³⁷ Mineduc (2008). *Gestión y Liderazgo Educativo*.

³⁸ Fergusson (1998). *Op. cit.*, p. 31.

³⁹ Ruz, *et al.* (2006). *Op. cit.*

⁴⁰ Fergusson (1998). *Op. cit.*, p. 32.

El modelo de inspección de la Ofsted responde a criterios nacionales establecidos por el HJMI⁴¹ y los señalados en el Marco para la Inspección de los Centros Educativos. Todas las indicaciones y orientaciones para conducir los trabajos de vigilancia están plasmadas, con su debida actualización, en el Manual para la Inspección de las Escuelas (Ofsted, *Handbook for Inspecting Colleges*, 2007), que es un material muy detallado y completo.

El trabajo que realiza la Ofsted, se concreta en un reporte público donde se identifican las fortalezas y áreas de mejoramiento, señalando las *buenas prácticas* y ofreciendo estrategias para mejorar los servicios educativos. Dentro de los plazos que marca la Secretaría de Estado para la Educación y las Habilidades, la Ofsted selecciona a los establecimientos educativos y decide el momento en que tendrán lugar las inspecciones.

Las revisiones están a cargo de un equipo central, que consta de cuatro inspectores fijos, incluyendo al Inspector Jefe y a un asistente, apoyados además por otros inspectores (entre cuatro y diez). Dependiendo del tamaño y calificaciones obtenidas en inspecciones anteriores de las escuelas, será el número de inspectores que realizarán la verificación. Si la escuela tiene un nivel sobresaliente, se asignan dos inspectores; si esta en el nivel de buena, cuatro; si es satisfactoria, diez y si tienen una calificación inadecuada, participan 12.

El Inspector Jefe determina qué especialistas se harán cargo de cada una de las áreas de aprendizaje. Otros aspectos y tareas de inspección son distribuidos mediante una cuidadosa planificación al resto del equipo.

La expectativa de la Ofsted (entre 2005 y 2009), es que por lo menos una vez al año los colegios sean observados. La programación y el nivel de inspección desarrollado dependen de los datos que el colegio presente (producto de las autoevaluaciones proporcionadas), de los niveles de logro alcanzados en las últimas inspecciones, así como de los estándares de desempeño logrados.⁴²

a) Monitoreo

En el apartado de procedimientos que incluye el manual aparecen —como una de las estrategias iniciales— el monitoreo de escritorio y las visitas, así como procedimientos de evaluación a los que son sometidas todas las escuelas. El primero se basa en un escrutinio y monitoreo de datos sobre logros, análisis de reportes del colegio y la consideración del desempeño anual. Los colegios son notificados sobre la realización de los monitoreos con tres semanas de anticipación.

El papel que cumple el monitoreo con la visita a los colegios calificados como sobresalientes, tiene por objetivo observar si mantienen esos niveles de desempeño. En caso de encontrar signos de deterioro, se adelantan las siguientes inspecciones. Éstas son conducidas por inspectores locales, y cuando se identifican áreas de aprendizaje específicas, son acompañadas por inspectores adicionales especialistas en las mismas.

⁴¹ Inspector Jefe de su Majestad

⁴² Ofsted (2007). *Handbook for inspecting colleges*. Inglaterra, Ofsted, p. 14. Encontrado el 3 de marzo de 2008 en: <http://www.ofsted.gov.uk/>

Al finalizar los monitoreos se proporciona a las escuelas una copia con el resumen de los resultados. Normalmente, las visitas se cumplen en un día, y cuando el propósito es verificar el nivel asignado a las escuelas, duran dos días. En el período posterior, que va de seis a nueve meses, se determina el progreso de los colegios a partir de los planes de acción implementados. En el transcurso de los siguientes 12 a 15 meses tiene lugar una reinspección.

b) Inspecciones

Las inspecciones se realizan por lo menos cada tres años, los centros escolares son notificados con dos días de antelación. El proceso de inspección se inicia con la revisión y análisis de la denominada *evidencia*, que incluye datos relativos a las escuelas, a su desempeño, calificaciones del *staff* escolar (docentes) y actividades realizadas por estos actores en los últimos dos años. Respecto del nivel de los estudiantes se revisa su rendimiento en relación con los estándares nacionales.⁴³

Los informes de inspección anteriores son parte de esta *evidencia*, así como los monitoreos. Además, los cuestionarios aplicados a los padres sobre la calidad del servicio son analizados, así como los informes administrativos proporcionados por las propias escuelas, entre otros. En la revisión documental de *evidencias* juega un papel central el informe de autoevaluación, junto a los planes curriculares, de desarrollo y de acción. Como resultado de esta recopilación y análisis documental, se plantean hipótesis que deberán ser comprobadas durante la inspección.⁴⁴

La autoevaluación realizada por la escuela, principal soporte de la inspección, se lleva a cabo anualmente; en ésta se señalan fortalezas, áreas de mejoramiento, datos de rendimiento escolar, datos de matrícula y resultados de las áreas curriculares. Estos juicios deben fundamentarse tomando como referente los criterios de la Ofsted.

Dependiendo de cómo hayan sido evaluadas las escuelas en anteriores inspecciones, es el tiempo que durará la inspección y los aspectos que serán incluidos. Los colegios que están en una categoría sobresaliente en cuanto a administración, liderazgo y niveles de desempeño, estarán sujetos a una inspección corta, que durará dos días. Las escuelas calificadas en las categorías de buenas, satisfactorias e inadecuadas serán inspeccionadas en una semana.

Los colegios juzgados como inadecuados serán inspeccionados después de 15 meses posteriores a la última inspección, la revisión incluirá de ocho a diez áreas curriculares; las escuelas con nivel satisfactorio serán evaluadas en un total de cuatro a seis áreas.

Los inspectores trabajan en equipo. Hay cinco áreas claves que guían la inspección: 1) Efectividad del colegio (calidad del suministro, liderazgo, administración, capacidad de mejora); 2) Resultados de los alumnos; 3) Calidad de los profesores, efectividad de la enseñanza, de la capacitación y del aprendizaje; 4) Respuesta de los programas y

⁴³ Eurydice (2004). *Evaluación de los Centros de Enseñanza Obligatoria en Europa*. Unidad Europea Eurydice, Unidad Española Eurydice. Dirección General de Educación y Cultura, Comisión Europea. España: Eurydice, p. 85. Encontrado el 10 de mayo de 2008 en: <http://www.eurydice.org>

⁴⁴ Ofsted (2007). *Op. cit.*, p. 11 y Eurydice (2005). *Op. cit.*, p. 85.

actividades a las necesidades e intereses de los estudiantes; 5) Nivel de apoyo y orientación a los educandos.

Las observaciones a las lecciones deberán incluir actividades grupales e individuales; los inspectores estudiarán una lección completa o una parte, no menos de treinta minutos. Respecto de las áreas de aprendizaje, éstas son inspeccionadas a partir de la revisión de trabajos escritos y prácticos, tomando una muestra de al menos tres estudiantes en cada curso que ha sido evaluado.⁴⁵

Antes de que el reporte sea emitido y publicado, es compartido con el colegio, cuidando guardar la confidencialidad de los hallazgos hasta que la retroalimentación se produzca. El reporte final debe ser publicado después de siete semanas posteriores al término de la inspección. En el momento en que el colegio recibe el reporte de inspección tiene dos meses de plazo para preparar un plan de acción, dando respuesta a las recomendaciones de los evaluadores, considerando aquellos aspectos que deben ser mejorados.

Las *Local Educational Authorities* (LEA's),⁴⁶ deben aprobar dicho plan y trabajar en colaboración, proporcionando asesoramiento y apoyo a las escuelas, con el fin de mejorar su situación; las LEA's también llevan a cabo un seguimiento del plan.⁴⁷

5.3.4 España

En España los procesos de inspección son definidos por las Administraciones Educativas en cada una de las Comunidades Autónomas, las cuales determinan los ámbitos de intervención mediante regulaciones concretas; un procedimiento común de la inspección son los Planes de Actuación.

Los Planes de Actuación consideran una planificación que incluye objetivos, criterios de prioridad, estrategias, recursos y tareas. Los niveles de jurisdicción de dichos planes son diversos, los hay regionales, provinciales o territoriales, pueden ser generales o específicos y semestrales, destinados al seguimiento del trabajo cotidiano. Los planes son de dominio público, difundidos por medio de boletines oficiales.⁴⁸

Estos Planes de Actuación comprenden diferentes procedimientos, como son: las visitas de inspección, realización de trámites, informes y dictámenes, elaboración y aplicación de pruebas de diagnóstico, realización de controles específicos sobre aspectos del sistema educativo, análisis de resultados escolares y de rendimiento, así como el estudio de documentos de organización y planificación de los centros.

El trabajo de inspección se concibe como una actividad de equipo cooperativo, y de participación técnica compartida; estos equipos están organizados con base en las circunscripciones territoriales (zonas o distritos) y responden a las necesidades educativas de centros, servicios, programas y actividades específicas.

⁴⁵ Ofsted (2007). *Op. cit.*, p. 23.

⁴⁶ Autoridades educativas locales.

⁴⁷ Ofsted (2007). *Op. cit.*, pp. 92 y 119.

⁴⁸ Secadura, T. (2008). "Principios de Organización de la Inspección Educativa en el Estado Español: Fortalezas y Debilidades". En: *Revista de Avances en supervisión educativa*, No. 8. España, p. 5. Encontrado el 10 de junio de 2008 en: <http://www.adide.org/revista>

En cuanto a las visitas de inspección, éstas han sido preparadas y definidas previa revisión de diversos documentos, como son los resultados de pruebas, el rendimiento de los alumnos y otros documentos elaborados por los establecimientos educativos. Los parámetros incluidos en las listas predeterminadas para la inspección externa se presentan en la tabla 4.

Tabla 4. Componentes de la inspección externa en España

Enseñanza y aprendizaje en el aula	Orientación y apoyo a los alumnos
Funcionamiento de la organización del centro	Política educativa del centro
Relaciones escuela-comunidad	Gestión de recursos humanos
Evaluación interna	Liderazgo
Clima del centro	Instalaciones
Gestión de recursos financieros y materiales	Procedimientos administrativos

Fuente: Eurydice (2004). *Op. cit.*, pp. 66-68.

Al finalizar el trabajo de inspección, se prepara un informe donde se incluyen recomendaciones a los centros escolares; en el caso de las comunidades que cuentan con otras instancias de participación; también se les entrega dicho informe a los Consejos Escolares o Comisiones de Evaluación. Los informes finales son proporcionados a las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

En el informe se incluye la valoración de aspectos relacionados con la política educativa general de los centros y elementos enfocados a la enseñanza, el plan de estudios y los resultados de los estudiantes. Al término de estas evaluaciones, el Consejo o Junta Escolar analiza los resultados y determina las estrategias y planes de mejora.

5.3.5 Chile

La Coordinación Nacional de Supervisión ha elaborado un Marco de Actuación en el cual se plantea un ordenamiento básico, temporal y conceptual de la labor de supervisión. A este ordenamiento se le ha denominado Ciclo de Asesoría Técnico-Pedagógica,⁴⁹ el cual comprende cuatro etapas sucesivas:

- 1) Elaboración de un diagnóstico que permite conocer las fortalezas y debilidades de las escuelas, la identificación de problemáticas y de oportunidades de mejoramiento (tanto a nivel curricular como administrativo), bajo el principio de *conocer para actuar*.
- 2) Realización de un Plan Anual de Asesoría, fundamentado en el diagnóstico; en el cual se especifican actividades, fechas y responsables.

⁴⁹ Mineduc (2008). *Rediseño del sistema de apoyo técnico pedagógico a las Escuelas en Chile*. Documento interno, sin publicar y Mineduc (2006). "Encuesta Censal 2005: Los supervisores y el sistema de Supervisión Ministerial". En: *Boletín 1*, enero. Encontrado en: www.mineduc.cl

- 3) Ejecución del Plan Anual de Asesoría, el cual consiste en el desarrollo de procedimientos y actividades tales como: visitas a las escuelas, realización de capacitaciones y talleres para directivos y docentes, así como reuniones de trabajo.
- 4) Seguimiento y evaluación del trabajo de supervisión.

El supervisor registra sus observaciones en un instrumento denominado Guía del Supervisor,⁵⁰ la cual forma parte de una carpeta, junto con otros documentos básicos, como son: el Proyecto Educativo Institucional, el Proyecto Curricular y el Reglamento Interno.⁵¹

Al término de cada visita, los supervisores entregan un informe, donde identifican avances, debilidades y pasos a seguir. Este informe es público y se entrega a la dirección de las escuelas y a los administradores de los centros educativos para transparentar el proceso.

Aunque las visitas a las escuelas las realiza un solo supervisor, los hallazgos son analizados grupalmente, retroalimentando la labor desarrollada, mediante el intercambio de experiencias, explicitando aquello que da resultado o que obstaculiza el desarrollo educativo y la gestión escolar.⁵²

En el trabajo de investigación sobre experiencias públicas y privadas de la supervisión escolar en Chile,⁵³ se señala que muchas de las acciones de la supervisión técnico-pedagógica se destinan a actividades administrativas-técnicas, a la preparación de las visitas, a la elaboración de informes, reuniones y otras actividades asociadas con las coordinaciones de los programas a nivel provincial.

Respecto de la denominada *carga tutorial*, entendida como el número de escuelas focalizadas y no focalizadas que debe atender cada supervisor, los criterios que definen la designación son: a) El orden geográfico, que las escuelas queden en la misma comuna; b) No superar tres escuelas focalizadas, las que requieren mayor apoyo por sus características socio-económicas y educativas; c) Que los supervisores acompañen a sus escuelas durante un periodo determinado por el programa en que se encuentra el establecimiento educativo. Un supervisor tiene como carga tutorial de tres a 19 escuelas no focalizadas y de una a tres escuelas focalizadas.⁵⁴

Las visitas a escuelas no focalizadas se realizan como mínimo una vez al año, agregándose la atención indirecta mediante reuniones mensuales con directores y jefes técnicos, de acuerdo con requerimientos de las propias escuelas. La supervisión a escuelas no focalizadas considera un acompañamiento por un periodo mínimo de un año.

El objetivo de las visitas a escuelas focalizadas es acordado a principios de año en el Plan de Acción Anual de la Escuela, que define aspectos y énfasis de la inspección.

⁵⁰ Puede haberse modificado a partir de la introducción del sistema FOGES implementado recientemente.

⁵¹ Navarro, L., A. Pérez, G. Aránguiz, M. Molina y R. Hernández (2002). *La supervisión técnico-pedagógica en Chile*. Chile, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. Encontrado el 20 de mayo de 2008 en: <http://www.unesco.org/iiep>

⁵² Raczynsky, D.; Muñoz, G., et al. (2005). *Supervisión Educativa en Chile Experiencias Públicas y Privadas. Lecciones y Aprendizajes*. Chile, División de Educación General, Coordinación Nacional de Supervisión, Mineduc. Encontrado el 20 de abril de 2008 en: www.mineduc.cl

⁵³ Navarro, L. et al. (2002). *Op. cit.*, pp. 12 y 13.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 66.

El Programa de las 900 Escuelas⁵⁵ considera el acompañamiento de la supervisión a éstas durante tres años. En ese periodo, el supervisor las visita cada 15 días, permaneciendo en ellas como mínimo ocho horas. En el Programa Básica Rural el supervisor visita la escuela como mínimo cuatro veces al año, permaneciendo la misma cantidad de tiempo.

El trabajo de supervisión es sistematizado mediante un nuevo mecanismo diseñado recientemente (2003 –2005) denominado Sistema de Información y Monitoreo (FOGES). Este sistema permite desarrollar el seguimiento, retroalimentando los procesos de asesoría y evaluación que realizan los supervisores; y promueve la transparencia entre los actores del sistema (pues el acceso es restringido mediante una clave para ser consultado por los responsables de la supervisión y personal relacionado con esta función).

La estructura del sistema permite registrar información de acuerdo con cuatro módulos:

- 1) Compromisos de gestión de cada establecimiento correspondientes a un periodo de un año;
- 2) Registro de la supervisión según ejes trabajados: gestión, currículo y/o convivencia, desglosado en acciones genéricas estandarizadas;
- 3) Registro de acciones del centro educativo en torno a metas comprometidas y a la supervisión recibida;
- 4) Reportes y vistas globales y detalladas de los ingresos al sistema.⁵⁶

Otro mecanismo fundamental que complementa la labor de supervisión es la autoevaluación que realizan los centros educativos. A partir de una Guía de Autoevaluación de la Escuela, se registran los avances en cuanto a calidad y equidad de la educación impartida con la finalidad de apoyar la toma de decisiones. El proceso de autoevaluación culmina con la producción de un plan anual de acción de los centros educativos. Esta guía considera cuatro áreas de acción: gestión institucional; prácticas pedagógicas; trabajo técnico-pedagógico en equipo; e integración de la familia y la comunidad.

Además de las funciones de supervisión existen las de inspección, cuyo trabajo se concentra en fiscalizar a los centros escolares municipales y a los particulares subvencionados por el Estado, en el cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación vigente, establecida en las normativas técnicas del Ministerio de Educación.⁵⁷ La inspección da seguimiento a la observancia de la normatividad administrativa y financiera de los establecimientos subvencionados, por medio de la fiscalización de

⁵⁵ Programas de mejoramiento e innovación pedagógica. Iniciativas orientadas a incidir directamente en el quehacer educativo, en los establecimientos, bajo una lógica de discriminación positiva para favorecer a quienes más lo requieren. El centro fundamental del cambio educativo se orienta a la modificación de las prácticas educativas y de los aprendizajes, otorgando medios educativos apropiados para desarrollar en los establecimientos, espacios de aprendizaje, implementación de ideas por parte de los docentes y posibilidades de gestionar cada unidad educativa de acuerdo a su propia realidad (Navarro, 2002).

⁵⁶ Vásquez, H., et al. (2003). *Sistema de Información y Monitoreo de la Gestión Supervisora*. Documento de trabajo. Chile, División de Educación General, Coordinación Nacional de Supervisión, Mineduc, p. 12. Encontrado el 15 de mayo de 2008 en: www.mineduc.cl

⁵⁷ Mineduc (2008). Documento interno, p. 14.

diversos aspectos: registro de matrícula, manejo de útiles escolares y cumplimiento de los requisitos de edad, escolaridad o estudios establecidos en las disposiciones legales.⁵⁸

5.4 Recursos humanos de la supervisión escolar: selección, capacitación y evaluación del desempeño

5.4.1 Perfiles y proceso de selección

Existen aspectos en común sobre el perfil de las personas que desarrollan la función de supervisión (ver tabla 5). En la mayoría de los países se observa que es relevante, y en algunos casos obligatorio, que los candidatos, además de la experiencia en el ámbito educativo como docentes, directores y/o supervisores, o de su inmersión en contextos de la gestión escolar, cuenten con niveles de especialización y estudios superiores (maestría, doctorado) en áreas relacionadas con la educación.

Otro punto de coincidencia es la prioridad que se otorga a que los postulantes tengan conocimientos relacionados con materias tales como: gestión escolar, manejo de herramientas informáticas, evaluación e investigación, manejo de aspectos administrativos y de aquellas habilidades específicas para el ejercicio de la función como la expresión oral y escrita, el trabajo en equipo y la toma de decisiones, entre otras.

Los casos de Canadá (British Columbia) y Nueva Zelanda destacan por contar con modelos enfocados a la incorporación de la comunidad en las labores de supervisión; el perfil considera, en el primero, la decisión de la ciudadanía local para elegir a los miembros de los equipos de supervisión. En el segundo, apunta hacia la estrecha participación de agentes de la comunidad educativa tales como los representantes de padres de familia y de los estudiantes; se prioriza el interés, compromiso y sensibilidad hacia las causas sociales, principalmente, la atención a sectores desfavorecidos y grupos étnicos. Estos perfiles pueden apreciarse en la siguiente tabla:

⁵⁸ Navarro, et al. (2002). *Op. cit.*, p. 25.

Tabla 5. Perfil de los recursos humanos que realizan los procesos de inspección/supervisión en los cinco países seleccionados

	Can.	N. Z.	Esp.	Ch.	Ing.
Ciudadanos de localidades distintas a la evaluada, elegidos por la población local	•				
Agentes de la comunidad educativa (representantes de padres de familia y estudiantes)	•	•			
Experiencia laboral en el ámbito educativo y/o de gestión escolar, titulados (director y/o docente, inspector/supervisor)		•	•	•	•
Carrera docente (Chile tres años/España diez años)			•	•	•
Otros estudios relacionados con el área educativa o social (especialización, licenciatura, maestría, doctorado)		•	•	•	•
Sensibilidad y compromiso social (sectores desfavorecidos, etnias, cultura)		•			
Conocimientos y habilidades en: a) Gestión escolar; b) Manejo de herramientas informáticas; c) Específicas para la función (expresión oral, escrita, investigación, evaluación, elaboración de informes, trabajo en equipo, toma de decisiones, administración)		•	•	•	•
Conocimientos de legislación educativa		•	•		

Fuente: elaboración propia con base en documentos consultados.

** Can.: (British Columbia, Canadá); N.Z.: Nueva Zelanda; Esp.: España; Ch.: Chile; Ing.: Inglaterra.

Respecto de los procesos de selección seguidos en estos países, se utilizan mecanismos como los concursos de oposición y la entrevista en la mayoría de estos sistemas de supervisión. En menor proporción se emplean los tests psicométricos y los exámenes en materias específicas sobre conocimientos pedagógicos, administrativos, de gestión y legislación educativa. La tabla 6 presenta las características particulares de los procesos de selección del personal supervisor en cada país.

Tabla 6. Los procesos de selección de los recursos humanos para la supervisión en los cinco países

	Can.	N. Z.	Esp.	Ch.	Ing.
Elección secreta de la ciudadanía local	•				
Concurso de oposición	•	•	•	•	
Entrevista personal		•		•	•
Tests psicométricos (agencia externa)		•		•	
Referencias y verificación		•			
Examen de cualificación (conocimientos pedagógicos, administrativos y de legislación educativa)			•		•
Práctica evaluada (un año) y curso de formación inicial			•		•
Concurso de licitación pública					•

Fuente: elaboración propia con base en documentos consultados.

** Can.: (British Columbia, Canadá); N.Z.: Nueva Zelanda; Esp.: España; Ch.: Chile; Ing.: Inglaterra.

5.4.2 Capacitación y formación de los supervisores

Los procesos de formación y capacitación desarrollados en los países analizados podrían agruparse en cuatro modalidades:

- a) Un enfoque muy recurrido es el que vincula la formación con la práctica, con el propósito de preparar a los nuevos elementos promoviendo la observación, el intercambio y el acompañamiento de supervisores con experiencia;
- b) Una segunda modalidad se relaciona con programas de apoyo a la formación y al perfeccionamiento impartido por instituciones de educación superior;
- c) Otra modalidad son los apoyos en tiempo y recursos, para su incorporación a cursos, participación en investigación, asistencia a congresos y a actividades externas de actualización;
- d) En el cuarto grupo se consideran las actividades de reforzamiento, tales como los talleres o cursos y el acceso a mecanismos de autoaprendizaje (a distancia vía Internet).

Los procesos de formación en que se apoya el desarrollo de recursos humanos para la supervisión en los diferentes países se presentan en la tabla 7 y se describen con mayor detalle en cada uno de los países estudiados:

Tabla 7. La capacitación de los recursos humanos de la supervisión en los cinco países seleccionados

	Can.	N. Z.	Esp.	Ch.	Ing.
Auto-aprendizaje vía internet	•				
Talleres para desarrollar habilidades, adquirir conocimientos y competencias técnicas	•			•	
Cursos introductorios para nuevo ingreso		•			
Periodos de observación y acompañamiento		•		•	
Programas de formación, especialización y perfeccionamiento		•	•	•	
Estancias de intercambio			•		
Apoyo, realización de estudios de especialización y actualización			•		
Impulso a la investigación e innovación			•		
Incorporación temporal en los centros docentes			•		
Apoyo para participación en congresos, seminarios y otros			•		
Sistema de perfeccionamiento continuo				•	
Programa de formación en la práctica				•	

Fuente: elaboración propia con base en documentos consultados.

** Can.: (British Columbia, Canadá); N.Z.: Nueva Zelanda; Esp.: España; Ch.: Chile; Ing.: Inglaterra.

5.4.2.1 Canadá (British Columbia)

El proceso de capacitación a los grupos que participan en la supervisión presenta diferentes características de acuerdo con el grado de responsabilidad y las actividades que deban desarrollar los supervisores.

Los Equipos de Revisión de Distrito participan en una jornada de inducción general a cargo del ME, posteriormente, quienes tienen mayor antigüedad asisten a dos jornadas de capacitación. Los Consejos de Planificación Escolar participan en una estrategia de autoaprendizaje vía Internet, donde se ha dispuesto información para apoyar su gestión. Las agrupaciones de padres de familia, cuya función consiste en apoyar a los Consejos de Distrito, disponen de talleres enfocados a fortalecer el desarrollo de sus habilidades y que les provee de conocimientos que permiten a sus representantes ser líderes en sus comunidades escolares.⁵⁹

5.4.2.2 Nueva Zelanda

La experiencia y antigüedad de los supervisores son criterios utilizados para la definición de los niveles de capacitación. Los nuevos integrantes acceden a un programa introductorio que les permite informarse sobre las características del rol y las funciones que van a desempeñar, conjuntamente con elementos teóricos y procedimentales.

Una particularidad del enfoque de capacitación que ofrece este país es considerar que teoría y práctica deben darse de manera integral, por ello los aspirantes de nuevo

⁵⁹ Ruz, et al. (2006). *Op. cit.*, p. 44.

ingreso pasan por un periodo de observación del trabajo realizados por supervisores con mayor experiencia.

El desarrollo profesional del personal es una preocupación de la ERO, por ello convoca a instituciones de educación superior a impartir programas tipo diplomado en materias clave como evaluación y pedagogía. Asimismo, anualmente apoya a grupos de supervisores para que puedan acceder a programas internos o externos y asistir a congresos y conferencias.

5.4.2.3 España

Las administraciones autonómicas promueven la formación permanente, enfocándose a la especialización de los inspectores. Algunas de las estrategias utilizadas son apoyar con licencias para la realización de estudios y estancias de intercambios entre comunidades y estados, impulsar la participación en congresos y seminarios, así como en actividades de investigación, innovación y docencia con instituciones universitarias. Este enfoque de formación permanente debe considerar también la incorporación temporal de funcionarios a los centros docentes.⁶⁰

Se busca que los inspectores cuenten con una sólida formación sobre el sistema educativo, la organización escolar, el derecho administrativo, además de prepararse en el dominio de técnicas e instrumentos de evaluación y otras habilidades.

5.4.2.4 Inglaterra

En este país, la formación inicial tiene un doble propósito, es la primera fase de la selección de los futuros inspectores y es, al mismo tiempo, la base para incorporarse al trabajo. Ésta dura varios meses e incluye periodos de práctica, además de una evaluación formal realizada por los Inspectores de su Majestad (HMI).

Los inspectores deben dedicar un mínimo de cinco días al año para su formación continua y mantenerse actualizados en las prácticas de inspección.

5.4.2.5 Chile

La formación de los supervisores comprende dos modalidades, una inicial, dirigida a los nuevos supervisores y dividida en tres etapas: la primera consiste en el acompañamiento de un supervisor en ejercicio y apoyo documental; la segunda, en la asistencia a jornadas para aclarar dudas sobre temas como políticas, contenidos y prioridades de los programas y competencias para la asesoría; la etapa final, está concentrada en la práctica de supervisión asistida, con un informe para retroalimentación.⁶¹

La segunda modalidad de formación es dirigida a los supervisores en ejercicio, se refiere al Sistema de Perfeccionamiento Continuo iniciado en el año 2003, y es una de las principales acciones de la política de modernización de la supervisión. Tiene como

⁶⁰ ADIDE (2008). *Funciones y atribuciones*. España, ADIDE. Encontrado el 28 de febrero de 2008 en: <http://www.adide.org>

⁶¹ Navarro, Pérez, Aránguiz, Molin y Hernández (2002). *Op. cit.*, pp. 41-52.

propósito desarrollar y fortalecer las competencias técnicas para la asesoría pedagógica, enfatizando aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos. Está centrada en tres ámbitos: gestión escolar, gestión curricular y supervisión requerida.⁶²

5.4.3 Evaluación del desempeño

Sobre este tema vale la pena destacar que la información es escasa; en el caso de Inglaterra no se encontraron datos al respecto. Las formas de evaluación del trabajo que realizan los supervisores de manera individual o en equipo son diversas, como lo muestra la tabla 8:

Tabla 8. La evaluación del desempeño del personal de supervisión en los cinco países seleccionados

	Can.	N. Z	Esp.	Ch.	Ing.
Evaluación y retroalimentación de pares y otras instancias participantes en labores de supervisión	•				
Evaluación del desempeño según metas anuales, vía entrevista y observación de jefes inmediatos		•			
Elaboración de la Memoria Anual para señalar logros de la inspección, seguimiento de proceso y mejoramiento			•		
Sistema de información y monitoreo de la gestión supervisora (Internet)				•	

Fuente: elaboración propia con base en documentos consultados.

** Can.: (British Columbia, Canadá); N.Z.: Nueva Zelanda; Esp.: España; Ch.: Chile; Ing.: Inglaterra.

En Canadá (British Columbia) la evaluación del desempeño de los Directorios Escolares recae en sus pares y los Equipos de Revisión de Distrito son monitoreados por los jefes de equipo. Los Consejos de Planificación Escolar son supervisados por el Directorio Escolar y el Ministerio de Educación a través del Departamento de Responsabilidades.

La evaluación del desempeño desarrollada en Nueva Zelanda, es más focalizada y específica; se realiza una vez al año, está a cargo del Jefe de Área y tiene como sustento metas anuales que son definidas al inicio del periodo escolar. Las actividades que comprende son: a) Entrevista con el Jefe de Área, en distintos momentos del año —inicio, medio y final—; b) Observación en campo del trabajo que realiza el supervisor, al menos dos veces al año.

Las Inspecciones Educativas en las Comunidades Autónomas de España cuenta con un mecanismo interno periódico y controlado, denominado Memoria Anual que integra información a nivel central, territorial y periférica. Este documento da cuenta del proceso de aplicación y de los resultados más relevantes de los Planes de

⁶² Véase Mineduc (2008). *Perfeccionamiento Programa Supervisores*. Encontrado en: <http://www.mineduc.cl>.

Actuación implementados y tiene como finalidad dar seguimiento y retroalimentar los planes, además de orientar el trabajo de inspección.⁶³

La Coordinación Nacional de Supervisión en Chile, a través del Sistema de Información y Monitoreo de la Gestión Supervisora (FOGES) y dependiente de la División General del Ministerio de Educación, realiza un seguimiento de los procesos de asesoría y de evaluación que realizan los supervisores promoviendo la transparencia.

5.5 Regulación de la función de supervisión escolar: normas y leyes⁶⁴

España e Inglaterra cuentan con legislaciones muy recientes sobre la materia; en el caso de Chile destacan dos leyes dedicadas a otros aspectos normativos en las cuales hay referencias específicas a la supervisión. En Nueva Zelanda, la Reforma Educativa de 1989 es un hito que impactó el enfoque de la supervisión.

a) España

Existe una regulación definida por el Estado español que se extiende a todo el territorio, denominada Ley Orgánica de Educación (2006), la cual dedica un apartado (título VII) a la inspección del sistema educativo. La ley define las unidades básicas a partir de las cuales, las administraciones educativas precisan sus sistemas de inspección.

La función de inspección (artículo 148) se define como responsabilidad de los poderes públicos de las administraciones educativas. La Alta Inspección es un dispositivo (artículo 149) que tiene como atribuciones garantizar la enseñanza, mediante la observación de normas y principios constitucionales.

En cuanto a las competencias y funciones de la inspección, esta instancia comprueba el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado, para la ordenación del sistema educativo, sus modalidades, etapas, ciclos, especialidades y número de cursos; igualmente debe comprobar la inclusión de aspectos básicos del currículo general en los respectivos currículos de las administraciones.

La inspección es una instancia garante del cumplimiento de las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de educación; asimismo verifica que las subvenciones y becas otorgadas sean acordes con las disposiciones del Estado.

El capítulo 3 de esta ley, describe aspectos clave de la inspección que ya han sido abordadas en esta sección y que son sustentados a través de diversos artículos; estos son: las funciones que deben realizar los inspectores (artículo 151), la especificación sobre el origen de los Inspectores Educativos, CIE y CISAE (artículo 152); sobre las atribuciones de los inspectores (artículo 153) y la organización de la inspección (artículo 154).

⁶³ Secadura (2008). *Op. cit.*, p. 8.

⁶⁴ Véase cuadro del anexo 2 de este capítulo.

b) *Inglaterra*

En el apartado ocho dedicado a la inspección, en el documento *Education and Inspections Act 2006*, se describe el marco regulatorio del trabajo que desarrolla la Ofsted y todos los componentes y unidades que integran la inspección escolar. Esta regulación establece, desde la Secretaría de Estado en materia educativa, asuntos como la personalidad jurídica de esta entidad, las facultades de la inspección, los ámbitos y niveles educativos sujetos de la inspección y las atribuciones encargadas a este organismo. Respecto de los funcionarios, define atribuciones, tipo de nombramiento, ámbitos de competencia y obligaciones para el Inspector Jefe de su Majestad (HJMI) y el cuerpo de inspectores de su majestad (HMI).

La Ofsted establece un marco con los principales dispositivos, los procesos y áreas de inspección, sus objetivos, las instancias relacionadas (autoridades locales, prestadores de servicio, consejo), los planes de acción y los informes anuales dirigido a los principales poderes, como el Parlamento y la Secretaría de Estado.

c) *Chile*

De acuerdo con lo revisado, el mecanismo de supervisión no presenta un marco regulatorio específico como en los casos anteriores; sin embargo, el tema se trata en distintos artículos de la legislación en materia educativa. En 1990 la Ley de Reestructuración del Ministerio de Educación Pública (Ley No. 18,956) delimita las funciones y competencias de los principales niveles de la administración educativa: central, regional, provincial, local y de los establecimientos educativos.

Lo más reciente en cuanto a la supervisión escolar se encuentra en la nueva Ley de Subvención Escolar Preferencial.⁶⁵ Dicha ley (artículo 11) indica que ésta es una medida de apoyo pedagógico destinada a orientar la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo de aquellos centros educacionales con mayor necesidad, como las escuelas rurales, unidocentes, multigrado o en situación de aislamiento.

El artículo 29 de dicha ley plantea que también es responsabilidad del ME realizar la supervisión y proporcionar apoyo pedagógico permanente a establecimientos emergentes o en recuperación; estas instituciones receptoras de la subvención recibirán, señala la ley, supervisión en la verificación del cumplimiento de las obligaciones, según la categoría en que hayan sido clasificados los establecimientos (artículo 17).

d) *Nueva Zelanda*

En este país se adopta una perspectiva distinta a la que presentan las otras experiencias revisadas; la cual está enfocada a la participación de la comunidad educativa organizada como una entidad responsable que propone, ejecuta y supervisa el desarrollo de la educación en las escuelas. Esto ha sido posible gracias a la

⁶⁵ La Subvención de Educación Preferencial establece que el Estado tiene una obligación económica mayor con los niños provenientes de sectores vulnerables, reconociendo que es necesaria una mayor inversión de recursos para otorgar igualdad en las oportunidades educativas de dichos estudiantes. Eleva a rango constitucional el derecho a una educación de calidad y con equidad para los que tienen mayores necesidades educacionales. Mineduc (2008). *Ley de Subvención Escolar Preferencial*. Encontrado en: <http://www.mineduc.cl/usuarios/rech/File/Ley%20SEPFfinal.pdf>

Reforma Educativa de 1989, que impulsa la reestructuración y descentralización de la administración educativa, llevando al debate político el tema de la educación como un bien público o privado.

Un punto fundamental de la reforma que se destaca es el de transferir la responsabilidad de la administración de las escuelas a un consejo y a la comunidad escolar, asegurando así que las decisiones surjan en el contexto de la escuela y no en la burocracia distante, dando autonomía a las instituciones, tal como señala Fergusson (1998) en su libro *Supervisión for the self-managing school: the New Zealand experience*.

En la reforma educativa también se determina que la evaluación externa del sistema educativo y de las escuelas queda a cargo de un nuevo organismo independiente como es la Oficina para la Evaluación de la Educación (ERO).

5.6 Estándares e indicadores en los procesos de supervisión

En Nueva Zelanda, la ERO define un conjunto de indicadores de evaluación para llevar a cabo la revisión de las escuelas, considerando información relacionada con los indicadores que los propios establecimientos educacionales proporcionan.⁶⁶

La ERO distingue dos tipos de indicadores de evaluación: de proceso y de resultado. Los primeros están relacionados con los resultados deseables, ejemplos de estos indicadores son la calidad de la enseñanza y la calidad de la evaluación, en esta clasificación destacan los indicadores relacionados con los logros del estudiante.

Los indicadores de proceso son identificados como una guía que permite ubicar las probables causas de los resultados. Dentro de los indicadores de proceso están: el compromiso del estudiante con el aprendizaje, el nivel en que la escuela y los profesores reúnen y usan la información producto de las evaluaciones, el gobierno y la administración de las escuelas.

Esta visión holística que destaca la ERO reitera que los indicadores se consideran de manera conjunta, dando como ejemplo la función de planeación, la cual puede observarse como un aspecto de revisión, o el desarrollo de la administración de recursos y del personal. Esta definición también aplica para el uso de ambos tipos de indicadores (de proceso y de resultado), que no pueden considerarse por separado, ya que se explican mutuamente. Incluso, algunos indicadores como el compromiso con el aprendizaje, los conocimientos, habilidades y valores, son considerados tanto indicadores de proceso como de resultado.

Algunos indicadores de proceso sobre calidad de la enseñanza (ver anexo 3) se orientan hacia:

- a) El profesionalismo de los docentes (competencias, habilidades, niveles óptimos de conocimientos);
- b) La relación de los estudiantes con la enseñanza y el aprendizaje (compromiso, motivación, actividad y participación);

⁶⁶ *Evaluation Indicators for Education Reviews in School*. ERO (2003). *Op. cit.*

- c) Las estrategias de enseñanza (constructivismo, autoevaluación);
- d) Planeación y evaluación;
- e) La administración escolar adecuada, pertinente e incluyente, enfocada a las necesidades de los estudiantes, que promueve la participación.

Para la ERO todo indicador debe estar referido a un contexto, presentar una serie de evidencias (comprobación del indicador) y estar sustentado en la investigación.

En esta búsqueda y revisión de la información sobre los indicadores utilizados en los procesos de inspección, en el caso de España sólo se encontró evidencia del trabajo que realiza la Inspección Central del Gobierno Vasco, específicamente en los últimos planes anuales de inspección de cursos recientes (2006-2007 y 2007-2008). El enfoque de los indicadores está en función de evaluar los logros de los objetivos propuestos y se presentan en su mayoría en términos de datos cuantitativos que representan el nivel de logro de los objetivos, las actividades, los procesos, los responsables y los tiempos definidos.

La evaluación de los planes anuales considera varias fuentes, entre las cuales se encuentran los resultados obtenidos en los procesos, subprocesos y actividades. El control de procesos y subprocesos se realiza mediante un panel de indicadores (ver anexo 4).

En Chile, el trabajo *Sistematización, comparación y análisis de los registros de supervisión escolar: FOGES 2005*,⁶⁷ presenta algunos descriptores, como resultado del análisis de los registros del 2005.

Por ejemplo, se analizan datos tales como el *número de visitas al año realizadas por tipo de establecimiento*, esto se relaciona con el *porcentaje de tiempo dedicado a estas visitas y la cobertura de ciertos contenidos* de apoyo a la implementación curricular, el desempeño docente, la evaluación del aprendizaje, la mejora de las prácticas de gestión, la supervisión y observación en aula o la difusión de información.

Otros descriptores que utilizan son el *tipo de actividades que desarrollan los supervisores y los actores vinculados con estas actividades*. A partir de los Planes de Asesoría, puede plantearse *hacia dónde se inclina la planificación de las visitas, sus objetivos, con qué categorías están asociadas y en qué momento del año se realizan*, con esta información es posible observar la lógica del desarrollo de las asesorías.

Por su parte, el Informe Nacional sobre la Encuesta Censal 2005,⁶⁸ del Ministerio de Educación, analiza en *qué aspectos está centrada la carga supervisora según el tipo de escuela; el promedio de visitas anuales y el promedio de horas de trabajo (tiempo efectivo) dedicado a visitas, por tipo de centro escolar; el tipo de actividades que más desarrollan*, de acuerdo con el tipo de escuelas y *con qué instancias se relacionan más durante las visitas* (directivos, jefes de UTP, inspectores, docentes, orientadores, centros de alumnos y centros de padres).

En Inglaterra, el contexto de la inspección tiene un enfoque distinto, la Ofsted evalúa la educación a partir de ciertos estándares. En el documento *Every child matters. Framework for the inspection of school in England* (2005), sobre logros y estándares

⁶⁷ Martinic, et al. (2006).

⁶⁸ Mineduc (2006). *Op. cit.*

En las escuelas
finlandesas no hay
inspección

educativos (véase anexo 5), se definen descriptores planteados como interrogantes orientadas hacia la evaluación de categorías y ejes, en el siguiente sentido:

- Relación *aprendizaje vs metas, estándares y objetivos*. Evaluar el progreso, considerando en esta evaluación parámetros como las variaciones grupales, a partir del desarrollo moral, espiritual, emocional, social y cultural; y en el ámbito de potencialidades, habilidades y competencias.
- La *efectividad de la enseñanza y el aprendizaje*. Evaluar la efectividad y pertinencia de los recursos utilizados y las estrategias de enseñanza en el contexto de la planeación realizada, teniendo como base a las necesidades de los alumnos.
- *Adecuación de la educación a las necesidades, intereses, aspiraciones y potencialidades de los educandos*, favoreciendo el bienestar, el desarrollo personal, moral, social, cultural y espiritual.
- El *liderazgo y la gestión que asegure la calidad de la enseñanza, el cuidado y el bienestar de los estudiantes*. Efectividad en la selección docente, en la provisión de recursos didácticos y en la infraestructura. Optimización de la autoevaluación y metas como retos que permitan alcanzar los estándares fijados.

5.7 Experiencias de supervisión en otros países: los casos de Finlandia, Holanda y Escocia

5.7.1 Finlandia

Finlandia es un país muy conocido por su desempeño en las pruebas internacionales de PISA en todos los dominios: lectura, matemáticas, ciencias y solución de problemas. La variación entre los estudiantes es muy pequeña, y sólo 6% de los estudiantes se encuentran en riesgosos niveles insuficientes de logro, en función de sus puntuaciones en lectura y matemáticas; mientras que el promedio de los otros países de la OCDE es de 20%. Las diferencias entre las escuelas son muy pequeñas y el estatus social de las escuelas, como señala Savic, no influye en los resultados. Aunque el nivel económico y educativo de los padres influye en el nivel individual, su efecto es el segundo más pequeño entre los países que participan en esta evaluación.⁶⁹ Estos resultados son todavía más sorprendentes si se considera que los niños en las escuelas finlandesas no son separados en grupos de acuerdo con sus diferentes capacidades. La educación para niños con necesidades educativas especiales está integrada en la enseñanza regular; cabe señalar que esto ha sido facilitado por el hecho de que los profesores cuentan con ayudantes.

En las escuelas finlandesas no hay inspección, este tipo de actividades fueron suspendidas a principio de los años noventa, es decir, hace casi veinte años;⁷⁰ esto además de que ahorra dinero, proporciona a cada profesor el sentimiento de ser libre

⁶⁹ V. Savic (s.f.). *Inclusion and Excellence in Education. The Finnish Experience*. Encontrado el 22 de septiembre de 2008 en: <http://www.britishcouncil.org/december-news1-07-feature-article-excellence-in-education.doc>

⁷⁰ Sarlin (2007). *Finland*. Encontrado en: http://209.85.141.104/search?q=cache:IAIoIXG3XPEJ:www.european-agency.org/site/themes/assessment/docs/indexed_reports/finland.doc

y responsable. El profesor tiene también la libertad de construir su propio plan de estudios, basado en el currículo básico publicado por la Junta de Educación Nacional y el currículo más detallado aceptado por su escuela.

Cada profesor participa en la construcción del currículo de la escuela y en el currículo básico nacional. Cada profesor tiene también la libertad para escoger los manuales necesarios para su clase entre los libros de texto disponibles de diferentes editores. La libertad otorga a cada profesor un papel activo, que lo involucra con su trabajo, y le ofrece la posibilidad de desarrollar sus experiencias.

Vale la pena destacar algunas características especiales respecto de la vida diaria de la escuela. Cada hora de enseñanza es de 45 minutos; en los 15 minutos de descanso que hay entre cada dos lecciones, el profesor abre una ventana del aula para tomar aire fresco, aun en invierno. En el descanso, los estudiantes, sobre todo de los grados 1-6, abandonan el aula y salen al patio de recreo. En ese momento, uno o varios profesores deben estar en el patio de recreo como observadores.

También conviene señalar que la dispersión de los resultados en los exámenes de los estudiantes finlandeses es más pequeña que en otros países. Esto no sólo se ha visto en los estudios de PISA, sino también en otros estudios anteriores comparativos anteriores. Esto puede ser visto como el resultado de la implementación del principio de igualdad aceptado para la escuela secundaria, pero la igualdad de la ley de escuela secundaria de 1998 es solamente una reflexión acerca de las tradiciones de la sociedad finlandesa. Los resultados de PISA muestran que no existe un efecto significativo de las características socioeconómicas de los estudiantes sobre su estudio. Este no es un resultado inesperado; en Finlandia no hay ningún interés por promover las escuelas particulares y las lecciones privadas son algo desconocido. La razón de esto se encuentra relacionada con las largas tradiciones de confianza del Estado para con las escuelas públicas y los docentes.

Los padres confían a los profesores el cuidado de los niños, y los profesores de verdad se encuentran interesados en apoyar el crecimiento de cada estudiante, sobre todo de aquéllos que muestran algunas debilidades.

En vista de que Finlandia es un caso *sui generis*, el análisis que se realizará de aquí en adelante se enfocará al sistema de evaluación del sistema educativo, que es mediante el cual se ejerce la función de supervisión.

Las escuelas son responsables de evaluar la educación o el entrenamiento que proporcionan. En lugar de un *staff* especializado, la evaluación es llevada a cabo por la administración escolar y el equipo de profesores. Se apoya en proyectos de investigación que evalúan muestras nacionales de aprendizaje escolar y análisis del currículum local.

Una segunda meta del sistema de evaluación es apoyar a las instituciones educativas y a los maestros para llevar a cabo las continuas reformas de educación, por un lado, y por otro, para producir información diversa actualizada y confiable sobre la funcionalidad y los resultados de las instituciones, así como del sistema educativo completo.⁷¹

La función principal de la evaluación es *producir información* sobre la capacidad operativa del sistema educativo mediante indicadores anuales y periódicos sobre los

Los profesores de verdad se encuentran interesados en apoyar el crecimiento de cada estudiante, sobre todo de aquéllos que muestran algunas debilidades

⁷¹ Sarlin (2007). *Op. cit.*

En la evaluación de los alumnos intervienen los mismos estudiantes, los profesores y los padres

resultados educativos, así como de los factores que influyen en ellos. Una segunda función es la de *permitir hacer comparaciones* a nivel nacional e internacional de acuerdo con diferentes campos educativos, tipos de institución y temas. Una tercera finalidad tiene que ver con el *apoyo a la planeación* del sistema educativo, en general, y de las escuelas y profesores, en particular.

Las instituciones educativas son responsables de la autoevaluación. Desde enero de 1999, las instituciones están obligadas a evaluar sus operaciones y su efectividad. Los resultados educativos a nivel nacional se apoyan en parte en este proceso de autoevaluación. Los estudiantes participan también en dicho proceso.

El desarrollo y evaluación de las operaciones escolares requiere considerar y definir los valores, las visiones, las ideas y el conocimiento de los recursos propios así como una conciencia de las expectativas y requerimientos de los grupos de interés externos. Estos acuerdos y conocimientos proporcionan los fundamentos para la elaboración de estrategias, objetivos y criterios de evaluación detallados. En vista de la inexistencia de la inspección escolar, tanto las autoridades locales como el Consejo Nacional de Educación se involucran en la evaluación de la eficiencia de la educación y de su calidad.

También se llevan a cabo evaluaciones externas del sistema educativo; las fuentes de información, los procedimientos de recopilación de datos y los métodos de análisis deben registrarse y justificarse.

En la evaluación de los alumnos intervienen los mismos estudiantes, los profesores y los padres. Los directores participan junto con los maestros en la evaluación operativa de las escuelas, para determinar si se han ajustado a los objetivos de la educación y si se han alcanzado las metas de rendimiento de los alumnos.

5.7.2 Holanda

El sistema educativo de Holanda se rige por dos principios básicos que permiten que sea financiado totalmente por el Estado hasta que los estudiantes cumplan 16 años. Estos dos principios son los siguientes: 1) El principio de *libertad de la educación* y 2) El principio de *paridad*. El primero tiene su fundamento en el artículo 23 de la Constitución de Holanda, el cual establece que cualquier ciudadano puede, si lo desea, fundar escuelas que tomen como guía la religión o filosofía educacional de su comunidad. El segundo indica que el Estado debe proporcionar financiamiento equitativo a escuelas públicas y privadas, siempre y cuando dichas escuelas cumplan con los requisitos básicos y su currículum sea definido por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.

La función de inspección está a cargo de la Agencia de Inspección de la Educación, una instancia del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia de carácter semi-independiente y profesional, la cual se rige por el Acta de Inspección de la Educación (WOT). La función de inspección implica la supervisión de la calidad de la educación, impartida tanto por escuelas públicas como privadas.

La autoridad responsable de implementar en cada escuela la legislación y las regulaciones generales, establecidas en el nivel ministerial por parte de cada departamento de educación, es el Directorio Escolar.

El Directorio Escolar recibe informes por parte del director y su personal acerca de lo que ocurre en las diversas escuelas que supervisa. Básicamente se constituye en un consejo de supervisión interna encargado de administrar la escuela o escuelas que se encuentran bajo su supervisión. El proceso administrativo implica vigilar los aspectos materiales de la organización de una escuela y velar por el cumplimiento de los costos de operación y de personal. La función administrativa también implica la toma de decisiones en cuestiones de política curricular, laboral (contratación y despido de personal) y admisión (y exclusión) de alumnos. Aunque el directorio se mantiene en todo momento como autoridad competente, muchas veces pueden ser delegadas algunas de las responsabilidades al director de la escuela.

El proceso de inspección de la educación en Holanda fue el que orientó, a finales de la década de los noventa, el desarrollo de la supervisión hacia nuevas áreas que consideraran la calidad de la educación de manera más integral. Como resultado de este proceso, se diseñó un instrumento de visita, llamado *Parámetros de Supervisión*, dentro del cual se especifican los indicadores de cada subdimensión de la calidad de la educación. A continuación, se presentan las tres dimensiones principales que considera el instrumento respecto de la calidad de la educación:

- 1) Proceso de enseñanza-aprendizaje: en esta dimensión se toman en cuenta los contenidos de enseñanza, el tiempo de aprendizaje, el clima escolar, las estrategias pedagógicas, la asistencia y la consejería.
- 2) Resultados del aprendizaje.
- 3) Condiciones de la escuela: esta dimensión considera la garantía de la calidad, el desarrollo del personal, los procesos de comunicación internos, los contactos externos, los contactos con padres de familia, la utilización de recursos, la administración y los procedimientos escolares.

La Agencia de Inspección cumple con diversas funciones que se encuentran asociadas al desarrollo correcto del proceso de supervisión; la principal consiste en supervisar que las escuelas cumplan con las condiciones que el gobierno ha establecido para otorgar fondos. Para obtener la información necesaria con el fin de supervisar a las escuelas se utilizan las *Tarjetas de Reporte Escolar*, que han sido elaboradas previamente por la *Agencia de Inspección de la Educación* y que contienen los principales resultados de las autoevaluaciones de cada escuela. La labor del supervisor consiste en verificar que la información de las autoevaluaciones de las escuelas satisfaga una serie de condiciones, a saber:

- a) Que contemple todos los factores relevantes en torno al funcionamiento y rendimiento de la escuela. Es decir, con la inspección se verifica si una escuela ha evaluado los aspectos de calidad que se observan en sus Marcos de Inspección (Métodos y contenidos de las inspecciones).
- b) Que sean confiables, según es presentada en los documentos provistos por la escuela.

El proceso de inspección de la educación en Holanda fue el que orientó, a finales de la década de los noventa, el desarrollo de la supervisión hacia nuevas áreas que consideraran la calidad de la educación de manera más integral

- c) Que los estándares que se han aplicado en la definición de las metas de la escuela sean apropiados.

Otra función central que cumple la Agencia de Inspección consiste en evaluar y reportar sobre el estado general de la educación, considerando especialmente si las leyes y regulaciones son viables para implementarse en la práctica, y cuáles son sus resultados. Para alcanzar el objetivo de esta función, la Agencia de Inspección emplea el instrumento denominado *Reporte de Educación*, mismo que se elabora anualmente y es presentado por el Ministro ante el Parlamento. Dicho reporte cobra especial importancia, pues de él pueden llegar a desprenderse elementos que pueden tomarse en cuenta en la política educativa del país.

A cada escuela se le asigna un equipo de supervisión permanente para ejercer su función de forma adecuada; para ello se requiere establecer una relación duradera que promueva las prácticas de autogestión en las escuelas, tales como: la resolución independiente de problemas y la implementación permanente de prácticas de mejoramiento y monitoreo.

Existen tres condiciones relacionadas íntimamente con la función que desempeñan las escuelas en el proceso de supervisión. Dicha función tiene un carácter primordialmente activa, pues cada escuela es responsable de actualizar cada cuatro años un *Plan Escolar* que sirve como base para desarrollar sus sistemas de monitoreo y orientar sus logros a los inspectores en las visitas periódicas.

De acuerdo con el Acta de Inspección de la Educación (WOT), las condiciones que delimitan la actividad que desempeñan las escuelas en el proceso de supervisión son:

- 1) El proceso de inspección debe tomar en cuenta la libertad de la educación y las propias responsabilidades de las escuelas. Esto implica que las escuelas definan los estándares que desean alcanzar en términos de metas, monitoreo de la calidad y rendición de cuentas al público, en relación con la calidad de la enseñanza. Para que este proceso se lleve a cabo de forma exitosa, se deben tomar en cuenta determinados parámetros de regulación, con ello las escuelas están en posibilidades de decidir acerca de cómo se mide y se evalúa la calidad, y qué mejoras se deben realizar una vez que la evaluación ha ocurrido.
- 2) Que las autoevaluaciones no representen una carga excesiva para la comunidad de la escuela.
- 3) El proceso de supervisión debe ofrecer información sobre tendencias de calidad de la educación.

Tanto las escuelas públicas como privadas, tienen la responsabilidad de entregar anualmente un *Prospecto Escolar* al inspector. En dicho documento se detallan los progresos considerando como punto de partida el Plan Escolar, conformándose así una autoevaluación integral de la institución.

La visita de inspección comienza con la recepción, por parte de la escuela, de una carta en la que la Agencia de Inspección de la Educación solicita el envío del Plan y Prospecto Escolar. Posteriormente, la escuela recibe una lista de puntos clave que

deberán abordarse durante la visita. El inspector puede tomar la decisión de realizar una visita sin previo aviso (en caso de haber detectado inconsistencias en los documentos enviados por la escuela) o programar una visita para contrastar *in situ* los datos incluidos en el prospecto, o bien no realizar la visita, según lo juzgue conveniente.

La agencia de Inspección de la Educación considera dos tipos de visitas, a saber:

- 1) *Supervisión escolar integral (ISS)*.
- 2) *Supervisión escolar regular (RSS)*.

La primera, consiste en una visita de tres jornadas de duración, en la cual se miden todos los indicadores de calidad con el instrumento *Parámetros de Supervisión*. La segunda, con menor duración, generalmente de sólo un día, se enfoca principalmente en las dimensiones del proceso de aprendizaje y en los resultados.

Cada escuela se visita una vez cada dos o tres años. Aunque la mayoría de las veces las visitas son de tipo *regular*. Las visitas *integrales* cumplen con dos fines: profundizar en la supervisión de aquellas escuelas en las cuales se han detectado serias fallas o inconsistencias y recoger información acerca del estado general de la educación.

El Ministro de Educación, Cultura y Ciencia mediante el trabajo de sus inspectores, determina los parámetros generales que guían las evaluaciones que realiza la Agencia de Inspección; dichos parámetros se plasman en un documento denominado *Parámetros de Inspección*.

En éstos se definen los indicadores que se utilizan para la observación de cada dimensión de la calidad del aprendizaje que define el Acta de Inspección de la Educación (WOT), de tal forma que se asegure que las diversas escuelas sean evaluadas según los mismos parámetros, garantizando con ello criterios que permitan realizar comparaciones posteriores. Estos indicadores son valorados en cada evaluación, con base en información proveniente de conversaciones *in situ* y material escrito que debe ser entregado por la escuela, incluyendo sus autoevaluaciones.

El Acta de Inspección de la Educación distingue entre dos dimensiones de la calidad del aprendizaje que deben ser evaluadas por la Inspección de la Educación: *regulaciones estatutarias* y *otros*:

- a) Las regulaciones estatutarias se encuentran relacionadas con los estándares básicos de calidad y las condiciones para el financiamiento.
- b) La categoría *otros* incluye aspectos como los resultados y progresos en el desarrollo de los alumnos, la estructura del proceso de aprendizaje (currículo, tiempo de aprendizaje/enseñanza, clima educacional, clima escolar, métodos de enseñanza, respuesta a necesidades personales, contenido, y nivel e implementación de tareas y exámenes).

Estas dimensiones operan mediante la definición de indicadores en los *Parámetros de Inspección* publicados en Internet; los indicadores pueden aumentar en caso de que sea necesario recolectar más información. Una versión de los *Parámetros de Inspección*

El Ministro de Educación, Cultura y Ciencia de Holanda a través de sus inspectores, determina los parámetros generales que guían las evaluaciones que realiza la Agencia de Inspección

para la educación secundaria, correspondientes al año académico 2001-2002, es la siguiente:

Proceso de enseñanza-aprendizaje:

1. Los alumnos alcanzan los resultados que se puede esperar de ellos con base en su potencial.
2. La escuela integra las metas y los exámenes en una totalidad coherente.
3. La asignatura impartida se correlaciona con los objetivos educativos establecidos por las escuelas.
4. La escuela ofrece a los alumnos tiempo suficiente para que la educación ofrecida les sea familiar.
5. Las prácticas de los profesores en la sala de clase genera un clima de trabajo que brinda apoyo a los alumnos.
6. Las estrategias pedagógicas de los profesores apoyan procesos de aprendizaje orientados a metas.
7. Los profesores incentivan a los alumnos a participar activamente en el proceso educativo.

Asistencia y consejería:

8. La escuela organiza adecuadamente la guía para orientar vocacionalmente a los alumnos.
9. La escuela provee consejería específica a los alumnos que necesitan asistencia extra.

Fases del Proceso de Supervisión:

El equipo inspector decide el calendario de visitas a partir de conversaciones con la escuela y con base en la información que ésta le brinda. En la actualidad existen cinco tipos de visitas:

1. Inspecciones anuales de duración máxima de un día (*Annual Inspection*): en éstas se pretende inspeccionar de manera general a la escuela, actualizar su tarjeta de Reporte Escolar, discutir el desarrollo del sistema de garantía de calidad y analizar los riesgos que puede enfrentar la organización. Estas inspecciones duran generalmente media jornada.
2. Inspecciones periódicas de calidad (*Periodic Quality Inspection, PKO*): realizadas cada cuatro años en los niveles de primaria y secundaria, y cada tres años en los niveles de educación vocacional y de adultos. Si se dispone de buenos reportes por parte de las escuelas, esta verificación puede no requerir una visita de los inspectores a la escuela. Esta revisión puede durar dos días.
3. Tras una inspección de calidad, puede realizarse una siguiente visita en caso de que los resultados sean deficientes (*Additional Inspection*).

4. También puede efectuarse una inspección de mejoramiento de la calidad en caso de que los resultados sean seriamente deficientes (*Inspection of Quality Improvement*).
5. Pueden llevarse a cabo visitas sin previo aviso en respuesta a reportajes de los medios de comunicación, a quejas de los padres de familia, etcétera.

Según el Acta de Inspección de la Educación de 2002, la Agencia de Inspección de la Educación depende políticamente del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, pero tiene estatus de autogobierno por orden ministerial de 1998 —Orden (de Estatus) de la Inspección de la Educación—. La responsabilidad de la supervisión de la educación se mantiene en manos del Ministro, quien debe dar cuenta ante las Cámaras del Parlamento y debe aprobar los Parámetros de Inspección. Éstos son definidos por el Inspector General de la Inspección de la Educación.

Cada oficina regional es administrada por un Inspector Coordinador, quien dirige a los inspectores que se focalizan en los diversos niveles educacionales: básico, secundario, vocacional y de adultos, o superior.

La contratación y despido de directores es responsabilidad de los Planteles Escolares; para postular al cargo de dirección o asistente de dirección en una escuela primaria, el postulante debe poseer un certificado de buena conducta y uno de docencia. En el caso de las escuelas secundarias, debe presentar un certificado de buena conducta, un certificado de enseñanza especializada en una materia relevante para este tipo de escuela y un certificado de estudios en educación.

Por otra parte, la contratación, evaluación periódica y despido de profesores es responsabilidad de los Planteles Escolares; como ya se ha señalado, el Ministerio define algunas calificaciones mínimas que deben poseer los docentes. Básicamente, tales calificaciones se refieren a la posesión de certificados que den cuenta de la realización de estudios de pedagogía en el área pertinente.

5.7.3 Escocia

En Escocia se ha desarrollado una propuesta dirigida a mejorar los resultados educativos en la que las autoridades locales, los profesores encargados de los diferentes departamentos, los maestros encargados de las aulas, los padres y los alumnos están comprometidos a lograr resultados sobresalientes.

En la propuesta denominada *Escuelas excelentes y ambiciosas* los jóvenes tienen la oportunidad de desarrollar su máximo potencial y ningún estudiante o comunidad se queda atrás en este proceso. Para ello, han establecido estándares en las escuelas, se ha invertido en la formación de los profesores, en proporcionar educación temprana universal a todos los niños, así como en desarrollar el programa de mayor alcance de los tiempos modernos en relación con la construcción de las escuelas. Las escuelas que se planea tener en un futuro cercano se ubicarían en el nivel más alto a nivel mundial, escuelas que son ambiciosas, en las que se plantean opciones de elección para los alumnos, de quienes se espera también que sean estudiantes ambiciosos.

Escocia ha depositado su confianza en que los sistemas educativos se ajusten a las necesidades de los educandos, se enfoquen en los resultados, promuevan mecanismos de autoevaluación y proporcionen apoyo dirigido a aquéllos que están en desventaja

Para cumplir con estos propósitos, en el año 2004 se publicó el documento *A Curriculum for Excellence and Assessment, Testing and Reporting 3-14*. Se pretende que este programa transforme el aprendizaje y la enseñanza permitiendo que todos los niños tengan confianza en sí mismos, sean aprendices exitosos, ciudadanos responsables y contribuyentes efectivos. Para ello, se considera particularmente importante que los estudiantes adquieran habilidades para el aprendizaje, para la vida y para el trabajo.

La agenda que se ha planteado el Ministerio de Educación incluye los siguientes objetivos:

- 1) Expectativas elevadas, liderazgo más fuerte, ambición y confianza por parte de las escuelas.
- 2) Mayor libertad a los maestros y a las escuelas para ajustar su enseñanza a las necesidades de los alumnos.
- 3) Mayor elección y oportunidad para que los alumnos desarrollen su propio potencial.
- 4) Mayor apoyo para el aprendizaje de los estudiantes que se encuentran en situaciones de riesgo.
- 5) Una rendición de cuentas pública más completa e inteligente.

Escocia ha depositado su confianza en que los sistemas educativos se ajusten a las necesidades de los educandos, se enfoquen en los resultados, promuevan mecanismos de autoevaluación y proporcionen apoyo dirigido a aquéllos que están en desventaja.

Los mecanismos fundamentales de evaluación incluyen un sistema mundialmente reconocido de inspección y evaluación sobre el cual se busca construir un mejor sistema educativo para asegurar una mejora sostenida y más amplia en las escuelas. Se espera que las autoridades regionales impulsen la mejora a nivel local y que agreguen valor al trabajo de sus escuelas, las cuales a su vez, deberán agregar valor al rendimiento esperado de los estudiantes. El sistema de supervisión de las escuelas ha establecido un sistema de calificaciones que permite conocer el desempeño de cada institución.

5.8 Principales características de los sistemas de supervisión revisados

Este último apartado presenta las características principales de las modalidades de supervisión-inspección revisadas, y destaca las innovaciones que pueden ser contribuciones importantes para mejorar la supervisión escolar en México.

5.8.1 De la estructura de la supervisión

Las *estructuras de supervisión* de los diferentes países estudiados (ver anexo I) presentan características como las siguientes:

- La existencia de organismos especializados (Ofsted, ERO) que realizan la labor de supervisión, permite diferenciar esta responsabilidad del resto de las funciones educativas.

- La descentralización del sistema de supervisión, aparece como un rasgo distintivo en algunos de estos países.
- Las estructuras de supervisión se sustentan en la participación de diferentes actores educativos: directores de escuelas y docentes, padres de familia y comunidad, con el objetivo de fomentar la corresponsabilidad respecto de la educación y de compartir visiones sobre la realidad educativa de las escuelas, promoviendo el intercambio y la retroalimentación.

5.8.2 De los objetivos y funciones

Los enfoques de los sistemas de supervisión en los países estudiados privilegian objetivos y funciones diversos que se resumen a continuación:

- En países como Nueva Zelanda y Canadá (British Columbia) se enfatiza la evaluación de tipo externo; en otros, la autoevaluación complementa a la supervisión externa.
- En ciertas orientaciones de la supervisión se privilegia un enfoque de control y auditoría; en otros, el de asesoría, acompañamiento y orientación. La mayoría de los modelos revisados priorizan este segundo enfoque, intentando crear estrategias y mecanismos que respondan a estos objetivos.
- La rendición de cuentas (*accountability*) y la provisión de información sobre los resultados de la supervisión (transparencia), dirigida a las instancias comprometidas con la educación: gobiernos (nacionales, regionales, locales), padres de familia, comunidad, instituciones relacionadas con la educación, financiadores (sostenedores, proveedores de servicios técnicos especializados), tiene distintos grados de desarrollo en los países estudiados, aunque en todos ellos forma parte de sus objetivos.
- La división de funciones —*inspección y supervisión*— y de las estructuras asociadas al desarrollo de éstas, es una realidad en el sistema educativo chileno, que de acuerdo con lo señalado por los autores revisados, es algo que ha dado buenos resultados.
- La función de enlace definida explícitamente en el marco normativo de Chile y España, facilita la formación de redes y los contactos entre los distintos agentes del sistema educativo.

5.8.3 De los procesos y procedimientos

- El diagnóstico de la realidad escolar es un mecanismo fundamental en alguna de las modalidades de supervisión-inspección y se basa en la revisión documental, el análisis de resultados de evaluaciones, intercambios con actores educativos y autoevaluaciones.
- La planeación de los procesos de supervisión, permite la preparación de los recursos humanos y su capacitación, a la vez que guía el seguimiento y la evaluación del trabajo de supervisión.

- El monitoreo y la evaluación del trabajo de supervisión permite concentrar el trabajo en áreas de prioridad, lo que realiza el FOGES en Chile.
- La combinación de estrategias como son las visitas para el intercambio con los actores educativos, la observación en aula, el análisis de trabajos de los estudiantes, la revisión de planes escolares y materiales didácticos, son mecanismos que utilizan.
- Los países utilizan parámetros para la supervisión, a partir de los planes estratégicos y de acción, planes escolares y de otros documentos elaborados por las escuelas.
- El proceso de evaluación dentro de la inspección-supervisión se sustenta en evidencias. Los casos más claros son Inglaterra y Nueva Zelanda, donde los trabajos escolares, los proyectos, programas y recursos diversos, son un aval del trabajo de supervisión y de los resultados.
- Los estándares, indicadores, metas, escalas de logro, definición de áreas claves, son utilizados con mayor sistematización en Inglaterra (Ofsted), Escocia y Nueva Zelanda (ver anexos 4 y 5).
- La focalización de la supervisión hacia las escuelas con mayores necesidades y problemáticas son enfoques prioritarios en los modelos inglés y chileno.
- El seguimiento posterior al trabajo de supervisión es considerado por el modelo inglés, enfocándose en aquellas escuelas con resultados deficientes y/o problemáticas detectadas.

5.8.4 De los recursos humanos de la supervisión

- Los *perfiles requeridos* para ejercer la función de supervisor consideran en todos los casos, la experiencia comprobada como directores y docentes; así como estudios de especialización y de preferencia estudios superiores en áreas relacionadas.
- En el *proceso de selección de supervisores*, se evalúan conocimientos relativos a gestión escolar y curricular; planificación, evaluación, manejo informático, investigación, y habilidades específicas para la función (expresión oral y escrita, trabajo en equipo, facilidades para la toma de decisiones).
- En los casos de Nueva Zelanda y Canadá (British Columbia) se dan prioridad a quienes además, demuestren compromiso y sensibilidad hacia causas sociales y culturales (etnicidad).
- Los mecanismos principales utilizados en los procesos de selección son los concursos de oposición, la entrevista, el currículum, la aplicación de test psicométricos y exámenes sobre materias específicas (pedagogía, administración, gestión y legislación educativa).
- Un mecanismo de selección empleado tanto en Inglaterra como en España y Chile es la observación de prácticas docentes.
- En relación con los programas de *capacitación y formación* de los supervisores, un modelo interesante es el que tienen España, Inglaterra y Chile, se trata de prácticas asistidas: los supervisores de nuevo ingreso observan y acompañan a quienes cuentan con experiencia.
- Otros poseen programas internos y/o proporcionados por instituciones de educación superior, destinados a la formación, perfeccionamiento y especialización de

los supervisores; algunos ofrecen a sus supervisores apoyos en tiempo y recursos para tomar externamente cursos y diplomados.

- Las materias más recurrentes en los programas de formación y capacitación son: métodos de evaluación, pedagogía, sistemas educativos, organización y administración escolar, gestión escolar y curricular, métodos de aprendizaje y materiales didácticos.
- La *evaluación del desempeño* considera en todos los países aquella entre pares y superiores. Ésta consiste en el seguimiento y monitoreo a partir de metas; el manejo y aplicación de conocimientos profesionales; comprobar capacidades de análisis y juicio; orientación hacia resultados; relaciones interpersonales y comunicación oral y escrita.

5.8.5 De las normas y leyes que regulan la supervisión escolar

- España e Inglaterra son poseedores de un marco legal que regula los sistemas de inspección escolar, definen las características, los ámbitos de competencia y los principales elementos: funciones, recursos humanos a cargo de las tareas de supervisión, ordenanzas generales y obligaciones. Brindan además el respaldo jurídico y la reglamentación de los procedimientos, de los ámbitos y niveles sujetos a la inspección.
- En el caso de Chile en distintos instrumentos legales se establecen ámbitos de competencia territorial para la supervisión, definiendo en términos generales funciones y responsabilidades en torno a programas.
- Las Reformas educativas han sido instrumentos importantes para transformar los modelos de supervisión tanto en Nueva Zelanda como en Chile, renovando los mecanismos con enfoques de participación y orientados a la asesoría (ver anexo 2).

5.8.6 De los estándares e indicadores sobre los procesos de supervisión

- En el sistema de supervisión de Nueva Zelanda se utilizan indicadores cualitativos para analizar y definir las bases y la orientación de la supervisión; se considera que estos indicadores apoyan a las escuelas en la focalización de ejes y áreas de atención.
- Nueva Zelanda-ERO define indicadores de proceso y de resultados. Los primeros se refieren a las causas; los segundos, a la calidad de la enseñanza y los resultados de los estudiantes. Dentro de los indicadores de proceso se ubica un conglomerado importante de indicadores relacionados con el gobierno y la administración de las escuelas (sobre liderazgo, administración, planeación y evaluación). La ERO considera que los indicadores presentan una dinámica holística.
- Tanto para Inglaterra (Ofsted) como para Nueva Zelanda (ERO), los indicadores están respaldados por evidencias.
- La Ofsted define logros y estándares que sustentan las evaluaciones, los cuales son parámetros en torno a áreas específicas.
- Los indicadores definidos para evaluar los planes anuales de inspección del país Vasco, comprenden en la evaluación objetivos, procesos, tiempos y actividades.

- En Chile, el Sistema FOGES permite realizar monitoreos y evaluaciones de algunos descriptores, conduciendo a resultados que permiten valorar logros en cuanto a metas y objetivos, procesos, tiempos y actividades. Es una herramienta que permite el seguimiento, aportando información necesaria para evaluar, fortalecer y retroalimentar el trabajo de los supervisores.

Consideraciones finales

A manera de conclusión de este capítulo, a continuación se presentan las características más destacadas sobre los sistemas de supervisión en los países estudiados.

1. Fundamentación de la labor de supervisión en los principios de autonomía, corresponsabilidad, cooperación, liderazgo y rendición de cuentas.
2. Separación de las funciones de inspección y supervisión.
3. Alineación de la supervisión hacia los objetivos, los resultados educativos y altas expectativas de las escuelas.
4. Existencia de organismos especializados en los aspectos administrativos y pedagógicos; definición y operación de procesos de selección y formación y capacitación de los supervisores.
5. Existencia y aplicación de indicadores y estándares para la evaluación del desempeño o de la supervisión.
6. Existencia de procesos de supervisión sustentados en evidencias.
7. Definición de estrategias de supervisión focalizada en las necesidades y problemas particulares de los centros escolares.
8. Delimitación y aplicación de perfiles de los agentes de la supervisión, los cuales privilegian la posesión de estudios superiores y especializados, competencias y experiencias y compromisos con la comunidad.
9. Realización de visitas de supervisión de acuerdo con el desempeño mostrado por las escuelas y la solución de problemas graves.
10. Promoción de prácticas de autogestión en las escuelas, en función de la consecución de sus propias metas.
11. Confirmación de equipos de supervisión acorde al tipo y complejidad de los problemas.

Bibliografía del capítulo 5

- Brunner, J. J. (2006). *Sistemas de Supervisión Escolar: selección de materiales*. Encontrado el 20 de marzo de 2008 en: http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/07/sistemas_de_supervision_escola.html
- Carron, G. y De Grauwe, A. (2003). *Tendencias en supervisión escolar. Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. Encontrado el 20 de mayo de 2008 en: <http://www.unesco.org/iiep>
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (2002). "La inspección educativa en España y la Unión Europea". En: *Boletín Cide de Temas Educativos*, No. 3. Chile, Cide. Encontrado el 21 de marzo de 2008 en: <http://www.mec.es/cide/jsp/plantilla.jsp?id=pub04>
- David, H. (2006). *Control de Calidad y Reformas a Gran Escala: Lecciones para Chile*. Síntesis del Informe de seminario internacional sobre "Modelos Regulatorios y Sistemas de Control de Calidad", Chile. Encontrado el 28 de febrero de 2008 en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=952740>
- Dobson, A. (1997). *Evaluación e inspección de estándares en Inglaterra (Reino Unido)*, Serie Azul No 4, En: Documentos UNESCO, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Chile, UNESCO. Encontrado el 28 de febrero de 2008 en: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/4evaluacion_inspeccion_estandares_inglaterra.pdf
- HM Inspectorate of Education (2002). *How good is our school? Self-evaluation using quality indicators*. Investor in people, Corporate member of Plain English Campaign, Charter Mark.
- Education Review Office (2003). *Evaluation Indicators for Education Reviews in Schools*. Nueva Zelanda. Nueva Zelanda, ERO. Encontrado en: <http://www.ero.govt.nz/ero/publishing.nsf/Content/Evaluation%20Indicators%20for%20Education%20Reviews%C2%A0in%20Schools>
- Elliot, J. (2002). *Docentes para el siglo XXI. La paradoja de la Reforma Educativa en el Estado Evaluador: consecuencias para la formación docente*. Encontrado en: <http://www.ibe.unesco.org/publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/elliots.pdf>
- Eurydice (2004). *Evaluación de los Centros de Enseñanza Obligatoria en Europa*. Unidad Europea Eurydice, Unidad Española Eurydice, Dirección General de Educación y Cultura, Comisión Europea. España, Eurydice. Encontrado el 10 de mayo de 2008 en: <http://www.eurydice.org>
- Fergusson, V. (1998). *Tend in school supervisión. Supervisión for the self-managing school: the New Zealand experience*. Paris, International Institute for Educational Planning, UNESCO. Encontrado el 15 de mayo de 2008 en: <http://www.unesco.org/iiep/>
- González, G. G. (2005). "La Supervisión Pedagógica Pública en Chile. Un análisis de la gestión del supervisor como promotor del cambio educativo y mejoramiento de las escuelas". En: *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio Educativo y Mejoramiento en las Escuelas*, No. 1, vol. 3. Chile. Encontrado en: http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol3n1_e/GonzalezG.pdf

- GTD-PREAL (2006). "El caso de Finlandia. Docentes en Finlandia: ¿el modelo a seguir?" En: *Boletín 14*. Encontrado el 4 de marzo de 2008 en: <http://www.preal.org/busqueda.asp>
- IFIE. (2000). *Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa. Muestra de países de América Latina y del Mundo Desarrollado (Compilación)*. Encontrado el 3 de marzo de 2008 en: http://www.ifie.edu.mx/sistemas_nacionales_de_evaluación_educativa.htm
- Inspección Central-Gobierno Vasco (2006 y 2007). *Plan Anual de la Inspección de Educación Curso 2006-2007 y 2007-2008*. País Vasco, Departamento de Educación Universidades e Investigación. Vice-consejería de Educación, Inspección Central. Encontrado en: http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net/r58-801/eu/contenidos/informacion/planes_inspeccion_educacion/es_planes/adjuntos/Plan_Anuar_2007_08.pdf
- Melgarejo, J. (2006). *La selección y formación del profesorado: clave para comprender el excelente nivel de competencia lectora de los alumnos finlandeses*. Encontrado el 3 de marzo de 2008 en: <http://www.fundacionluminis.org.ar/articulos/re-extra2006a14.pdf>
- Ministerio de la Presidencia (2006). "Título VII-Inspección del sistema educativo. Ley Orgánica 2/2006 de Educación". En: *Boletín Oficial del Estado*, Núm.106, jueves 4 de mayo de 2006). España. Encontrado en: <http://www.e-torredebabel.com/leyes/LOE/LOE-Ley-Organica-Educacion.htm>
- Ministerio de Educación y Ciencias (2006). "Plan de Actuación de la Inspección de Educación para el año 2006-2007". En: *Boletín Oficial*, No. 3, España. Encontrado en: <http://www.mec.es/bomec/files/2006-boletin-extra-c.pdf>
- Navarro, L., Pérez A., Aránguiz, G., Molina, M. y Hernández, R. (2002). *La supervisión técnico-pedagógica en Chile*. Chile, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. Encontrado el 20 de mayo de 2008 en: <http://www.unesco.org/iiep>
- OECD (2007). *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World Executive Summary*. OECD. Encontrado en: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/13/39725224.pdf>
- OEI (1990). "Ley de reestructuración del Ministerio de Educación Pública (Ley 18,956)". En: *Sistemas Educativos Nacionales-Chile I*. Encontrado en: <http://www.oei.es/quipu/chile/CHIL05.PDF>
- Office of Public Sector Information (2006). *Education and Inspections ACT 2006*. OPSI. Encontrado en: http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2006/ukpga_20060040_en_1
- Office for Standards in Education (2005). *Every child matters. Framework for the inspection of school in England from September 2005*. Ofsted, pp19-21. Encontrado el 10 de abril de 2008 en: <http://www.ofsted.gov.uk/>
- Office for Standards in Education (2007) *Handbook for inspecting colleges*. Ofsted. Encontrado el 3 de marzo de 2008 en: <http://www.ofsted.gov.uk/>
- Korpela, S. (2004). *Escuela gratuita para todos. El sistema educativo finlandés apoya la educación permanente*. Encontrado el 15 de marzo de 2008 en: <http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=41557&intSubArtID=19126>

- Raczynsky D.; Muñoz, G.; et al. (2005). *Supervisión Educacional en Chile Experiencias Públicas y Privadas. Lecciones y Aprendizajes*. Chile, División de Educación General/ Coordinación Nacional de Supervisión, Mineduc. Encontrado el 20 de abril de 2008 en: www.mineduc.cl
- Robert, P. (s/f). *La Educación en Finlandia: Los secretos de un éxito asombroso...* Traduc. Manuel Valdivia Rodríguez. Encontrado el 29 de marzo de 2008 en: <http://blog.pucp.edu.pe/media/229/20070219-07%20Finlandia%20y%20PISA%202.doc>
- Ruiz, A. (2006), "Capítulo 9. Los Recursos Humanos". En: *Universalización de la Educación Secundaria y Reforma Educativa*. Encontrado el 17 de abril de 2008 en: http://www.cimm.ucr.ac.cr/universalizacion/presentacion_digital.html
- Ruz, M. A.; Madrid A., Cereceda, L. E., Pardo, M. y Valenzuela, F. (2006). *Experiencias Internacionales en Supervisión Escolar. Sistematización y Análisis Comparado*. Chile, Universidad Católica de Chile, Coordinación Nacional de Supervisión de la División de Educación, Mineduc. Encontrado el 20 de marzo de 2008 en: http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/08/experiencias_internacionales_e.html
- SACGE (s/f). "Los modelos de gestión escolar de otros países". En: *Modelo de calidad en la gestión escolar en Chile*. Chile, Portal Gestión y Liderazgo Educativo. Encontrado en: www.masdirectivos.cl/documentos/ModelodeCalidaddeSACGE.pdf
- Sahlberg, P. (2006). *Subiendo el listón: ¿cómo responde Finlandia al doble reto de la educación secundaria?* (Traducción). Encontrado el 4 de marzo de 2008 en: <http://www.ugres/~recfpro/rev101ART4.pdf>
- Sarlin, H. M. (2007). *Finland*. Encontrado en: http://209.85.141.104/search?q=cache:IAIoXG3XPEJ:www.european-agency.org/site/themes/assessment/docs/indexed_reports/finland.doc
- Sarras, R. y Semi R. (2007). *Los finlandeses y el éxito en PISA*. Encontrado el 21 de febrero de 2008 en: http://www.stecyl.es/EH/EH76/EH76_21.pdf
- Savic, V. (s.f.). *Inclusion and Excellence in Education. The Finnish Experience*. Encontrado el 22 de septiembre de 2008 en: <http://www.britishcouncil.org/december-news1-07-feature-article-excellence-in-education.doc>
- Secadura, T. (2008). "Principios de Organización de la Inspección Educativa en el Estado Español: Fortalezas y Debilidades". En: *Revista de Avances en Supervisión Educativa*, No 8. España. Encontrado el 10 de junio de 2008 en: <http://www.adide.org/revista>
- Soler E. (1994). *La inspección en las distintas concepciones y sistemas pedagógicos: características y funciones*. España, Universidad Complutense, Facultad de Educación. Encontrado en: <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/19911996/S/5/S5006701.pdf>
- Stryf, P. E. (2007). "Las claves del éxito finlandés". En: *El Comercio*, noviembre. Encontrado el 20 de febrero de 2008 en: www.bibianapastor.com
- Vásquez, H., et al. (2003). *Sistema de Información y Monitoreo de la Gestión Supervisora*. Documento de trabajo. Chile, Mineduc, División de Educación General, Coordinación Nacional de Supervisión. Encontrado el 15 de mayo de 2008 en: www.mineduc.cl

- Vazquez, G. (1999). "La Supervisión, Función de Conocimiento Compartido del Sistema Educativo". En: *Revista de Educación*, Núm. 320. Madrid, pp. 121-139. Encontrado en: http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10003/00348082_1.htm
- Vera, J. Ma. (2005). "El Marco Jurídico de la Inspección de Educación". En: *Revista Avances en Supervisión Educativa*, No. 1, Asociación de Inspectores de Educación de España, Julio. Encontrado en: http://adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=31 - 45k –
- Zúñiga (2008). "Impacto de la supervisión en el mejoramiento de la calidad de la gestión de la región Cusco-Perú". En: *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, No. 8. Encontrado el 22 de octubre de 2008 en: http://adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=261&Itemid=59

Páginas institucionales

- Asociación de Inspectores de Educación de España (Adide), visitada el 20 de febrero de 2008 en: <http://www.adide.org>
- *Funciones y atribuciones.*
 - *Organización de la inspección de la educación.*
 - *Funcionamiento de la inspección en educación.*
- Ministerio de Educación Pública de Chile (Mineduc), visitada el 5 de mayo de 2008 en: <http://www.mineduc.cl>
- Ministerio de Educación Pública (2006). *Encuesta Censal 2005: Los supervisores y el sistema de Supervisión Ministerial*. Boletín 1, Enero, Chile. Encontrado el 5 de mayo de 2008 en: <http://www.mineduc.cl>
- Ministerio de Educación Pública (2008). *Ley de Subvención Escolar Preferencial*. Encontrado el 5 de mayo de 2008 en: <http://www.mineduc.cl/usuarios/rech/File/Ley%20SEPFfinal.pdf>
- (2008). *Sistema Ministerial de Supervisión y Asesoría Educativa*. <http://supervision.mineduc.cl/>
 - (2008). *Supervisión Ministerial-Definición*. www.mineduc.cl
 - (2008). *Rediseño del sistema de apoyo técnico pedagógico a las Escuelas en Chile*. Documento interno. Encontrado el 5 de mayo de 2008 en: <http://www.mineduc.cl>
- Office for Standards in Education (Ofsted), Inglaterra, visitada el 3 de marzo de 2008 en: <http://www.ofsted.gov.uk>
- *¿Quiénes somos?* (versión traducida automáticamente de la página).

Anexos

ANEXO I. Estructuras de la supervisión escolar en cinco países seleccionados

<p style="text-align: center;">British Columbia (Canadá)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Ministerio</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Equipo de Revisión de Distrito (60 distritos)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Directorios Escolares (en 60 distritos)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Consejos de Planificación Escolar Escuelas-Comunidad (supervisión interna)</div>	<p style="text-align: center;">Chile</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Ministerio</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Coordinación Nacional de Supervisión</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Secretaría Regional de Educación</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Departamentos Provinciales de Educación</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Escuelas (autoevaluación)</div>
<p style="text-align: center;">España</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Ministerio-Alta Inspección Comunidades Autónomas Administración Educativa - Alta Inspección</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Consejería de Educación</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Órgano directivo central Órgano Territorial</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Distritos o demarcaciones de inspección</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Cuerpo de Inspectores de Educación y / o al Servicio de la Administración Educativa</div>	<p style="text-align: center;">Inglaterra</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Secretaría de Estado de Educación Departamento de Educación y Habilidades</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Inspector Jefe de Escuelas de su Majestad Oficina de Estándares en Educación (OFSTED- Organismo Independiente)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Inspectores de su Majestad (HMI) Inspectores para el Cuidado de Niños (CCIs)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Inspectores Independientes (contratados)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Autoridades Educativas Locales (LEA's)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Centros Escolares (autoevaluación)</div>
<p style="text-align: center;">Nueva Zelanda</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Consejos Escolares-Otros (evaluación interna)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Ministerio de Educación</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Jefe Nacional- ERO Oficina de Evaluación de la Educación ERO</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Consejo Escolar (gobierno escolar) (supervisión interna)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Consejo para la Acreditación de Profesores</div>	

ANEXO 2. Regulación de los procesos de supervisión escolar

España. La *Ley Orgánica de Educación*, LOE; BOE Núm.106, 2006), título VII, inspección del sistema educativo, artículo 148 ámbitos de cobertura, competencia y responsabilidad atribución administraciones territoriales; finalidad de la inspección. *Capítulo I*, Alta Inspección (Art. 149 ámbito, Art. 150 competencias); *Capítulo II* sobre la Inspección educativa, funciones (Art. 151); Inspectores de Educación (Art. 152); atribuciones de los inspectores (Art. 153); organización de la inspección educativa (Art. 154).

Fuente: *Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo.*

Inglaterra. *La educación y la Ley de Inspecciones de 2006*. Parte 8 Inspecciones. *Capítulo 1* personalidad jurídica Oficina (Ofsted), Inspector Jefe (nombramiento, funciones); funciones Oficina (116 y 117); Informes anuales (121). *Capítulo 2*, Transferencia de Funciones; el *Capítulo 3* Inspección Educación y Formación; proceso de Inspección (124); otras inspecciones (126); planes de acción (127 y 130); áreas de Inspección (128); Informes área de inspección; facultad inspeccionar documentos (132 ,140); marco inspecciones; *Capítulo 4* Inspección y revisión de autoridades locales; inspecciones y revisiones anuales (136); facultad de exigir información; *Capítulo 6* Disposiciones adicionales relacionadas funciones del Inspector; Inspección seguridad centros de formación (146); Transferencia funcione Inspector Jefe; Interacción con otras autoridades (149); Publicación informes de Inspección; Facultad del Inspector Jefe investigar denuncias de padres sobre la escuela (160).

Fuente: *Office of Public Sector Information OPSI. Part of The National Archives Education and Inspections ACT 2006.*

Nueva Zelanda. *Reforma Educativa 1989 (Tomorrow's Schools)* descentralización y autonomía escolar. Transferencia responsabilidad de las escuelas, comunidad participa en decisiones. Consejo Escolar (autoadministración y autoevaluación de las escuelas). Separación de funciones asociadas a la supervisión, evaluación y asesoría. Evaluación y control asumidas por la Oficina de Evaluación de la Educación ERO; funciones de apoyo, asesoría y evaluación docente asumidas por los Consejos Escolares y los directores. División Departamento Educativo en dos partes; ERO evaluación externa de las escuelas y del sistema educativo.

Fuente: *Fergusson Val (1998).*

Chile. Ley de reestructuración del Ministerio de Educación Pública No. 18,956 (1990). Secretarías Regionales Ministeriales planifican, norman y supervisan, cumplimiento objetivos y políticas educacionales (Art. 15); Departamentos Provinciales, supervisión y asesoría técnico-pedagógica, inspección administrativa y financiera de los organismos educacionales subvencionados (Art. 16).

Fuente: OEI.- *Sistemas Educativos Nacionales-Chile.*

Ley de Subvención Escolar Preferencial No. 20.248 (2008)

Ministerio de Educación, orienta elaboración Plan de Mejoramiento Educativo, apoyo y supervisión pedagógica establecimientos educacionales rurales, multigrado o en situación de aislamiento... (Art. 11). Establecimientos incorporados régimen de subvención recibirán supervisión y apoyo permanente desempeño aspectos pedagógicos... (Art. 17). Párrafo 5º Responsabilidades del Ministerio de Educación... supervisión ejecución Planes de Mejoramiento Educativo..., informa grado de avance; supervisión y apoyo pedagógico permanente a establecimientos educacionales clasificados como Emergentes o en Recuperación, ... forma directa o por medio de organismos externos habilitados...(Art. 29) .

Fuente: *Mineduc Chile 2008.*

Marco de Actuación de la Supervisión Educativa (2004)

Delimitación roles supervisión técnica pedagógica (nueva modalidad de supervisión, 2004): Asesor, Evaluador y Enlace. Énfasis en asesoría educativa. Redefinición a partir ordenamiento básico, temporal y conceptual.

Ciclo de Asesoría (Diagnóstico, Planificación, Ejecución del Plan de Asesoría, Seguimiento y Evaluación).

Fuente: *Mineduc. División de Educación General. Coordinación de Supervisión, 2006.*

ANEXO 3. Indicadores de los procesos de supervisión escolar respecto de la calidad de la enseñanza en Nueva Zelanda

Indicador	La evidencia debe incluir
Conocimiento subjetivo y pedagógico de los estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> -Profesores calificados y entrenados para identificar y responder a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes -Información precisa que se da a los estudiantes, apropiada a su conocimiento y experiencia de vida -Profesores que responden a los estudiantes de manera inmediata y confiada
Altos estándares y expectativa	<ul style="list-style-type: none"> -Profesores que establecen expectativas apropiadas al aprendizaje, aseguran que sean claras para los estudiantes; animan a los estudiantes para que establezcan metas personales altas -Profesores proveen retroalimentación regular específica y constructiva al trabajo de los estudiantes que contribuye a la siguiente etapa de aprendizaje -Altos niveles de interés del estudiante y motivación en todos los grupos de estudiantes
La enseñanza promueve que el estudiante comprenda el proceso de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> -A los estudiantes se les enseñan estrategias cognitivas que pueden usar para aprender nuevos conceptos y procesos -Los profesores usan preguntas para promover el pensamiento estratégico -Los estudiantes se involucran en discusiones acerca de sus procesos de aprendizaje -A los estudiantes se les enseña a seleccionar y usar de manera cada vez más efectiva estrategias de aprendizaje -A los estudiantes se les enseña a evaluar su propio aprendizaje y a estar conscientes de sus logros
Uso de una amplia gama de métodos de enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> -Los profesores usan su conocimiento sobre los estudiantes y la información acerca de su desempeño para ajustar su enseñanza e informar acerca de su acercamiento pedagógico
Planeación efectiva de programas	<ul style="list-style-type: none"> -Clara evidencia entre los instrumentos de evaluación y la enseñanza que se entrega -Existen vínculos claros entre el currículum nacional y los procesos de planeación de la escuela -La planeación debe ser coherente tanto horizontal como verticalmente y proveer oportunidades a los estudiantes de ser exitosos en diferentes niveles en todo el currículum -Hay buen uso del día de instrucción de la escuela

Administración efectiva del salón de clases	<ul style="list-style-type: none">-La administración del salón de clases se enfoca más en el aprendizaje que en la disciplina-Compromiso positivo del estudiante con las actividades del salón de clases y oportunidades de aprendizaje-El ritmo de aprendizaje es apropiado para las necesidades de los estudiantes, pasan la mayor parte de su tiempo aprendiendo-Existen rutinas de la escuela y del salón de clases ya conocidas predecibles y bien entendidas-Las clases empiezan y terminan de manera ordenada y hay una suave transición entre clases-Las estrategias de administración sostienen la cooperación de los estudiantes e involucramiento de los estudiantes minimizando incidentes-Incidentes serios de comportamientos se manejan de manera efectiva y pronta-Las razones de los incidentes serios de comportamiento se analizan y se atienden-Las técnicas de administración del salón de clases valoran la cultura y son incluyentes-La administración del salón de clases mantiene el bienestar de todos los estudiantes
Uso apropiado de recursos de enseñanza y aprendizaje	<ul style="list-style-type: none">-Recursos apropiados de enseñanza y aprendizaje que estén presentes en los salones de clase y se utilicen-Recursos de enseñanza y aprendizaje que estén presentes en el salón de clases que cumplan con el amplio rango de necesidades y experiencias de los estudiantes-Los profesores expresan confianza en su propia habilidad para usar los recursos-Existen evidencia de integración curricular



Indicadores de los procesos sobre gobierno y administración de la escuela en Nueva Zelanda

Indicador	La evidencia debe incluir
Liderazgo profesional	<ul style="list-style-type: none"> -El liderazgo profesional se enfoca en la enseñanza incluyendo el uso de datos de evaluación para mejorarla -Existe una alineación de políticas, prácticas y recursos para asegurar la calidad de la enseñanza -La escuela tiene una cultura incluyente y de acercamiento con los padres -La escuela tiene procesos de colaboración en la toma de decisiones en una cultura de educación continua -El liderazgo es monitoreado y evaluado efectivamente y los resultados se utilizan para mejorar, de manera general, y para el desarrollo del personal -El consejo provee acceso al desarrollo efectivo y bien enfocado que balancea las necesidades de la currícula nacional, la escuela completa y las necesidades de las personas en papeles de liderazgo
Administración del día a día	<ul style="list-style-type: none"> -La administración del día a día es eficiente y delegada de manera apropiada -Cuando el tamaño de la escuela lo permite aquéllos con alto nivel de responsabilidades estratégicas no son distraídos por un involucramiento excesivo en los asuntos del día a día -Existe un uso apropiado y bien enfocado de la tecnología en apoyo a las prácticas robustas de la administración del día a día -La administración de la escuela tiene buenos procesos para mantener relaciones efectivas con otras agencias y grupos de la comunidad que permiten a la escuela aprovechar recursos externos y experiencias externas cuando sea apropiado

<p>Planeación de la escuela</p>	<ul style="list-style-type: none"> -La planeación estratégica y de otro tipo se basan en evaluación y uso de los datos de desempeño del estudiante -El consejo y la administración tienen un proceso robusto de consulta para desarrollar una intención estratégica y este proceso se lleva a cabo -El consejo y la administración tienen un proceso para planear el uso de recursos de manera anual, para que sea compatible con la intención más amplia estratégica -Existen procesos para evaluar cambios futuros probables y tendencias para incorporar estas evaluaciones en el proceso de planeación -Existe un proceso para administrar los riesgos especialmente de salud y de seguridad -Existen procesos para tomar decisiones a tiempo en proyectos de largo plazo tal como proveer alojamiento para los profesores
<p>Revisión y desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> -La escuela usa datos de desempeño del estudiante. Entre otros datos relevantes como las percepciones de los estudiantes sobre la utilidad de lo que se enseña, la retención y destino de los datos que aprenden los estudiantes -La escuela colecciona, analiza y usa información válida y confiable para propósitos de auto revisión -La escuela adopta un acercamiento coherente con la auto revisión que se enfoca a la planeación estratégica e incorpora la revisión de políticas, planes y programas, la revisión de la currícula y evaluación del personal -La escuela utiliza los resultados de su auto revisión para usarlos en el proceso de planeación y contribuir al mejoramiento de la educación
<p>Administración de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -El consejo cumple con los procesos financieros de administración -El consejo tiene un proceso robusto para la planeación financiera para la presupuestación bien enfocada -Los recursos se destinan de manera apropiada para identificar las necesidades de los estudiantes Maoríes y para apoyar la promoción cultural de todos los estudiantes

Administración de personal	<ul style="list-style-type: none">-El consejo cumple con los procesos de administración de personal que se requiere-La enseñanza en toda la escuela es efectivamente evaluada y monitoreada y los resultados se usan para el mejoramiento y desarrollo del personal-El consejo provee acceso a programas de desarrollo bien enfocados y profesionales que balancean las necesidades de la currícula nacional la escuela completa y el profesor individual-La escuela tiene capacidades y competencias en su personal apropiadas para las necesidades de los estudiantes Maorés-Los procedimientos de designación del consejo son robustos y justos-Los procesos de inducción de la escuela son de alta calidad
-----------------------------------	---

**ANEXO 4. Indicadores en los Planes Anuales del País Vasco
Plan anual 2006-2007**

Objetivos	Indicadores
Documentar e implantar todas las actividades de acuerdo con los requisitos ISO	Plazos de cumplimiento del plan de implantación
Planificar las visitas de los inspectores a sus centros de referencia	Porcentaje de centros que son visitados al menos tres veces durante el curso
Garantizar que las actividades programadas se realizan en los plazos previstos	Porcentaje de actividades realizadas del plan en el plazo previsto
Coordinar y unificar los criterios de actuación de los inspectores(as)	Porcentaje de actas de la Comisión Interterritorial difundidas dentro del plazo establecido. Número de instrucciones informativas de inspección difundidas entre la inspección
Atender y responder las demandas formuladas por los distintos miembros de la comunidad educativa	Porcentaje de demandas presentadas por escrito o presencialmente respondidas dentro del plazo establecido
Planificar las actividades formativas de los inspectores(as) y evaluar su eficacia	Porcentaje de cumplimiento de las actividades del plan de formación y de actividades formativas con valoración positiva (nivel de satisfacción superior a 6)
Establecer un sistema común para la gestión y archivo de la documentación en soporte papel e informático	Porcentaje de zonas que implantan satisfactoriamente las normas de organización de archivos
Elaboración y propuesta de aprobación y publicación de la nueva RPT de la inspección	Cumplimiento del plazo de la tarea

Plan anual 2007-2008

Objetivos	Indicadores
Controlar y evaluar el sistema educativo en lo que se refiere a la implantación de nuevas enseñanzas y programas del Departamento de Educación	Indicadores establecidos en cada subproceso
Continuar con la documentación e implantación de las actividades del Plan Anual con la finalidad de conseguir la certificación de la Inspección de Educación según la norma ISO 9001:2000	Plazos de cumplimiento del plan de implantación
Coordinar y unificar las actividades de los inspectores de acuerdo con la guía del inspector de referencia y las instrucciones de los procesos y subprocesos	Porcentaje de actividades realizadas por los inspectores de referencia
Implantar el sistema establecido para la gestión y archivo de la documentación en soporte papel e informático	Porcentaje de zonas que implantan satisfactoriamente las normas de organización de archivos
Priorizar la formación en todo lo relacionado con la implantación de las nuevas enseñanzas, la evaluación diagnóstica y los planes de mejora de los centros	Porcentaje de cumplimiento de las actividades del plan de formación (especialmente las relacionadas con la implantación de las nuevas enseñanzas, la evaluación diagnóstica y los planes de mejora de los centros) Porcentaje de actividades formativas con valoración positiva (nivel de satisfacción superior a 6)
Atender y responder las demandas formuladas por los distintos miembros de la Comunidad Educativa	Porcentaje de demandas presentadas por escrito o presencialmente respondidas dentro del plazo establecido
Revisar y actualizar la misión, visión, valores y estrategias de la inspección	Cumplimiento del plazo de la tarea
Elaborar y proponer para su aprobación y publicación la nueva RPT de la inspección	Cumplimiento del plazo de la tarea
Proponer la regulación del proceso de adscripción de los inspectores(as) a los puestos de la RPT y de la oferta de empleo para el acceso al Cuerpo de inspectores de educación	Cumplimiento del plazo de la tarea

ANEXO 5. Estándares de inspección de la Ofsted, Inglaterra

1. ¿De qué forma alcanzan los educandos las metas? Éxito de los alumnos al alcanzar retos y metas del aprendizaje, incluyendo tendencias y variaciones significantes entre grupos. Estándares del trabajo de los alumnos en relación con los objetivos de aprendizaje. Progreso de los estudiantes relacionado con sus talentos y potencialidades, considerando las variaciones entre el grupo. Medida en que los alumnos disfrutaran su trabajo. Adquisición de habilidades. Desarrollo de competencias que contribuyen al bienestar económico y social del alumno. Desarrollo emocional del alumno. Comportamiento de los alumnos. Asistencia. Medida en que los alumnos adoptan prácticas de seguridad y un estilo de vida saludable. Desarrollo moral, espiritual, social y cultural de los estudiantes. Si los educandos hacen una contribución positiva a la comunidad.

2. ¿Qué tan efectivos son la enseñanza, la formación y el aprendizaje? Cómo promueven el aprendizaje los recursos de la enseñanza o de la capacitación, y si esto da cuenta de las necesidades de los alumnos; esto se relaciona con los requerimientos del curso y del programa. Pertinencia y rigor de la planeación y del monitoreo del progreso de los alumnos/ Identificación de necesidades adicionales de aprendizaje. Participación de padres y cuidadores en el aprendizaje de los niños y su desarrollo

3. ¿Cómo se adecuan los programas y actividades a las necesidades e intereses de los educandos? De qué manera se adecuan los programas y las actividades a las necesidades de los estudiantes, a sus aspiraciones, a sus potencialidades sobre la base experiencias anteriores y logros. Los programas o la currícula se relaciona con los requerimientos externos y si responde a las circunstancias locales. Qué tanto las actividades de enriquecimiento o los servicios extraescolares contribuyen a la diversión de los alumnos y a que acumulen capacidades o competencias. Cómo contribuye el proveedor de la educación a que el alumno tenga un desarrollo personal y bienestar en salud, en desarrollo espiritual, moral, social y cultural.

4. ¿Son bien guiados y apoyados los estudiantes? Evaluar el cuidado, el consejo, la guía y el tipo de apoyo para garantizar la seguridad, el bienestar, promover el desarrollo personal y alcanzar altos estándares. Calidad y accesibilidad de la información, el asesoramiento y orientación en relación a los cursos y programas y cuando se aplique orientarlos respecto a su desarrollo profesional.

5. ¿Resultan efectivos el liderazgo y la gestión para elevar el logro y dar apoyo a los estudiantes? Qué tan efectiva es la autoevaluación, si se usa para asegurar el rendimiento. Las metas como retos, si se usan para elevar los estándares de los aprendices. La administración de los niveles que guían para promover el bienestar de los aprendices a través del cuidado de la calidad, la capacitación y la educación. De qué manera la igualdad de oportunidades promueve y combate la discriminación y todo los aprendices alcanzan su potencial. La adecuación y satisfacción del staff incluyendo la efectividad del proceso de selección y reclutamiento del personal para asegurar que los aprendices sean bien enseñados y protegidos. La adecuación del equipo de especialistas, de los materiales de aprendizaje y de las instalaciones. Qué tan efectivas y eficientes son las relaciones con otros proveedores de servicios, empleadores y otras organizaciones para promover la integración de la atención, educación y servicios, para ayudar a mejorar el aprendizaje y para promover el bienestar. La eficacia con que las autoridades y otros consejos de vigilancia desempeñan sus funciones.

Capítulo 6

Elementos para la construcción de indicadores sobre la supervisión escolar



Elementos para la construcción de indicadores sobre la supervisión escolar

Benilde García Cabrero¹
Laura Zendejas Frutos²
Jaime Mejía Montenegro³

En este capítulo presentamos una síntesis de las reflexiones que, a lo largo de la investigación dieron sustento a este volumen, y nos ha permitido comprender de una manera más integral y profunda la supervisión escolar de la educación primaria. Nuestra aproximación en este capítulo es tanto teórica —apoyada fundamentalmente en las conceptualizaciones derivadas de los modelos de gestión educativa y las teorías sobre el cambio planificado en la educación—, como empírica, resultado de la información estadística disponible sobre la situación actual de la educación primaria en nuestro país, así como de las funciones de los supervisores y de las estructuras de supervisión en la educación primaria.^{4,5}

6.1 Contexto actual de la supervisión escolar en México

La educación primaria del país es el nivel educativo más consolidado de la educación básica. Por lo que respecta a su cobertura, si se consideran las cifras en términos de las tasas netas el sistema ha alcanzado la universalidad en la primaria. Sin embargo,

¹ Profesora investigadora de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Subdirectora de Indicadores Educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

³ Jefe de proyecto de la Dirección de Indicadores Educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

⁴ El presente capítulo fue revisado por Margarita Zorrilla Fierro profesora investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y a partir de marzo de 2009 Directora General del INEE.

⁵ Los autores otorgan un especial reconocimiento a Ma. de Lourdes Ochoa por las sugerencias formuladas para el mejoramiento del texto final.

si se consideran indicadores en términos relativos la imagen de éxito se desvanece, toda vez que las tasas superiores al 100 por ciento reflejan en realidad una sobreestimación de casos.⁶ Esta diferencia en valores absolutos representó, en el ciclo escolar 2007/2008, alrededor de medio millón de niños de entre seis y 12 años que no asisten a la escuela, situación que debe alarmar al Sistema Educativo Nacional y poner especial atención para incorporar a la brevedad a sus escuelas estos grupos vulnerables (Robles, V. H. *et. al.*, 2008).⁷

Con base en los datos del mismo ciclo escolar observamos que se tuvo una eficiencia terminal de 93%; por su parte, las cifras de egreso de sexto de primaria en el mismo periodo señalan que prácticamente todos los alumnos (99.4%) cumplen con este nivel educativo. En particular llama la atención la repetición en primer grado, que aunque mínima (5%), al concentrarse al inicio de este nivel, debe ser considerada desde el punto de vista pedagógico, como un factor que puede repercutir en la trayectoria escolar de los alumnos.

Otro asunto que puede ser factor de riesgo para lograr una trayectoria regular e incluso de abandono o deserción escolar de los alumnos en este nivel, es el hecho de que presenten algún grado de extraedad, sobre todo si se trata de dos o más años (extraedad grave). En el ciclo escolar contemplado, 6% de los alumnos de primaria presentan rezago grave. Cabe señalar que estos estudiantes suelen caracterizarse por su bajo rendimiento escolar y presentar dificultades de adaptación por ser mayores que el resto de sus compañeros de clase (por ejemplo, baja autoestima). Este factor también suele impactar en la percepción de sus profesores, la cual puede influir en el tipo de oportunidades educativas de apoyarlo o no para continuar su formación escolar.

En general las evaluaciones de gran escala tanto nacionales como internacionales muestran que los resultados educativos sobre logro académico en la primaria alcanzan un desempeño muy pobre. De acuerdo con los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale) aplicados por el INEE en el ciclo escolar 2005/2006 a alumnos de *tercero de primaria*, los datos a nivel nacional registran que 40% se ubicaban en un dominio *por debajo del básico* de los conocimientos, habilidades y competencias de matemáticas, mientras que en español (comprensión de la lectura y reflexión sobre la lengua) 25% de los estudiantes estaban en esa situación.⁸

Al compararnos con otros países de Latinoamérica, en particular con los 16 que participaron en los exámenes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) 2006, 34% de los alumnos mexicanos de tercer grado de primaria en matemáticas estaban en el nivel I o por debajo de éste —niveles insuficientes— y en lectura esto ocurría con 24% de los estudiantes.⁹ Para este mismo grado, de acuerdo con los resultados reportados por la SEP para la prueba ENLACE en su aplicación de

⁶ Estas diferencias pueden deberse a los registros de matrícula imprecisos o subestimaciones en proyecciones de población.

⁷ Robles Vásquez, Héctor V. (coordinador) *et. al.* (2008), p. 105.

⁸ Backhoff, Eduardo, Edgar Andrade, Andrés Sánchez y Margarita Peón (2007).

⁹ Díaz Gutiérrez, María Antonieta y Flores, Gustavo (2007).

2006, los alumnos se encontraban en un nivel insuficiente de logro académico 22.1% en matemáticas y 21.2% en español.¹⁰

Para el caso de los estudiantes de sexto de primaria, en los Excale aplicados en el ciclo escolar 2004/2005, 17.4% se encontraban en el nivel *por debajo del básico* en matemáticas y 18% en español.¹¹ En las pruebas SERCE aplicadas en el 2006, 9% se encontraba en el nivel I o por debajo de éste —niveles insuficientes— y 12% en lectura.¹² De acuerdo con los resultados de ENLACE de 2006, en el nivel insuficiente de logro en matemáticas se ubicaba 20% de los alumnos y 20.8% en español.¹³

Algunos de los indicadores que se presentan en el *Panorama Educativo de México, 2008* (Robles, V. H. et. al., 2008),¹⁴ caracterizan a las escuelas primarias con una disponibilidad de recursos tecnológicos muy limitada. Las escuelas del tipo de servicio General presentan el porcentaje más alto de escuelas a nivel nacional que disponen con *al menos* una computadora (58.1%) y, de éstas, cerca de la mitad están conectadas a Internet (49.5%). Le siguen las primarias Indígenas (23% y 41.8%, respectivamente), mientras que los Cursos Comunitarios están a la zaga en lo que respecta a disponibilidad de dichos recursos (0.5% y 15%). En todos los tipos de servicio existen amplias brechas entre los estados cuyas primarias Generales se encuentran más equipadas con estas herramientas y un pequeño grupo que apenas lo está. Las carencias en las primarias Indígenas y las Comunitarias son todavía mayores.

Otro indicador, presentado en el mismo documento, caracteriza el tipo de organización docente en las primarias; en el ciclo escolar 2007-2008 encontramos que 44.6% de las primarias del país reportan estar operando con una organización docente multigrado, es decir, todos sus docentes atienden más de un grado. Al interior de este nivel educativo, se ubican las Primarias Generales como el tipo de servicio que concentra a más de la mitad de ese total con un 26.4%; en contraste, con las Indígenas que representan un porcentaje mucho menor 6.7% y, por supuesto, las Primarias Comunitarias, todas funcionan con dicha organización. No obstante que sabemos que la matrícula atendida en estas dos últimas modalidades educativas es pequeña, lo cierto es que para los supervisores escolares significa un número considerable de escuelas, a cuya problemática comienza a dársele atención institucional. Afortunadamente, desde la administración pasada, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se planteó la Propuesta Educativa Multigrado (PEM) para adecuar un modelo educativo a estas escuelas, similar al utilizado en Conafe.

¹⁰ SEP (2008). Resultados nacionales de las aplicaciones ENLACE. México, SEP. Encontrado en: <http://enlace2007.sep.gob.mx/>. Las diferencias entre los porcentajes obtenidos entre los dos estudios se deben a que cada prueba tiene un diseño distinto.

¹¹ Backhoff, Eduardo, Edgar Andrade, Andrés Sánchez, Margarita Peón y Arturo Bouzas (2006).

¹² Díaz Gutiérrez, María Antonieta y Flores, Gustavo (2007). *Op. cit.*

¹³ SEP (2008). *Op. cit.*

¹⁴ Robles, V. H. et. al., (2008) *op. cit.*

6.2 Estudios sobre la supervisión escolar en México

De acuerdo con Tapia y Zorrilla (capítulo 3 de esta obra), las investigaciones empíricas realizadas en materia de supervisión escolar en nuestro país son prácticamente inexistentes

De acuerdo con Tapia y Zorrilla (capítulo 3 de esta obra), las investigaciones empíricas realizadas en materia de supervisión escolar en nuestro país son prácticamente inexistentes. La información disponible sobre supervisión escolar se reduce a artículos que han sido publicados en revistas de divulgación dedicados a la reflexión teórica o a la formulación de propuestas de diversos estudiosos del tema de la supervisión, que se apoyan en revisiones documentales o en información recopilada con carácter diagnóstico o prospectivo de corte cualitativo, a partir de las opiniones expresadas por diferentes actores alrededor de la supervisión "...las acciones destinadas a la reforma o a la innovación de las estructuras, funciones, organización, estrategias o métodos de trabajo para la supervisión y apoyo a las escuelas" (Tapia y Zorrilla, p. 36). Esta situación contrasta enormemente con lo que ocurre en países como los Estados Unidos y Canadá donde existe una amplia literatura al respecto, derivada de estudios realizados en el campo de la práctica misma de la supervisión escolar.

La escasez de investigación empírica en el país resulta preocupante, en vista de que las propuestas de cambio en la supervisión que se están proponiendo en la actualidad, carecen de fundamentos empíricos sólidos y una vez más, las reformas que se están desarrollando en este ámbito, están desvinculadas del conocimiento emanado de la teoría y práctica de la gestión escolar, que se sustenta en investigaciones sólidas y pertinentes. En los últimos años se ha avanzado en este terreno gracias a los esfuerzos desarrollados por instituciones como la SEP, SEB y Flacso, impulsando la Especialidad en Política y Gestión Educativa cuyo programa es desarrollado entre Flacso e IIPE.

No obstante lo anterior, existen diversas aportaciones de los estudiosos del campo que constituyen un referente válido e indispensable para entender la situación actual de la supervisión en nuestro país. La revisión documental realizada por Tapia y Zorrilla (capítulo 3 de este volumen), y anteriormente por Calvo, Zorrilla, Tapia y Conde (2002), resume una serie de problemáticas que caracterizan la situación actual de la supervisión escolar; entre las que se destacan las relativas a: 1) La normatividad que rige el funcionamiento de la supervisión, 2) Los criterios de acceso al cargo, 3) La definición del perfil del supervisor y las funciones, 4) Las características de los programas de capacitación y actualización, 5) Los mecanismos de evaluación de las prácticas de supervisión y 6) La infraestructura y los recursos disponibles para realizar su labor.

- 1) En relación con la normatividad, se ha señalado que ésta no es adecuada, los manuales o lineamientos en que se apoya la labor de supervisión son obsoletos o ambiguos, omiten regulaciones para el trabajo que implica la puesta en marcha de una gran diversidad de programas extracurriculares que deben atender los supervisores, en cuya definición u operatividad no participan los supervisores, además de que les consume tiempo que podrían dedicar a labores más sustantivas (v.g. asesoría técnico-pedagógica).

- 2) Respecto de los criterios de selección para ocupar el cargo de supervisor escolar, Tapia y Zorrilla mencionan, que de acuerdo con lo reportado por los estudiosos del tema, la designación de los supervisores escolares se basa en acuerdos con la representación sindical contemplando criterios escalafonarios, sin que se tome en cuenta la preparación académica de los aspirantes. Por otra parte, tampoco existen criterios definidos y precisos para seleccionar al personal que ocupará los cargos de Apoyo Técnico-Pedagógico (ATP) y administrativo (ATA), amén de que estos cargos no cuentan con una designación formal, por lo que este personal se encuentra en condiciones laborales desfavorables, además de que es difícil contar con estadísticas precisas sobre el mismo.
- 3) El perfil del supervisor ha sido reportado en diversos estudios, de entre los que destaca el realizado por Calvo a nivel nacional en 2002 y el desarrollado por Del Castillo (2007), en el Distrito Federal, que permiten conocer algunos aspectos del perfil de los supervisores. El primer estudio ofrece datos de 1998 respecto de la plantilla de supervisores, de los cuales 35% tenían licenciatura, mayoritariamente del sexo masculino (72%) y con más de 26 años de servicio (82%). Casi la mitad de ellos mayores de 46 años, lo cual los colocaba cerca de la edad de jubilación (presumiblemente a los 48 años).
Los datos del estudio más reciente realizado por Del Castillo (2007), en el marco del nuevo modelo de gestión escolar, presentan algunas características de los supervisores de las primarias en la capital del país. Los rasgos más sobresalientes señalan que la edad promedio es de 48.5 años, la mayoría son mujeres (64%), 51.7% cuentan con nivel licenciatura y tienen una antigüedad de 28.5 años en promedio; 75% de los supervisores presenta una antigüedad en el servicio educativo entre 21 y 36 años antes de asumir el cargo, 85% no recibe una capacitación para iniciarse en el cargo y 82.1% aprenden en servicio. Por lo que se refiere a cursos dirigidos expresamente a ellos, desde 2001 en el llamado Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Primaria sólo participaron 63.1% de los supervisores adscritos al Distrito Federal.
- 4) Los programas de actualización y capacitación de los supervisores no han logrado consolidarse. Aunque existen iniciativas en algunos estados, estos esfuerzos son aislados y no logran satisfacer las necesidades de formación de los supervisores. Sin embargo, resulta alentador el hecho de que algunos de estos programas se encuentren a cargo de instituciones de educación superior de reconocido prestigio académico (por ejemplo, Flacso, la Universidad Pedagógica Nacional, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y la Universidad Iberoamericana).
- 5) Los mecanismos de evaluación de las prácticas de supervisión se orientan a revisar el cumplimiento de aspectos administrativos y no valoran los aspectos pedagógicos de su labor. No se cuenta con criterios e instrumentos probados y validados para la evaluación del desempeño del supervisor en cada una de las funciones que desarrolla.

- 6) La infraestructura y los recursos disponibles para que el supervisor desarrolle su labor se caracterizan por una escasez de recursos materiales, humanos y financieros, razón por la cual es el propio supervisor quien en muchas ocasiones los gestiona o incluso los aporta.

Recientemente, Zendejas y Medrano (2008) realizaron un estudio documental para apoyar la construcción de indicadores sobre la supervisión escolar con el objeto de estimar la distribución de la carga de trabajo de los supervisores de las Primarias Generales del país. A partir de la información obtenida del formato 911 de las estadísticas de la SEP, para el ciclo escolar 2007/2008, se logró identificar el número de escuelas que integran cada zona escolar; para construir este indicador se consideró que por cada zona escolar debía haber un supervisor; de esta manera, a fin de determinar su carga de trabajo, se identificaron las zonas escolares que tuvieron más de veinte escuelas.¹⁵ Este referente permite identificar la factibilidad con que los supervisores pudieran realizar al menos una visita mensual. Los criterios para la elección de dicho parámetro fueron los siguientes: 1) Se consideraron los veinte días hábiles de cada mes; 2) Se contempló que en algunos manuales del supervisor se recomienda realizar una visita mensual como mínimo; y 3) Se tomó en cuenta que en algunas entidades federativas donde se han reorganizado las escuelas, reportan haber distribuido de 14 a 17 escuelas máximo por zona escolar.

Como se puede apreciar en la tabla 1, las Primarias Generales cuentan con 5 mil 671 zonas escolares en total. En el primer resultado del indicador se detecta una distribución desigual entre las entidades federativas del porcentaje de supervisores que debe atender a más de veinte escuelas, aun cuando son pocos, los estados donde existe un porcentaje considerable de supervisores en esta situación, llama la atención Veracruz, donde existen zonas escolares que agrupan hasta 77 planteles.

Muchas preguntas necesitan ser contestadas para poder evaluar de mejor manera la labor de supervisión escolar en función de la carga y distribución de su trabajo, por ejemplo: ¿están adecuadamente capacitados? ¿Cuentan con un equipo de Apoyo Técnico Pedagógico suficiente? ¿Funcionan adecuadamente sus Consejos Técnicos? ¿Reciben apoyo de los Consejos de participación social? o ¿Cuántas escuelas con problemas académicos atienden en zonas de alta vulnerabilidad social? Para dar respuesta a estas preguntas y a muchas otras que son pertinentes para valorar su desempeño se requiere de mayor información sistematizada o integrada de la que no se dispone hasta el momento.

¹⁵ Una descripción más detallada del indicador y sus resultados pueden ser consultados en: Robles Vázquez, H. (coord.) et. al. (2008)

Tabla I. PG04a-I Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas con más de 20 escuelas (2007/2008)

Entidad federativa	Zonas escolares con más de 20 escuelas (%)	Número máximo de escuelas por zona	Total de zonas escolares
Aguascalientes ¹	0.0	19	64
Baja California ²	1.7	23	115
Baja California Sur ²	0.0	18	49
Campeche ¹	2.1	21	47
Coahuila ²	0.0	15	225
Colima ¹	12.9	29	31
Chiapas ²	14.2	45	225
Chihuahua ²	3.4	27	206
Distrito Federal ³	10.5	48	286
Durango ²	0.5	23	183
Guanajuato ²	19.2	33	245
Guerrero ²	0.8	25	261
Hidalgo ²	4.7	26	169
Jalisco ²	17.2	37	372
México ²	20.0	44	404
Michoacán ¹	17.3	32	272
Morelos ¹	5.7	23	70
Nayarit ²	0.0	20	71
Nuevo León ²	2.3	24	257
Oaxaca ¹	22.5	54	173
Puebla ²	11.8	31	246
Querétaro ¹	4.5	22	88
Quintana Roo ¹	0.0	19	48
San Luis Potosí ²	2.2	24	179
Sinaloa ²	6.0	30	168
Sonora ²	0.8	23	132
Tabasco ¹	0.7	21	141
Tamaulipas ¹	3.5	25	226
Tlaxcala ²	0.0	12	74
Veracruz ²	29.5	77	355
Yucatán ²	0.0	17	127
Zacatecas ²	0.6	22	162
Nacional	9.5	77	5 671

¹ En estas entidades se consideran todas las primarias generales (públicas y privadas), ya que éstas se registran en el sistema estatal.

² En estas entidades se excluyen las primarias generales privadas, puesto que no se sabe con exactitud a qué sistema pertenecen.

³ En sentido estricto, las escuelas del Distrito Federal son consideradas como federales, aunque los datos fueron reportados como estatales.

Fuente: INEE, estimaciones a partir de *Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2007/2008)*, DGPP-SEP.

No obstante, los resultados obtenidos al día de hoy a partir de este indicador, permiten delinear una serie de problemáticas a las que se enfrenta el supervisor escolar; la primera de ellas es la existencia de zonas escolares integradas hasta por 77 centros, lo cual sin duda dificulta a los supervisores escolares el apoyo, acompañamiento y la guía que, de manera equitativa, ellos tienen que ofrecer a cada una de ellas. Sabemos que su labor puede dificultarse aún más, si la diversidad de las necesidades de los alumnos de las escuelas a su cargo requieren un tratamiento especial. Además, habrá que considerar las condiciones contextuales que caracterizan su zona, como por ejemplo si sus escuelas se encuentran en localidades aisladas, con altos índices de marginación, o incluso, en zonas céntricas, pero donde existen problemas de reprobación o deserción.

6.3 Innovaciones en la supervisión escolar a nivel internacional

Las transformaciones en materia de supervisión llevadas a cabo por los países que sobresalen por sus elevados resultados de aprendizaje en pruebas internacionales, su alto nivel de sistematización e innovaciones introducidas en los sistemas de supervisión, pueden contribuir en buena medida a orientar la función de la supervisión en nuestro país. Los cambios que se han observado en los países estudiados en el capítulo 5 de este libro giran en torno a los objetivos, funciones, estructura, procesos e indicadores que configuran la supervisión educativa. Dichos cambios abarcan desde la supresión de la supervisión educativa en Finlandia, hace veinte años, hasta la incorporación de una estructura de supervisión central y claramente delimitada como en el caso de Inglaterra.

Los objetivos generales que guían la actuación de la supervisión de las naciones objeto de análisis, tienen que ver con monitorear y evaluar el rendimiento escolar y aprendizaje de los educandos; observar la práctica y el desempeño del docente; instrumentar el currículum y los métodos de enseñanza; desarrollar los proyectos escolares; promover la gestión escolar en su función directiva, clima de trabajo, planificación, organización, administración de recursos, y liderazgo; y velar por el cumplimiento de la normatividad, tanto de orden nacional, como local en los centros escolares.

Las principales funciones que los países en cuestión delegan a la supervisión, se encuentran ubicadas en dos ámbitos de gestión, la externa y la interna. En la supervisión externa sobresalen las funciones de evaluación, monitoreo y asesoría, realizadas por organismos gubernamentales del más alto nivel, por instancias educativas regionales, o por organismos independientes creados exprofeso. La supervisión externa está enfocada a valorar el cumplimiento de la normatividad en los centros educativos, apreciar el rendimiento de los estudiantes alcanzado por las escuelas y el sistema educativo en su conjunto; así como a estimar la calidad de la formación docente a partir de estándares.

En algunos países se evalúan y difunden ampliamente los resultados escolares alcanzados en los distritos y al mismo tiempo se brindan asesorías orientadas a mejorar el aprendizaje de los alumnos. De igual manera, se monitorean los progresos obtenidos en relación con los compromisos de rendición de cuentas y la planificación escolar; se auditan los logros alcanzados por los docentes (en programas de forma-

ción inicial y continua, y el cumplimiento de estándares de desempeño), la calidad de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes y el logro de estándares nacionales sobre aspectos pedagógicos, la organización del currículo y los sistemas escolares de evaluación de los alumnos.

La formación y el desempeño de los docentes y directores, también es un aspecto que se aborda en la evaluación externa, además este tipo de evaluación orienta o informa a la comunidad de agentes educativos sobre sus derechos y obligaciones en materia educativa.

En otros casos, la función principal de la supervisión es velar por el cumplimiento de los programas del Ministerio de Educación, mediante indicadores de calidad relacionados con pruebas estandarizadas y el cumplimiento de metas institucionales; servir de enlace, a fin de articular redes de intercambio, comunicación y colaboración entre establecimientos, organizaciones, e instancias educativas; brindar asesoría (para apoyar con conocimientos, procesos, enfoques y metodologías a los agentes educativos); y promover la autonomía institucional.

Las funciones de la evaluación en el contexto interno de la supervisión de las escuelas es llevada a cabo por los directores, docentes, padres de familia y la comunidad y se realiza de forma paralela a la evaluación externa.

La evaluación interna es la base del sistema de supervisión escolar en algunos países donde la participación de los estudiantes juega un papel preponderante y en donde se otorga gran importancia a la autoevaluación que llevan a cabo los directores y los docentes, así como los Consejos Escolares.

La autoevaluación se lleva a cabo con la participación de los padres de familia, educadores y representantes de la sociedad civil de los distritos, los cuales intervienen además en el monitoreo y planificación de la educación. Actualmente, en la educación básica mexicana expresada en los acuerdos establecidos en la Alianza por la Calidad de la Educación (2008), se han puesto en funcionamiento ambiciosos procesos de evaluación similares a los seguidos en otros países. Se pretende articular el Sistema Nacional de Evaluación, conjuntando las instancias y procesos existentes; se pretende llevar a efecto una evaluación integral de los actores del proceso educativo; se establecen estándares para evaluar el desempeño por nivel de aprendizaje, las habilidades y competencias del estudiante por asignatura y grado; estándares para evaluar la gestión del centro escolar, del docente, de los padres de familia, la infraestructura y equipamiento escolar; los medios e insumos para el aprendizaje.

Respecto de las estructuras de la supervisión educativa analizadas en los cinco países que se reportaron en el capítulo 5 de esta obra, se observa que existe un nivel central desde el cual se ejerce la función supervisora. Las agencias gubernamentales creadas para desarrollar la función son dependientes de dicha instancia de gobierno como en el caso de España y Chile, e independientes como en Inglaterra y Nueva Zelanda. España, Chile y la provincia de British Columbia en Canadá, tienen entidades territoriales de las que dependen los equipos de supervisión que monitorean las escuelas.

La estrategia de supervisión que más se instrumenta en los modelos de supervisión estudiados en los diferentes países es la realización de visitas a las escuelas con fi-

La evaluación interna es la base del sistema de supervisión escolar en algunos países donde la participación de los estudiantes juega un papel preponderante

nes de diagnóstico escolar, observación de clases, intercambios educativos, aplicación de instrumentos, notificación y entrega de informes de visita.

Requiere mención especial el proceso de supervisión que se sigue en Inglaterra, el cual incluye las siguientes fases: calendarización periódica de las escuelas para su supervisión y elaboración de una autoevaluación por parte de los centros escolares con base en criterios nacionales establecidos en un Manual de Inspección. También destaca el hecho de que la selección del centro educativo a supervisar se realiza de acuerdo con los niveles de logro alcanzados.

En Nueva Zelanda se utilizan indicadores cualitativos para analizar y definir las bases y la orientación de la supervisión; los indicadores apoyan a las escuelas en la focalización de las áreas de atención. La Oficina de Revisión de la Educación (ERO) en Nueva Zelanda, define indicadores de proceso y de resultados, los cuales se deben respaldar con evidencias. De igual manera ocurre en Inglaterra donde la Ofsted¹⁶ define indicadores y estándares de logro en torno a áreas específicas. En el País Vasco, los indicadores se definen para evaluar los planes anuales de inspección los objetivos, procesos, tiempos y actividades. En Chile, el Sistema de Información y Monitoreo de la Gestión Supervisora denominado FOGES permite realizar monitoreos y evaluaciones de algunos descriptores, conduciendo a resultados que permiten inferir logros en cuanto a metas y objetivos, procesos, tiempos y actividades.

6.4 El Cambio Planificado: un enfoque conceptual para analizar las condiciones actuales de la supervisión escolar

Cualquier forma de intervención en un sistema social, presupone de acuerdo con lo planteado por Rosario y Schaefer (1981), un *interés por producir algún tipo de cambio, lo cual implica la necesidad de clarificar lo que se quiere hacer, las condiciones de que se dispone y las adaptaciones que será necesario hacer para lograrlo.*

El cambio dentro de una institución no puede concebirse como un problema abstracto que se resuelve mediante una decisión administrativa; consiste más bien en una serie de procesos de interacción y negociación que las personas llevan a cabo entre sí. Esto permite que los agentes educativos que participan en el proceso de cambio, vayan paulatinamente haciendo suya la innovación, considerando que la adaptación de la innovación parte de la aceptación de la misma a nivel individual, la cual, para ser exitosa, deberá estar acompañada de una reflexión permanente acerca de la misma. La forma como estos procesos se llevan a cabo depende de la cultura y forma de organización institucional, a las cuales los responsables de la aplicación y los propios directivos deben ser muy sensibles (Barocio, Espriu y García, 1988 a y b).

Diez años después del movimiento educativo de la década de los sesenta en los Estados Unidos, diversos autores emprendieron la realización de una serie de estudios (e.g. Giaquinta, 1973; Berman y McLaughlin, 1974; Fullan y Pomfret, 1977; Ornstein, 1982), con la intención de determinar cuántos de los programas iniciados, continuaban

¹⁶ Por sus siglas en inglés Office for Standards in Education. Departamento gubernamental (1988) que no tiene estatus de ministerio y funciona de forma independiente. Es presidido por un Inspector Jefe de Escuelas de su Majestad nombrado por el Secretario de Estado para la Infancia, la Escuela y la Familia.

siendo aplicados en las escuelas. La mayor parte de los estudios encontraron que muy pocos programas seguían en operación y que los resultados reales de los mismos eran escasos o nulos en los escenarios escolares.

Al analizar lo reportado por estos estudios, Barocio, Espriu y García (1988), señalan algunos errores comunes a los que puede atribuirse la poca evidencia de implantación de programas innovadores en las instituciones:

1. *Falta de una visión de la implantación como un proceso interactivo entre la innovación y la institución educativa, que se da en el tiempo, como resultado de la acumulación de pequeñas modificaciones que se desarrollan hasta producir el cambio deseado.*
2. *No considerar las resistencias institucionales e individuales al cambio, como factores que pueden obstaculizar la implantación, y*
3. *La concepción del cambio como un problema de caja negra en el que se atiende solamente a la introducción de la innovación y al producto, ignorando el proceso de aplicación. Se evalúa la implantación sólo por sus resultados sumativos, perdiendo información sobre los cambios en la conducta de los maestros y de los niños durante el proceso a través del cual se opera el cambio en la institución.¹⁷*

Además de los aspectos anteriores, Fullan y Pomfret (1977) señalan otros factores que afectan el proceso de introducción de cambios o innovaciones en los sistemas educativos, tales como: el desconocimiento de la naturaleza de la innovación por parte de los agentes involucrados en implantar el cambio. Esto no permite que el cambio pueda ser medido en la práctica, es decir, al no definirse con claridad cuáles son las dimensiones que están involucradas en el cambio, no es posible medir el proceso de implantación. Adicionalmente, esta deficiencia impide realimentar y apoyar de manera eficiente el proceso de implantación.

Otro aspecto que dificulta los procesos de implantación es la confusión que existe respecto de las etapas de adopción y de implantación. Esto ocasiona que se tomen como medidas del grado de aplicación de la reforma o innovación, por ejemplo, la conformidad de los agentes con la propuesta de introducir la innovación, o que cuenten con información acerca de ella, lo cual es algo muy elemental y que corresponde a la etapa de adopción y no de implantación de la innovación (Fullan y Pomfret, 1977).

¹⁷ Barocio, Espriu y García (1988). p. 47.

6.4.1 Las Dimensiones del Cambio Planificado

Para tener éxito en los procesos de cambio y resolver los problemas antes planteados, se requiere contar con una estrategia de aplicación o *modelo de cambio planeado*. Leithwood y Montgomery (1980 y 1981) proponen una aproximación a dicho cambio desde una perspectiva sistémica, en la que se toma en cuenta el crecimiento de todos los agentes educativos involucrados en el mismo. Para estos autores, la *implantación de un cambio* se concibe como el *proceso de reducción de la distancia entre la situación existente (Modelo de Gestión A de la tabla 2) en una institución, y el cambio deseado (Modelo de Gestión B misma tabla)*.

La introducción de una propuesta educativa tiene que considerar como punto de partida, de acuerdo con lo señalado por Leithwood (1984), una *imagen de persona educada*, que se aspira alcanzar. En el caso que nos ocupa, se trataría de la *definición del perfil deseable del supervisor escolar en la educación primaria, así como de sus funciones, estándares de desempeño, criterios de selección y recursos*, entre otros. A partir de este perfil se deberán generar las acciones para lograrlo, lo cual justifica la elección de una estrategia de cambio determinada. De acuerdo con este autor, la introducción de una innovación, contemplada desde la perspectiva del cambio planeado se logra mediante la interrelación de tres dimensiones: Desarrollo, Sistema y Estrategia (ver tabla 2).

Tabla 2. Dimensiones del Cambio Planificado en la supervisión escolar (adaptada de Leithwood, 1987)

Estatus actual de la supervisión escolar <i>Modelo de gestión A</i>		Niveles de Desarrollo	Estatus deseable de la supervisión escolar <i>Modelo de gestión B</i>
S I S T E M A	A.1 Perfil: sin formación especializada	- > -> -> ->	B.1 Perfil: altamente profesionalizado, comprometido y con liderazgo compartido
	A.2 Funciones: no claramente delimitadas	- > -> -> ->	B.2 Funciones: claramente definidas, con un alto grado de autonomía y orientadas a apoyar los procesos pedagógicos
	A.3 Criterios de selección: prevalece el criterio sindical	- > -> -> ->	B.3 Criterios de selección: basados en competencias, experiencia y desempeño.
	A.4 Criterios de zonificación: no estandarizados	- > -> -> ->	B.4 Criterios de zonificación: estandarizados
	A.5 Recursos: insuficientes	- > -> -> ->	B.5 Recursos: suficientes y oportunos
	A.6 Estándares de desempeño: parciales, asistemáticos y sin seguimiento	- > -> -> ->	B.6 Estándares de desempeño: integrales, sistemáticos y sujetos a procesos de seguimiento e instrumentación de cambios.
Roles e interacciones		Estrategia	Incorporación de la innovación

El concepto de crecimiento o desarrollo implica que la reducción de la distancia que se tiene que recorrer en el proceso de implantar una innovación educativa en una institución, es un proceso gradual que ocurre en el tiempo, caracterizado por series de estadios o niveles de crecimiento para cada uno de los agentes del cambio, representado por las flechas de la columna de cambio en la tabla 2.

La noción de sistema de acuerdo con Leithwood (1984) se refiere a la serie de roles que existen dentro de la institución, que conforman un sistema social (maestros, padres de familia, estudiantes, personal administrativo y representantes de la sociedad civil) y a las interrelaciones que se dan entre ellos. Cassasus (1996) en una versión ampliada del concepto de sistema, contempla los contextos interno y externo en donde opera el sistema. En este caso, el contexto interno se refiere a las condiciones o características en las que opera la gestión escolar; es decir las características del perfil,

las funciones, los recursos, etcétera que inciden en las tareas de la supervisión escolar. El contexto externo se refiere a las condiciones socioeconómicas del sistema educativo que impactan la labor de la supervisión y que representan retos u obstáculos para el desempeño de su labor. Estas circunstancias se abordan en el apartado 6.2.

Por su parte, la definición de estrategia involucra el desarrollo de una serie de acciones (innovaciones) que son necesarias para superar los obstáculos que retardan o impiden el crecimiento dentro de la institución, así como los incentivos que permitirán avanzar hacia *la imagen deseable* o el perfil deseado de la innovación, lo cual se representa en la tabla 2, como la etapa de incorporación de la innovación; es decir, el momento en que las dimensiones del perfil o estatus deseable han sido alcanzadas (Modelo de Gestión B).

Cabe señalar que el esquema que se presenta en la tabla 2 es una representación esquemática del proceso de cambio y que éste no se hace realidad de forma total en ninguna situación; es decir, las instituciones se aproximan al perfil deseado y en cada una de las dimensiones alcanzarán diferentes niveles de logro. Estas diferencias de logro se originan en gran medida a partir de las condiciones iniciales de las cuales se parte, así como de la cultura propia de las instituciones educativas donde se lleva a cabo la innovación y fundamentalmente del grado de sistematización que logren las instituciones respecto de las estrategias propuestas para el cambio, particularmente estrategias de apoyo al cambio que se hayan diseñado y aplicado en una institución particular, tales como: programas de formación y actualización del personal, seguimiento a las acciones, condiciones organizativas y apoyos económicos, entre otros.

6.4.2 Caracterización de los dos Modelos de Gestión de la Supervisión Escolar en la Educación Primaria

A partir de las dimensiones consideradas en la tabla 2, es posible definir un *Modelo de Gestión A*, que corresponde al estatus actual de la supervisión escolar y un *Modelo de Gestión B*, que corresponde al estatus deseado de la misma.

6.4.2.1 Caracterización del Modelo de Gestión Tipo A

Los rasgos que identifican este modelo tienen que ver con:

- A.1) Un perfil del supervisor escolar: mayoritariamente del sexo masculino; un promedio de edad que se acerca prácticamente a la edad de jubilación, una formación que ocurrió en un periodo muy anterior a la fecha de la última gran reforma educativa (1993); que no cuenta con la formación especializada para realizar su labor; y que no ha estado sujeto a un proceso de actualización continua,¹⁸ ni en el manejo de contenidos y estrategias pedagógicas y de evaluación, y mucho menos en el uso de recursos tecnológicos.

¹⁸ Datos reportados por Beatriz Calvo durante el Seminario de Reflexión sobre la Labor de Supervisión, INEE, junio 2008.

Asimismo, el equipo de supervisión (Supervisor, ATP, ATA) no tiene claramente diferenciados sus roles en el proceso de gestión y su estructura no está delimitada ni legitimada. Las figuras de inspector-supervisor siguen prevaleciendo en el sistema educativo, sin una clara distinción entre ellos.

- A.2) Las funciones de supervisión no están claramente delimitadas en la normatividad de cada una de las entidades federativas. En los manuales existentes para llevar a cabo la supervisión escolar de educación primaria se establecen cuatro tipos de funciones: *administrativas, operativas, de enlace y técnico-pedagógicas*; cada una de éstas contemplan acciones, mismas que constituyen *descriptores conceptuales de la labor de supervisión*. Con base en las fuentes consultadas y en los datos obtenidos en el Taller de Reflexión sobre la labor de Supervisión (INEE, 2008), en el cumplimiento de las funciones en la práctica de la supervisión hay un predominio de las funciones administrativas sobre las técnico-pedagógicas.
- A.3) Respecto de los criterios de selección de los supervisores, prevalecen los mecanismos escalafonarios, pero con una influencia considerable de la organización sindical en la decisión final respecto de quién accede al puesto de supervisión. Para tomar esta decisión se consideran los méritos políticos y sindicales, lo cual propicia mayor compromiso de los supervisores hacia el sindicato que hacia la institución educativa.
- A.4) De acuerdo con la información con la que se contaba al inicio de este estudio, los criterios para la zonificación de las escuelas en las entidades federativas donde se ha llevado a cabo este proceso (v.g. Aguascalientes y Yucatán) obedecen a diversos patrones de referencia, los cuales al no ser explícitos, impiden analizar y valorar su efectividad y eficacia para cumplir con los objetivos educativos de cada estado.
- A.5) Los recursos con los que se cuenta para realizar el trabajo de supervisión son insuficientes; generalmente es el propio supervisor quien negocia, consigue o provee al sistema los insumos materiales para poder desarrollar sus funciones. La infraestructura física de la zona de supervisión es prácticamente inexistente y los recursos tecnológicos y de comunicación que se requieren para hacer una labor eficiente están supeditados a las iniciativas locales e incluso personales. Asimismo, estos recursos no están relacionados con el tamaño de las zonas escolares de supervisión, las cuales son asignadas a partir de criterios poco claros en ausencia de una normatividad precisa.
- A.6) Respecto de los estándares de desempeño, no existen parámetros claros para evaluar el trabajo del supervisor, excepto el cumplimiento del trabajo administrativo y los resultados académicos de los estudiantes de las escuelas asignadas a su zona. En gran medida se simula que se cumple con un *deber ser* que no está claramente definido. El trabajo pedagógico se organiza en función de cumplir con los tiempos y contenidos de los programas de estudios más que en términos de la formación de los alumnos.

6.4.2.2 Caracterización del Modelo de Gestión Tipo B

El Modelo de Gestión B corresponde al perfil deseable¹⁹ de la supervisión escolar:

- B.1) En el perfil deseable se concibe al supervisor escolar como un supervisor profesionalizado, capacitado e inmerso en programas de actualización permanente, comprometido con su labor; líder académico, dueño de una autonomía responsable, capaz de involucrar a la comunidad escolar y de crear un clima de confianza y respeto; que actúa respondiendo a una organización y normativas adecuadas, establecidas por la autoridad correspondiente. En los anexos I y II se formula el ejemplo de un indicador sobre el perfil de los supervisores.

Al respecto, Murillo (2006) plantea que es necesario introducir nuevos conceptos, derivados de perspectivas teóricas sólidas que nos permitan redefinir los roles de los actores que dirigen y participan en los procesos de reforma de la escuela. De acuerdo con este autor, el concepto que está siendo más ampliamente aceptado entre investigadores y practicantes de la educación, es el de *liderazgo distribuido*.²⁰ El autor señala que desde el inicio del presente siglo se han empezado a multiplicar las aportaciones de diversos autores, orientadas a la construcción de un modelo de dirección para el cambio y la mejora escolar *radicalmente diferente*, que se basa en la propuesta de un liderazgo compartido por todos los miembros de la comunidad escolar.

El liderazgo compartido o distribuido que se propone adoptar como marco conceptual para apoyar las propuestas de cambio en la escuela, implica ir más allá de un mero rediseño de las tareas y roles de los agentes educativos, significa *un cambio en la cultura*, en el que el compromiso y el involucramiento de toda la comunidad educativa están presentes de manera corresponsable en el funcionamiento y la gestión de la escuela.

Esta nueva visión acerca del liderazgo y la corresponsabilidad de los agentes educativos supone una redefinición de los roles de los directivos (directores, supervisores y jefes de sector), concebidos ahora como agentes de cambio que actúan en el contexto de una práctica distribuida y democrática de la gestión escolar, que sustituye a las prácticas verticales y burocráticas.

Este cambio cultural, como señala Murillo (2006), también impacta a los profesores, a quienes se les exige adoptar un papel más profesional y trabajar, ya no de forma aislada e individual en su territorio personal: el aula, sino considerar a la escuela como un territorio común y compartido con los compañeros, de los que se aprende y con los que se colabora en una empresa común: mejorar la educación que se imparte en su escuela.

¹⁹ El modelo de gestión deseado (modelo B) se construyó en gran medida a partir de lo expresado por los supervisores participantes en el Taller de Reflexión sobre Labor de Supervisión, así como con base en las propuestas de los modelos de supervisión interna y externa de Nueva Zelanda, Inglaterra y Finlandia.

²⁰ El término anglosajón es: *Distributed Leadership* (Gronn, 2002; Timperley, 2005; Spillane, 2006, cit. por Murillo, 2006).

- B.2) Respecto de las funciones, se propone establecer modelos de supervisión acorde a las necesidades de las diferentes modalidades del servicio de educación primaria, así como de las características particulares de las entidades, producto de colegiados regionales y se legitimen legalmente. Se plantea el ejercicio de una supervisión escolar con mayor autonomía para que sea más responsable de los resultados de su zona. Para poder dar concreción a este perfil deseable, es necesario que las funciones de la supervisión se delimiten claramente y se establezcan prioridades orientadas a apoyar los procesos pedagógicos, que sea posible trabajar en equipos de supervisión del mismo nivel educativo o de niveles educativos distintos, según sean las necesidades de la zona. Una propuesta para el establecimiento de estas funciones se presenta en el apartado 6.5, de este capítulo.
- B.3) Los criterios de selección para asumir el cargo de supervisor estarán sustentados en un perfil profesional de competencias claramente delimitadas, experiencia probada en cargos de profesor y director, desempeño sobresaliente en estos cargos y obtención de resultados acordes a las metas planteadas. Los supervisores se someterán a exámenes de oposición continuos para el acceso, la permanencia en el cargo y la promoción.
- B.4) Los criterios para la asignación del número de escuelas en cada zona escolar deberá ser explícito y estandarizado, de acuerdo a lineamientos educativos en los que se prioricen las necesidades de los centros escolares más desfavorecidos.
- B.5) Para consolidar el trabajo de supervisión, es necesario asegurar los recursos materiales y financieros suficientes y oportunos, de infraestructura y de personal capacitado, incluyendo equipos de apoyo técnico-pedagógico y administrativo, eficientes y de tiempo completo.
- B.6) Los estándares para el desempeño del supervisor deberán estar claramente delimitados de tal manera que constituyan un referente esencial para guiar y valorar el trabajo de supervisión. Los estándares están vinculados con las acciones que corresponden a cada una de las funciones incluidas en el cargo.

Por su parte los niveles de desarrollo hacia el perfil deseado deben contemplar las innovaciones que se han realizado en materia de supervisión escolar en las diferentes entidades federativas. En el aspecto normativo, el Distrito Federal, Michoacán y la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) se destacan en el diseño de manuales; Aguascalientes, Baja California, Yucatán y Guanajuato se han visto inmersos en procesos de reorganización. Los estados de Chiapas y de México han realizado reformas al reglamento escalafonario local. En Chiapas, se diseñó un examen para evaluar el desempeño profesional de los supervisores escolares.

En Aguascalientes, Guanajuato, Chihuahua y Yucatán se han llevado a cabo iniciativas de formación y desarrollo profesional de los supervisores donde están involucradas diversas instituciones de educación superior (UPN, Flacso, CIESAS, UIA).

La Delegación Iztapalapa del D.F. ha promovido cambios integrales en prácticamente todos los rubros: normativo, legislativo, laboral, formativo y organizacional.

6.5 Dimensiones propuestas para la construcción de indicadores de la supervisión escolar

Como se plantea en el capítulo 4 de esta obra, en la actualidad la única normatividad existente a nivel nacional en relación con la definición de funciones del supervisor, se encuentra en el *Manual del supervisor de zona de educación primaria* (SEP, 1987). Este manual establece cuatro tipos de funciones que fueron también descritas en el modelo A: 1) La Administrativa (incluye acciones de planeación, programación, administración de personal, de recursos materiales, financieros, control escolar, servicios asistenciales, extensión educativa y organización escolar); 2) La Operativa (integra acciones de promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación); 3) La de Enlace (comprende actividades de vinculación entre el jefe inmediato y las escuelas de educación primaria para dirigir, verificar y orientar el funcionamiento del servicio educativo); y 4) La Técnico-pedagógica (incluye acciones relacionadas con el proceso de enseñanza aprendizaje y control escolar).

A continuación se desarrollan con mayor amplitud las dimensiones del perfil deseado de la supervisión escolar que se mencionaron en el Modelo de Gestión B. Estas dimensiones corresponden a las grandes funciones que debe desarrollar el supervisor, de tal manera que cumpla cabalmente con el mejoramiento de la educación que se imparte en las escuelas.

Tanto las dimensiones propuestas para la supervisión, como las funciones del supervisor, toman como punto de partida la siguiente definición del concepto de supervisión:

La supervisión escolar es un proceso fundamentado en visitas periódicas de acuerdo a las necesidades de los centros escolares con el propósito de coordinar, dar seguimiento, evaluar, asesorar y brindar apoyo a los directores y al personal docente y servir de enlace entre éstos y las autoridades educativas con el fin de alcanzar las metas previstas en torno a los procesos pedagógicos en el aula, la práctica docente, la gestión de las escuelas .²¹

6.5.1 Dimensiones de la supervisión escolar

En el esquema que se presenta a continuación se han definido cinco dimensiones, las cuales corresponden a las cinco grandes funciones que desde nuestra perspectiva debería cumplir el supervisor escolar. Las funciones generales son prácticamente las mismas que se señalan en la normatividad, la propuesta incluye nuevas acciones y definiciones precisas de algunas de las ya existentes. De manera análoga a lo que se estableció en el Modelo de Gestión A, en este esquema también se delimitan las acciones que debe realizar el supervisor para cumplir con cada función. Las dimensiones o funciones que se presentan en este esquema se han diseñado a partir de 1) Las

²¹ El concepto sobre la supervisión propuesto por los autores del presente capítulo se fundamenta en los planteados en el capítulo 1 de este documento. (IIPE-UNESCO, 1998), (Calvo, B. et.al. IIPE-UNESCO, 1998), y (Commonwealth Secretariat / Association for the Development of Education in Africa).

metas establecidas en el SEN respecto de la función supervisora; 2) Conceptualizaciones teóricas de diversos autores que han estudiado los procesos de gestión escolar (Cassasus, 1996, Lavín, et al. 1997; Larrain, 1998, Ezpeleta, 1999; Calvo, Zorrilla, Tapia, Conde, 2002, Arnaut, 2003; M. Tapia, 2004; Tabaré, 2004; Zorrilla, 2007; Arriaga, 2007), 3) Análisis de la práctica desarrollada por los supervisores, 4) Contribuciones derivadas de las propuestas internacionales de gestión escolar y 5) Innovaciones nacionales en el campo de la supervisión escolar.

Las funciones y las acciones que a continuación se exponen servirán para el diseño y desarrollo de indicadores como el propuesto en los anexos I y II.

6.5.1.1 Dimensión Técnico-Pedagógica:

Comprende la labor de conducción, seguimiento y asesoría sobre los procesos, técnicas, metodologías propuestos en el curriculum escolar, que se llevan a cabo en las escuelas para transformar la práctica educativa y lograr las metas educativas tanto por parte de los alumnos como de los profesores. La gestión educativa en su función técnico-pedagógica vela por la pertinencia y relevancia del curriculum; por el logro de altos niveles de equidad, inclusión y eficacia interna.

Las acciones que el supervisor debe realizar por intermedio de los directores de escuela dentro de esta función son:

En relación con los alumnos:

- Establecer de manera corresponsable con directores de escuela, estrategias que conlleven a disminuir los índices de rezago, deserción y bajo rendimiento.
- Fomentar el mejoramiento de los métodos y prácticas de aprendizaje.
- Apoyar el cumplimiento de las metas del curriculum expresados en los perfiles de competencias.
- Propiciar las condiciones escolares para brindar el servicio educativo con equidad e inclusión, especialmente para sectores minoritarios de la población.
- Vigilar el cumplimiento de la terminación de estudios de los alumnos en los tiempos previstos.
- Apoyar la labor de los directores y docentes de las escuelas para que se mejoren los resultados de los alumnos en las pruebas nacionales de ENLACE y Excale, así como en función de otros indicadores de exámenes internacionales.
- Establecer acuerdos con directores, docentes y padres de familia para asegurar el cuidado, la protección y el bienestar de los alumnos en sus aspectos físico, emocional y social.
- Fomentar a través de los directores y docentes el desarrollo de actitudes positivas de los estudiantes en lo personal y en lo social.
- Impulsar las iniciativas relacionadas con la orientación vocacional de los estudiantes en relación con su perfil de desarrollo y en torno a la selección de actividades de capacitación para el trabajo.

- Estimular la instrumentación de aspectos normativos, así como procesos de identificación y tratamiento de estudiantes con necesidades y capacidades educativas especiales.
- Promover en las escuelas un clima institucional y de relaciones entre estudiantes y profesores, que promuevan un sentido de identidad y la creación de una atmósfera de disciplina, y actitudes que favorezcan la enseñanza y el aprendizaje.
- Propiciar condiciones de igualdad y equidad educativa para los estudiantes con dificultades de aprendizaje, con capacidades diferentes y provenientes de sectores marginados.

En relación con los docentes:

- Fomentar una mayor apropiación por parte del profesorado de las innovaciones, así como de las metas educativas.
- Promover la innovación en las prácticas de enseñanza y aprendizaje dentro del aula.
- Fomentar altas expectativas de los maestros respecto de la misión y visión de la escuela, así como de las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos.
- Estimular el desarrollo de tareas docentes en forma cooperativa y coordinada.
- Fomentar relaciones entre maestros y alumnos orientadas a la solución de problemas escolares.
- Dar seguimiento a la planeación, métodos, medios y materiales de apoyo, así como a la asignación y revisión de tareas escolares.
- Vigilar el cumplimiento del tiempo efectivo dedicado por los docentes a la enseñanza así como la obtención de elevados resultados.
- Promover la innovación en los criterios, procedimientos e instrumentos para la evaluación de los docentes, así como la utilización de la información respectiva para la toma de decisiones en el mejoramiento de la enseñanza en las escuelas.
- Fomentar por medio de los directores, la programación diaria de las actividades docentes de acuerdo a los planes y programas de estudio, así como seleccionar las tareas, actividades y recursos que satisfagan las necesidades de los alumnos, especialmente de aquellos con diferentes capacidades.
- Promover mayor comunicación entre docentes y alumnos, así como entre los mismos estudiantes, y entre éstos con los padres de familia y la comunidad escolar.
- Propiciar ambientes de aprendizaje que estimulen y motiven a los alumnos.
- Estimular la responsabilidad de los docentes sobre el aprendizaje de los estudiantes.
- Apoyar la emisión de informes oportunos sobre el rendimiento de los estudiantes, los padres de familia así como a las autoridades educativas, de tal manera que se de respuesta a sus exigencias.

En relación con el currículum y los materiales educativos

- Vigilar la planeación, ejecución y evaluación del currículum de conformidad con las políticas educativas de carácter federal.
- Monitorear el cumplimiento de las metas de enseñanza y aprendizaje a nivel institucional, estatal y nacional.
- Dar seguimiento a la solución efectiva de los problemas relacionados con la escuela y su comunidad, así como a la aplicación de los planes y programas de estudio.
- Promover la pertinencia y relevancia de los contenidos curriculares de acuerdo con las características de las zonas escolares.
- Crear comunidades de aprendizaje colaborativo para apoyar los procesos de reforma).
- Vigilar que las escuelas apliquen los programas de estudio de manera integral, continua y progresiva de acuerdo con los grados y niveles educativos.
- Promover en los directores y docentes el apoyo y orientación adecuados de los cursos y programas de estudio.
- Estimular en los directivos y docentes el incremento continuo de los logros académicos de los centros escolares.
- Establecer las condiciones educativas de tal suerte que se propicie el progreso en el aprendizaje de los estudiantes.
- Apoyar las gestiones de las autoridades educativas para que se consoliden o creen centros de recursos para el aprendizaje integrados por bibliotecas, computadoras conectadas a Internet, medios interactivos apoyados en los juegos y servicios complementarios, de tal manera que respondan a las transformaciones y desafíos de la educación actual.
- Promover entre los directores y docentes la generación de vínculos entre los estudiantes y los centros de recursos de aprendizaje.

6.5.1.2 Dimensión Organizacional-Operativa

Hace hincapié en los esfuerzos de coordinación y concertación de las acciones de la comunidad educativa que concurren en el funcionamiento interno de los centros educativos. Las acciones que se desarrollan dentro de esta función son:

- Asumir un liderazgo centrado en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos y en el cumplimiento de la misión y visión de las escuelas.
- Promover la creación de un clima organizacional fuertemente integrador entre lo educativo, social y cultural bajo una concepción sistémica de roles.
- Involucrar a toda la comunidad educativa de manera corresponsable en el funcionamiento y gestión de las escuelas.
- Orientar a los directores y profesores para que las escuelas y aulas se constituyan en territorios compartidos por otras instituciones educativas y agentes sociales que coadyuvan en la consecución de las metas educativas.

- Atender las necesidades de las diferentes modalidades del servicio educativo dando mayor prioridad a las escuelas ubicadas en zonas marginadas, indígenas y a las que tienen necesidades especiales de educación.
- Establecer sistemas de comunicación y de enlace de abajo-arriba y de arriba-abajo entre escuelas, directores, maestros y autoridades educativas.
- Organizar, diseñar, desarrollar y evaluar la actividad escolar en el marco de las políticas educativas.
- Responder con estrategias diferenciadas a la complejidad, diversidad y tamaño de la organización escolar.
- Tomar decisiones organizativas que respondan a las necesidades de los estudiantes.
- Coordinar e integrar las acciones institucionales para vincularlas con los contextos locales, regionales, nacionales e internacionales.
- Participar y coordinar reuniones entre instancias de educación básica en los estados, la SEP, los jefes de sector, directores, docentes, padres de familia y representantes de la sociedad civil.
- Orientar los roles de los directivos y docentes como agentes de cambio que se desarrollen dentro de un modelo de gestión democrático con compromiso moral.

6.5.1.3 Dimensión Administrativa-Financiera

Esencialmente se refiere a la capacidad de control y vigilancia que se ejerce desde la gestión escolar para que en los establecimientos escolares se cumpla en tiempo y forma con todos los elementos de carácter administrativo como informes, procedimientos e instrumentos. Por medio de esta función, se monitorea el logro de niveles elevados de eficiencia de los servicios educativos. Comprende las siguientes acciones:

- Promover la autonomía responsable de las escuelas.
- Promover la autoevaluación, así como la evaluación externa de la supervisión escolar y rendir cuentas a la sociedad con base en estándares de desempeño, dando prioridad a lo pedagógico sobre lo administrativo.
- Administrar, gestionar y capacitar los recursos humanos dentro de programas de actualización permanente.
- Administrar y gestionar recursos materiales, técnicos y financieros de manera oportuna de acuerdo a las necesidades de las zonas escolares.
- Mantener la actualización de los sistemas de información y registro de alumnos.
- Atender las necesidades y problemas de infraestructura y equipamiento de las escuelas.
- Asegurar el funcionamiento continuo de las escuelas así como el tiempo efectivo destinado a la enseñanza.
- Vigilar que las instalaciones físicas sean salubres, seguras y de fácil acceso para los estudiantes, incluyendo aquellos con capacidades especiales así como para el resto de la comunidad educativa.

6.5.1.4 Dimensión de Política Educativa

Alude al seguimiento, vigilancia y control que se ejerce para que se cumplan de manera efectiva los cambios y reformas que se imprimen a partir de la normatividad, los programas y estrategias educativos de los gobiernos, así como de los acuerdos con el magisterio en materia laboral. Dentro de esta función se contemplan las siguientes acciones:

Seguimiento y vigilancia de la política educativa nacional

- Ejecutar, dar seguimiento y evaluar acciones y metas de las escuelas, en correspondencia con los propósitos nacionales y con miras a la consecución de la misión y visión de los centros educativos.
- Apoyar el proceso de introducción de las reformas, de tal manera que se dé tiempo para el desarrollo de las distintas fases que éstas requieren para su institucionalización.
- Promover y apoyar la realización de transformaciones educativas impulsadas por instancias federales, estatales y de las propias escuelas, de tal forma que se adapte a la historia, contexto y necesidades de las escuelas.
- Dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de acuerdos nacionales en materia de transformaciones educativas promovidas por instancias gubernamentales federales, estatales y del sector privado.
- Promover y dar seguimiento a programas emergentes que incidan claramente en la solución de problemas prioritarios de las escuelas.

Seguimiento, control y concertación en torno a las políticas laborales dentro del magisterio

- Influir en la toma de decisiones de las autoridades educativas y gremiales sobre asuntos político laborales.
- Atender asuntos político partidistas y gubernamentales vinculados con los procesos educativos.

6.5.1.5 Dimensión Social Comunitaria

De la gestión escolar se refiere al seguimiento y apoyo que se brinda a las escuelas y a las comunidades en donde se encuentran ubicadas, para que realicen una efectiva vinculación entre ellas con el propósito de obtener un mayor compromiso social por la calidad educativa a la cual aspiran las escuelas y satisfacer las necesidades sociales de la comunidad. La gestión educativa en el campo social-comunitario se conduce hacia el logro de altos estándares de eficacia externa e impacto. Incluye las siguientes acciones:

- Vincular a las escuelas con representantes de la sociedad civil de tal suerte que coadyuven en el logro de metas claras, medibles y ampliamente difundidas.

- Apoyar, asesorar y capacitar a los padres de familia para el mejoramiento de la calidad de la educación.
- Servir de enlace con las autoridades educativas de instituciones e instancias de los subsistemas de educación básica, media superior y superior.
- Rendir oportunamente cuentas a la sociedad.
- Coadyuvar a la convivencia sana, productiva e inclusiva.

6.6 Obstáculos y retos que conllevan la innovación en la supervisión escolar

En el caso particular de los procesos de cambio en la supervisión escolar, existe evidencia de que el sindicato interfiere en la toma de decisiones de asuntos que le competen directamente al supervisor, como es el de los estímulos y sanciones que se aplican a los docentes de acuerdo con su desempeño en las escuelas

Los investigadores de la educación han adoptado posturas diversas en relación con el papel que juega el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en los proyectos de cambio educativo y en particular de los cambios en la gestión escolar. Por un lado, hay autores que critican decididamente la ingerencia del SNTE en los asuntos eminentemente educativos, considerando que su actuación debe restringirse al ámbito laboral y que su participación en diversas situaciones obstaculiza, si no es que impide, diversos procesos de cambio.

En el caso particular de los procesos de cambio en la supervisión escolar, existe evidencia de que el sindicato interfiere en la toma de decisiones de asuntos que le competen directamente al supervisor, como es el de los estímulos y sanciones que se aplican a los docentes de acuerdo con su desempeño en las escuelas. Ezpeleta y Weiss (1996) mencionan que esta interferencia o intromisión se debe a que el acceso al cargo de supervisor es avalado por el sindicato, y en vista de que los supervisores continúan en el mismo, gracias a su participación activa en la organización sindical, difícilmente

“... pueden oponer resistencia o diferenciarse de la singular perspectiva sindical sobre ‘los derechos de los maestros’ y su defensa, incluyendo [a] los irresponsables [a quienes también se les da] este poderoso respaldo corporativo, tributario de prácticas clientelistas y ajeno a cualquier criterio profesional, [lo cual se vuelve] fuente de las seguridades que amparan el ausentismo en las escuelas...”²²

Esta situación puede ser tan extrema como en el caso de los maestros violadores, donde la parte sindical impide que los supervisores tomen decisiones para que los maestros asuman las consecuencias de sus acciones.

Este círculo vicioso de irresponsabilidad en el cargo, incumplimiento en los niveles mínimos de calidad en la docencia, violación de los derechos humanos de los estudiantes, sin la aplicación de sanciones correspondientes, —que se resuelven fundamentalmente a través de *pactos de caballeros* y *pactos de intereses*—²³ es una de las causas de que la oferta de enseñanza para los sectores más marginados no pueda alcanzar niveles de calidad aceptables.

²² Ezpeleta y Weiss (1996). p. 55.

²³ Ezpeleta, Justa (2003). p. 573.

Lo mismo ocurre ante comportamientos desviados de los supervisores, considerados “ilegítimos para la mirada pedagógica”, ante los cuales el espíritu corporativo sindical defiende a los supervisores ante posibles sanciones como consecuencia de sus desvíos personales.²⁴

En el mismo tenor, Latapí (2004) considera que el SNTE ha constituido un obstáculo para los procesos de cambio, en particular las resistencias sindicales en el caso de los procesos de descentralización estuvieron dirigidas a bloquear iniciativas importantes de las autoridades locales en las diferentes entidades federativas, utilizando como argumento el que el proceso de descentralización “...quebrantaría la unidad del sindicato, su carácter de interlocutor principal y su capacidad de negociar los incrementos salariales”.²⁵

Otras posturas (Leyva, Góngora y Rodríguez, 2004) sostienen que el SNTE no es el principal ni único responsable del deterioro de la calidad de la educación, ni los maestros (o supervisores) son víctimas del poder omnipresente del sindicato en las relaciones bilaterales con la SEP. Si bien es cierto que este sindicato mantiene, a diferencia de la mayor parte de los sindicatos, una incidencia importante en la política de la organización en la que se inscribe (la SEP), no es, de acuerdo con la opinión de los autores, el responsable exclusivo de los problemas educativos sino “...un invitado especial pero no más”.²⁶ Para los autores, la educación mexicana es producto de “...la historia de elaboraciones, negociaciones y pactos entre diferentes actores educativos..., entre los cuales se cuentan representantes políticos, de las cámaras de diputados y senadores, actores políticos que forman parte de redes de poder en el nivel regional y local, así como funcionarios de la Secretaría de Educación Pública”.²⁷

A nivel institucional, uno de los cambios importantes tiene que ver con la forma en que éstos se introducen, las vías y formatos en que se comunican las directrices del mismo y se les da seguimiento. Las formas tradicionales que se utilizan para estos propósitos son las de la comunicación en *cascada*, de *arriba hacia abajo*, con lo cual se distorsiona el mensaje, el sentido, el propósito, la profundidad y las directrices del cambio.

Un reto fundamental que debe enfrentar la gestión escolar es el de disminuir el número de programas extracurriculares que tienen que introducir y apoyar los supervisores y que compiten con el tiempo y los recursos que se destinan a dar cumplimiento al proyecto escolar.

Por su parte, la gestión institucional deberá incorporar la comunicación de *abajo hacia arriba* en la que se tome en cuenta la dimensión subjetiva,²⁸ mediante la cual los agentes del cambio representan, significan y operacionalizan las innovaciones, de tal manera que sea posible que se entiendan que las dinámicas del cambio son diferentes, en vista de que quienes las instrumentan son personas que difieren entre sí en

En el mismo tenor, Latapí (2004) considera que el SNTE ha constituido un obstáculo para los procesos de cambio, en particular las resistencias sindicales en el caso de los procesos de descentralización estuvieron dirigidas a bloquear iniciativas importantes de las autoridades locales en las diferentes entidades federativas, utilizando como argumento el que el proceso de descentralización “...quebrantaría la unidad del sindicato, su carácter de interlocutor principal y su capacidad de negociar los incrementos salariales”

²⁴ Ezpeleta, Justa (2003).

²⁵ Latapí (2004). p.13.

²⁶ Leyva, Góngora y Rodríguez (2004). p. 57.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibid*. p. 54.

múltiples dimensiones y que por tanto, presentan diferentes niveles de comprensión, aceptación y compromiso con dichas innovaciones.

En el nivel de la gestión escolar los desafíos no son menores, en relación con las condiciones actuales en que operan las escuelas, en particular las condiciones de trabajo de profesores y directores, quienes se ven sometidos a cargas excesivas de trabajo burocrático que les impiden dedicarse a las tareas sustantivas de la enseñanza. Asimismo, el propio trabajo del supervisor deberá redimensionarse y reorientarse; de tal forma que se *minimicen las tareas de inspección y se potencialicen las de apoyo y acompañamiento del proceso pedagógico*.

En el nivel de la gestión escolar los desafíos no son menores, en relación con las condiciones actuales en que operan las escuelas, en particular las condiciones de trabajo de profesores y directores, quienes se ven sometidos a cargas excesivas de trabajo burocrático que les impiden dedicarse a las tareas sustantivas de la enseñanza

Para ello, es necesario reconfigurar los niveles de supervisión asignando a las escuelas a través de la figura del director y de la comunidad educativa en su conjunto las tareas de supervisión interna y asignando a los supervisores las tareas de supervisión externa, enfocadas a atender fundamentalmente a las escuelas que requieren más apoyo y espaciando aquellas que están cumpliendo con los estándares establecidos.

Otro reto fundamental en el nivel de la gestión escolar tiene que ver con la definición precisa de normas, procedimientos, estrategias, instrumentos y técnicas precisas de supervisión escolar, las cuales, como se apuntó en el capítulo 2, no deben ser responsabilidad de las instancias locales sino obedecer a políticas educativas de Estado, que establezcan lineamientos claros en las que se regulen y normen el trabajo de supervisión escolar.

A nivel de gestión pedagógica misma que se da al interior de las escuelas (aunque no es el objeto de estudio principal de este volumen) en vista de su estrecha relación con los otros dos niveles de gestión, se enfrentan retos importantes, tales como, la creación de comunidades de gestión o redes de supervisión entre pares, así como mecanismos de rendición de cuentas o de contraloría interna en los que participen alumnos, padres de familia y representantes de la sociedad civil. Para ello se requiere diseñar mecanismos para conceder tiempos fuera del aula a los profesores para que puedan trabajar de manera colegiada, así como introducir estrategias novedosas de vinculación con los padres de familia, quienes deben de ejercer su derecho de participar en la educación de sus hijos; ser capacitados para que su contribución al proceso de enseñanza sea significativa y tengan la capacidad de demandar que la escuela le rinda cuentas respecto de los resultados educativos alcanzados por la institución.

6.7 Incentivos y reconocimientos que se requieren para apoyar los procesos de cambio en la supervisión escolar

Según Vaillant,²⁹ en diversos países latinoamericanos en los años ochenta y noventa en el contexto de los programas de mejoramiento de la calidad y equidad en la enseñanza básica se establecieron incentivos y programas para el desarrollo profesional del docente. Por ejemplo en Colombia con el objeto de premiar a los mejores maestros por su desempeño, se les asignó un bono de 1,5 veces el sueldo mensual promedio. En Chile a través de la Ley de Estatuto de los Profesionales con el propósito de

²⁹ Vaillant, Denise (2005)

obtener mayor estabilidad y profesionalización de los docentes se otorgaron premios no monetarios para estimular su excelencia.

En Brasil se estableció el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magisterio* a fin de conseguir un mejoramiento profesional del docente en servicio, la ampliación de su carga horaria para actividades de planificación, aumento del piso salarial, y otorgamiento de incentivos a la productividad docente

En Argentina funciona la Red Federal de Formación Continua con el objeto de articular las instituciones para brindar formación docente. En Uruguay para atender el fracaso escolar y a los niños en situación de riesgo social, se ha instrumentado el Programa para Maestros de Escuelas de Tiempo Completo.

En México, los incentivos otorgados a profesores y estudiantes son de diversa índole. Zorrilla (2002),³⁰ considera que las reformas educativas de la última década se caracterizan, entre otros aspectos, por impulsar el desarrollo del sistema educativo e introducir nuevos esquemas para la promoción laboral de los maestros a través de la carrera magisterial; el fomento de programas para la formación y capacitación docente y la reforma de la formación inicial; la recuperación salarial de los maestros iniciada en 1995; y últimamente la creación del Programa de Estímulos a la Calidad del Docente.

Por otra parte, en relación con los estudiantes se han fomentado programas de becas y desayunos escolares. De acuerdo al Banco Mundial (2005),³¹ en cuanto a la infraestructura y apoyo en materiales se ha beneficiado a los niños de escuelas ubicadas en las regiones más pobres y alejadas del país a través de un financiamiento adicional para infraestructura, útiles escolares e incentivos para los maestros.

De acuerdo con la autora arriba mencionada, “a pesar del impulso renovador de la reforma educativa de la última década del siglo XX, [...] los resultados no han sido los esperados. La escuela pública en, general, si bien con honrosas excepciones, no ha conseguido renovar sus prácticas pedagógicas, la calidad en términos de los aprendizajes de los alumnos está aún lejos de conseguir los estándares planteados en el currículo y los desiguales niveles de aprovechamiento escolar entre regiones, estados, municipios y escuelas hablan de una inequidad en la distribución de las oportunidades para aprender; lo que como país, se ha definido como lo *básico* (SEP, 2001)”.

Consideraciones finales

La contrastación entre los modelos A y B de gestión escolar, que sirvieron como parámetro para analizar las situaciones actual y deseable de la supervisión escolar en la educación primaria en México, nos permiten afirmar que existe la necesidad de reducir la distancia entre los dos modelos, para dar cumplimiento a las metas de la supervisión escolar establecidas en los Programas Nacionales de Educación 2001-2006 y 2007-2012 y como se describió en los capítulos 1 y 2 de este volumen, no han sido cumplidas a cabalidad.

³⁰ Zorrilla, Margarita (2002).

³¹ Banco Mundial (2005).

En primer lugar, es fundamental que cuerpos técnicos atiendan el problema de la definición de las funciones y acciones de los supervisores escolares y sus grupos de apoyo. La propuesta que se presenta en este documento puede servir como insumo para iniciar la discusión y afinar la propuesta que deberá culminar con uno o varios manuales de supervisión escolar para la educación primaria.

En los manuales de supervisión que puedan proponerse en el futuro, es recomendable hacer realidad lo expresado en las metas educativas del SEN, dando prioridad a las funciones del supervisor que se refieren a los aspectos técnico-pedagógicos sobre las demás.

En segundo término, es importante tomar en cuenta, que las funciones descritas en el presente capítulo son generales y cubren los ámbitos de la supervisión escolar. Ahora bien, dado que las acciones son numerosas y las problemáticas de las escuelas son diversas, complejas y ocurren en contextos distintos, entonces, en documentos normativos se deberán especificar aquellas que compete cumplir a los supervisores que atiendan una determinada tipología de escuelas. En este sentido, se buscará que las acciones de supervisión sean pertinentes y relevantes respecto de los centros escolares y sus entornos.

Otro aspecto que resulta relevante es el de la profesionalización de la función supervisora. Una vez definido el perfil, las funciones y las acciones, será necesario iniciar acciones de capacitación en aspectos generales y específicos de supervisión escolar, para lo cual se deberá contar con procedimientos descritos con detalle apoyados en el uso de instrumentos de observación, de análisis y reporte de la información obtenida durante el ejercicio de las tareas de supervisión. Corresponderá también a cuerpos técnicos especializados, apoyados por grupos de supervisores destacados, definir estos procedimientos, técnicas e instrumentos, los cuales deberán ser validados por expertos, piloteados y sometidos a procesos de validación in extenso, antes de ser disseminados en todo el sistema.

También es necesario reorientar las acciones de supervisión hacia el otorgamiento de una mayor autonomía a las escuelas, de tal forma que mediante procesos de autoevaluación, pueda monitorear su avance hacia el cumplimiento de las metas educativas propuestas tanto en el proyecto escolar, como aquellas delineadas en la política educativa del sector y los compromisos internacionales a los que se vea sujeta la educación primaria. Esta reorientación conduciría a la realización de la labor supervisora en plazos más espaciados (cada tres años por ejemplo), recuperando la información obtenida por la escuela en ese lapso y concentrándose en los aspectos técnico-pedagógicos de su labor. Este lapso podría reducirse en el caso de escuelas que requiriesen de mayor apoyo para cumplir con las metas propuestas.

De capital importancia será conformar equipos de supervisión, en los cuales se considere la participación de supervisores de otras zonas, mismos que podrían apoyar la función de supervisión de sus colegas, además del apoyo que podrían recibir de expertos, asesores técnico pedagógicos y asesores técnico-administrativos.

Finalmente, resulta fundamental para el diseño de indicadores precisos de la función supervisora, contar con estándares de desempeño para cada una de las funciones

y las diversas acciones incluidas en ellos, desarrollados a partir de un perfil preciso de las competencias con que debe contar el supervisor escolar, así como los descriptores conceptuales que permitan recoger la evidencia de que éstos se cumplen durante el desarrollo de la tarea de supervisión.

Bibliografía del capítulo 6

- Backhoff, Eduardo; Edgar Andrade, Andrés Sánchez y Margarita Peon (2007). *El aprendizaje en tercero de primaria en México: español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales*. México, D.F., INEE.
- Backhoff, Eduardo; Edgar Andrade, Andrés Sánchez, Margarita Peon y Arturo Bouzas (2006). *El aprendizaje del español y las matemáticas en la educación básica en México: sexto de primaria y tercero de secundaria*. México, D. F., INEE.
- Banco Mundial (2005). México y América Latina. México: escuelas sin goteras. Visitado el 23-12-08. En web.worldbank.org/.../BANCOMUNDIAL/.../0,,contentMDK:20630311~menuPK:5.
- Barocio R., Espriu R. M., García B. 1998a. *El curriculum con orientación cognoscitiva*. Reporte de investigación. Primera fase 1983-1988. México. Facultad de Psicología UNAM-SEP
- Barocio R., Espriu R. M., García B. 1998b. *El curriculum con orientación cognoscitiva*. Reporte de investigación. Segunda fase 1983-1988. México. Facultad de Psicología UNAM-SEP
- Calvo, Beatriz; et al. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París, IPE-UNESCO.
- Casassus, Arancibia y Froemel (1996). "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, no. 10, enero-abril, pp.231-261.
- Casassus, Juan (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina. La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B*. Unesco. Encontrado en: <http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec2%20.pdf>
- Del Castillo Alemán, Gloria (2007). *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal*. México, Flacso.
- Díaz Gutiérrez, María Antonieta y Gustavo Flores (2007). *Resultados nacionales. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2006 (SERCE)*. México, D.F., INEE.
- Ezpeleta (1999). "Federalización y reforma educativa". En: María del Carmen Pardo (coord.). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Ezpeleta, Justa (2003). "Reseña de La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas, de Beatriz Calvo Pontón". En: *Revista mexicana de investigación educativa*. No. 18, vol. 8, p. 573.

- Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss (1996). "Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: tramas preexistentes y políticas innovadoras". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No. 1, vol. 1, p. 55.
- Fernández, Tabaré (2003). *Perfiles de las Escuelas Primarias Eficaces de México*. México, INEE.
- Fullan, M. (2002). *El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*. 6 (1-2), p.99-70.
- Fullan, M. (2003). *Las fuerzas del cambio con creces*. Madrid, Akal, p. 19, 23.
- Fullan, M. y A. Pomfret (1977). "Research on curriculum and instruction implementation". In: *Review of Educational Research*, 47(1), 335-397.
- Fullan, M. y S. Stigelbauer (1997). *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*. México, Trillas, p. 50.
- INEE (2008). *¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México. Informe anual 2008*. México, D.F., INEE.
- Latapí, Pablo (2004). "La política educativa del Estado mexicano desde 1992". En: *Revista electrónica de investigación educativa*, no. 6, vol. 2, p. 13.
- Lavín, Sonia; Silvia del Solar y Elías Padilla (1997). *El Proyecto Educativo Institucional como herramienta de construcción de identidad. Guía metodológica*, PIIE, Santiago. Encontrado en: http://www.mineduc.cl/biblio/documento/Gestion_p900.doc
- Leithwood, K. A. y D.J. Montgomery (1980). "Evaluating program implementation". In: *Evaluation Review*, 4, pp. 193-214.
- Leyva, Góngora y Rodríguez (2004). "El paradójico sindicato nacional". En: *El cotidiano*, Año-Vol 20, (128), p. 57.
- Murillo, F. J. (2006). "Una dirección escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido". En: *Revista Latinoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. No 4 (4e). Encontrado el 13 de diciembre de 2008 en: http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art2_hm.htm
- Robles Vásquez, Héctor V. (coordinador) et. al. (2008). *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Anexo electrónico*. México, D. F. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, p. 105.
- SEP (1987). *Manual del supervisor de zona de educación primaria*. México, SEP.
- SEP (2008). *Resultados nacionales de las aplicaciones ENLACE*. México, SEP. Encontrado en: <http://enlace2007.sep.gob.mx/>.
- Tapia Uribe, Medardo (2004). "Federalización y gestión educativa estatal. El caso de Morelos". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, no. 21, vol. 9, pp. 361-401.
- Vaillant, Denise (2005) *Reformas educativas y rol del docente*. En *Revista PRELAC*. Encontrado el 20 de diciembre de 2008 en: www.oei.es/docentes/articulos/reformas_educativas_rol_docentes_vaillant.pdf
- Zorrilla, Margarita (2002). *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). Consultado el 10-11-08 en: <http://redie>.

Anexos

ANEXO I. Perfil de los supervisores escolares

AR01 FICHA DE IDENTIFICACIÓN

NOMBRE DEL INDICADOR

Perfil de supervisores escolares de educación básica

FÓRMULA DE CÁLCULO

Indicadores, expresados como porcentaje:

- a. Sexo (hombres)
- b. Hablan lengua indígena
- c. Clave de supervisor
- d. Escolaridad
- e. En proceso de jubilación
- f. Acceso por examen de oposición
- g. Capacitación sobre gestión escolar
- h. Dispone de oficina propia
- i. Dispone de computadora
- j. Dispone de fax
- k. Dispone de Internet
- l. Al menos un Apoyo Técnico Pedagógico

Expresados como promedio:

- m. Edad
- n. Antigüedad en el sistema educativo
- o. Años como supervisor
- p. Años de servicio al momento de asumir el cargo
- q. Movilidad en las zonas escolares

$$\text{Porcentajes: } \frac{\hat{n}^a}{\hat{n}} \times 100$$

\hat{n}^a Número de supervisores que tienen el atributo a

a Atributo considerado

\hat{n} Número total de supervisores

$$\text{Promedios: } \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{\hat{n}}$$

x_i Valor que adopta la variable en el supervisor $i=1, \dots, n$

\hat{n} Número total de supervisores

OFRECE ELEMENTOS PARA EVALUAR LAS SIGUIENTES DIMENSIONES DE CALIDAD EDUCATIVA

Eficiencia y Equidad

DESAGREGACIÓN

Nivel educativo, tipo de servicio, entidad federativa.

FUENTE

Información de las Áreas Estatales de Evaluación

DEFINICIÓN

Conjunto de porcentajes o promedios que representan el número de supervisores escolares de educación básica que comparten determinadas características, por cada cien del total. El perfil se compone de rasgos personales (sexo, edad y lengua indígena); aspectos formativos académicos (escolaridad y capacitación en gestión escolar); elementos laborales (clave de supervisión, acceso al cargo, antigüedad en el sistema, años como supervisor, años de servicio antes de asumir el cargo, en proceso de jubilación, movilidad). También se incluyen aspectos relacionados con recursos humanos (equipo de apoyo técnico-pedagógico) y materiales (computadora, fax y internet) considerados necesarios para el desempeño de su función.

INTERPRETACIÓN

Este conjunto de indicadores ofrecen una imagen con la cual se delinea el perfil característico y deseable de los supervisores de educación básica. Aporta elementos para señalar la incidencia de algunas condiciones consideradas convenientes para realizar su función. A medida que en un mayor porcentaje de supervisores se registre la presencia de dichos atributos y cuenten en mayor medida con tales recursos, entonces se esperará que lo anterior contribuya favorablemente al desempeño de sus funciones. Con estos porcentajes y promedios se puede distinguir en qué niveles de educación básica y tipos de servicio habría posibilidades de ofrecer una mejor supervisión escolar.

UTILIDAD

La información permite obtener una semblanza de los supervisores escolares en la educación básica. Los datos ofrecen un conjunto de elementos que ayudan a apreciar cómo tales características de los supervisores se dan en los diferentes tipos de servicio. Éstos sirven a las autoridades para orientar el diseño de políticas educativas; las cuales, giren en torno a prioridades para mejorar la supervisión en las escuelas. Señala hacia dónde deben ir dirigidos los esfuerzos para remediar las diferencias en la prestación del servicio y asegurar la equidad y la eficiencia en la supervisión escolar.

INFORMACIÓN DE REFERENCIA

Valores nacionales

FUENTE

Información de las Áreas Estatales de Evaluación

ANEXO II. Variables de los perfiles típico y deseable del supervisor escolar

Variables de perfil típico

Indicador	Construcción operativa
Edad	Promedio de edad de los supervisores escolares
Sexo	Porcentaje de hombres
Habla lengua indígena	Porcentaje de supervisores que hablan una lengua indígena
Acceso al cargo por CME	Porcentaje de supervisores que accedieron al cargo mediante la Comisión Mixta de Escalafón
Comisionados en el cargo	Porcentaje de supervisores que están comisionados al cargo
Antigüedad	Promedio de años en servicio de los supervisores escolares
Años como supervisor	Promedio de años que tienen en el cargo de supervisores escolares
Años de servicio al momento de asumir el cargo	Promedio de años que tenían al momento de asumir el cargo de supervisor escolar
Inscrito en CM	Porcentaje de supervisores escolares inscritos en el Programa Nacional de Carrera Magisterial
Nivel de CM	Porcentaje de supervisores escolares que tienen el nivel más alto (D) del Programa Nacional de Carrera Magisterial
En proceso de jubilación	Porcentaje de supervisores escolares que se encuentran en proceso de jubilación

ANEXO II (continuación). Variables de los perfiles
típico y deseable del supervisor escolar

Variables de perfil deseable

Escolaridad	Porcentaje de supervisores cuyo último grado escolar obtenido fue maestría o doctorado
Capacitación para asumir el cargo	Porcentaje de supervisores que recibieron capacitación antes de asumir el cargo sobre supervisión escolar de más de ocho horas
Capacitación en gestión escolar	Porcentaje de supervisores que recibieron capacitación sobre gestión escolar al menos en un diplomado de 40 horas
Clave de supervisión	Porcentaje de supervisores escolares que cuentan con la clave correspondiente al cargo
Acceso al cargo por concurso de oposición	Porcentaje de supervisores que accedieron al cargo mediante un concurso o examen de oposición
Movilidad en las zonas escolares	Porcentaje de supervisores que en sus años de servicio ha estado asignado a tres zonas escolares o más
Apoyos Técnico Pedagógico	Porcentaje de supervisores escolares que están acompañados por al menos un apoyo técnico pedagógico
Oficina	Porcentaje de supervisores escolares con oficina propia
Dispone de teléfono	Porcentaje de supervisores que disponen en sus oficinas de teléfono
Dispone de fax	Porcentaje de supervisores que disponen en sus oficinas de fax
Dispone de computadora	Porcentaje de supervisores que disponen en sus oficinas de computadora
Dispone de Internet	Porcentaje de supervisores que disponen en sus oficinas de Internet
Vehículo oficial	Porcentaje de supervisores que disponen de vehículo oficial
Viáticos	Porcentaje de supervisores escolares que cuentan con viáticos para realizar las visitas a las escuelas

