



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**SUPERVISORAS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR.  
Entre la tradición, el control y el derrumbe del santuario**

Tesis

Que para obtener el grado de:

Doctora en Pedagogía presenta

**Martha Lucía Rivera Ferreiro**



MAYO 2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A las supervisoras actuales y futuras.*

*Aquellas que pese a las turbulencias  
saben guiar los barcos a buen puerto.*

*A las que conservan su capacidad de asombro  
y disfrutan lo que hacen  
sin perder de vista el propósito vital de su oficio  
que es la formación de los niños pequeños.*

*A las que confían en las capacidades de los alumnos y colegas  
tanto como reconocen las limitaciones propias,  
a sabiendas de que la experiencia no lo es todo.*

*A quienes sorteán inteligentemente las reglas y políticas absurdas,  
a quienes rechazan las formas rígidas de pensamiento,  
y se atreven a probar maneras distintas de hacer las cosas.*

*En fin, a todas aquellas que dejan huellas indelebles,  
que nos recuerdan por qué somos seres humanos.*

## AGRADECIMIENTOS

Escribir estos agradecimientos me tomó más tiempo del que hubiera querido, no sabía cómo empezar, a quién mencionar primero y con quién seguir. Me resultaba difícil primero hacer el recuento de las muchas personas que de un modo u otro y en diferentes momentos, contribuyeron a hacer posible esta investigación. Después porque inevitablemente corría el riesgo de omitir a alguien.

Pero como dicen los matemáticos, el orden de los factores no altera el producto que en este caso, es expresar mi gratitud. Así que decidí comenzar por quienes influyeron de manera significativa a lo largo de todo el proceso, después a quienes me apoyaron durante ciertas etapas para finalmente mencionar a quienes me acompañaron durante todo el largo proceso de investigación, pero también lo han hecho a lo largo de la vida.

Muy especialmente agradezco a Monique Landesmann, mi directora de tesis. Gracias por ayudarme a atravesar el túnel, tienes toda la razón cuando dices que lo bueno es que tenía ventanas y respiraderos, tú me ayudaste a encontrarlos. Gracias por tu presencia constante, tu sensibilidad y trato siempre amable, tu disposición y apertura a diversos enfoques, también por el tiempo dedicado a la lectura siempre cuidadosa de mis textos, por las orientaciones y señalamientos, las observaciones a las limitaciones, debilidades o puntos oscuros de mi trabajo siempre acompañadas de útiles sugerencias. El período de convivencia y constante intercambio de ideas, experiencias y reflexiones, me aportó también un cúmulo de aprendizajes significativos no solo en el terreno intelectual, también en el afectivo; aprendí a conocerte, a quererte y a respetarte por tu sencillez, misma que da cuenta de tu gran calidad humana. No me cabe la menor duda de que estos lazos sobrevivirán al paso del tiempo.

A Rosa María Torres, Martha Corenstein - con quien es la segunda ocasión que coincido en esto de elaborar y defender una tesis- y Etelvina Sandoval, integrantes del comité tutorial. Gracias por su cuidadosa lectura, comentarios y sugerencias para mejorar este trabajo.

A Roberto González, primero por el rico intercambio que sostuvimos durante el seminario de violencia escolar que coordinaste. Tus sugerentes aportaciones al igual que las estimulantes y fructíferas reflexiones e intercambios que propiciaste entre todos los que asistimos, como verás fueron recuperadas en buena medida para explicar el surgimiento de la seguridad infantil como un nuevo objeto de supervisión. Va mi reconocimiento también por ayudarme a encontrar el hilo o mejor aún, el pegamento para unir las piezas. También por señalarme certeramente y sin rodeos, los hoyos que hacían agua en la embarcación; ahora entiendo mejor el significado de la amistad, nada tiene que ver con la complacencia o el solapamiento.

A Susana García Salord; ella seguramente no lo sabe, pero los seminarios bajo su conducción a los que tuve oportunidad de asistir en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, además de acercarme amablemente a la teoría de Pierre Bourdieu mostrándome lo magnitud de su obra, me abrieron un nuevo horizonte de perspectivas teóricas con las que no estaba familiarizada, pero sobre todo, entendí la importancia vital de las decisiones metodológicas en un proceso de investigación. Desde entonces me quedó clavada la espina de la vigilancia constante del rigor en el análisis, necesariamente relacional cuando se pretende construir explicaciones plausibles de los fenómenos sociales.

A Antonio, Acacia, Patricia y Martha, compañeros del mismo dolor, por el tiempo dedicado a lectura de mis desvaríos, por las discusiones, comentarios y sugerencias hechas a los borradores de buena parte de los capítulos que componen este trabajo. Desde luego, también por los buenos momentos que pasamos juntos, mismos que me ayudaron a llegar a la otra orilla.

A la Universidad Pedagógica Nacional por todas las facilidades, el tiempo y sobre todo, los recursos proporcionados hacia el final del proceso, lo cual me permitió contar con las condiciones necesarias para concluir más o menos en el tiempo previsto.

A la UNAM, mi alma mater, particularmente a la coordinación del posgrado en Pedagogía, siempre que lo necesité encontré la puerta abierta, recibí respuesta a mis dudas, fui atendida con diligencia y sin demora.

Quiero también agradecer profundamente el apoyo de Elenita, gran conocedora de los entretelones institucionales de la educación preescolar. Gracias por tu desinteresada y generosa ayuda durante el proceso de investigación, especialmente por la intermediación para contactar a las entrevistadas durante la etapa de trabajo empírico.

A mis colegas y amigos de cuerpo académico por su comprensión y paciencia, también a mis alumnos y tesisistas por darme la oportunidad de descubrir las múltiples posibilidades de retroalimentación mutua entre la docencia y la investigación, así como también de refinar didácticamente la enseñanza de ciertos elementos metodológicos que considero indispensables en la formación de todo profesional de la educación.

Dedico estas últimas líneas a las dos personas más cercanas a mi corazón, parte de mi vida, fuente de mis afectos y en no pocas ocasiones, de mis desatinos: mi compañero en el terreno personal y profesional y mi hija.

Gracias Marce por las incontables conversaciones de sobremesa en las que por largas horas escuchaste atentamente mis confusiones, avances, retrocesos y dudas mil acerca de un trabajo que parecía no tener fin; gracias también por las reflexiones compartidas, por la compañía, la confianza, los cariños, también por las discusiones y reconvenciones, algunas merecidas y otras no tanto. Por todos estos motivos, este trabajo es en muchos aspectos también tuyo.

A Jime mi *núnica*, por los cariñitos, apapachos y porras, pero sobre todo por recordarme constantemente que podía descansar un poco pero nunca detenerme, siempre con esa impaciencia, la misma de los pequeños viajeros cuando emprenden el primer recorrido largo y cada cinco minutos preguntan: ¿ya vamos a llegar? Ya llegamos mi niña, felicitémonos por eso.

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
<b>CAPÍTULO 1. PROBLEMATIZACIÓN.....</b>	<b>24</b>
1.1 Antecedentes.....	26
1.2 Los hechos .....	29
1.3 Construcción del problema.....	35
1.3.1 Las preguntas y los supuestos .....	37
1.3.2 El objeto de estudio y los propósitos de la investigación.....	39
1.4 Referentes conceptuales.....	40
1.5 La estrategia analítica.....	53
<b>CAPÍTULO 2. PLANTEAMIENTOS RECIENTES SOBRE SUPERVISIÓN EDUCATIVA.UNA REVISIÓN CRÍTICA.....</b>	<b>63</b>
2.1 La supervisión desde la perspectiva del sistema experto.....	68
2.1.1 El sistema experto en la educación básica .....	69
2.1.2 Planteamientos del sistema experto acerca de la supervisión .....	75
2.1.3 Rasgos comunes y limitaciones de los estudios sobre la supervisión.....	89
2.2 La supervisión desde la perspectiva de las políticas, los políticos y los administradores de la educación.....	93
2.3 La supervisión como función del sistema educativo y los supervisores como sujetos: una distinción necesaria.....	101

<b>CAPÍTULO 3. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SUPERVISIÓN EN EL NIVEL PREESCOLAR: aproximación histórica.....</b>	<b>104</b>
3.1 Inspección y escuelas de párvulos (1820-1915).....	107
3.2 La inspección <i>comunitaria</i> (1920-1950).....	113
3.3 De la inspección <i>comunitaria</i> a la supervisión científica en un contexto de expansión educativa (1960s-1980s) .....	119
3.4 De la supervisión científico-burocrática-política a la supervisión <i>profesional</i> (1990 a la fecha).....	130
3.5 Situación actual: la disputa por la educación básica en el Distrito Federal y sus repercusiones en la educación preescolar .....	139
3.6 Síntesis reflexiva.....	151
 <b>CAPÍTULO 4. LAS PRÁCTICAS DE LAS SUPERVISORAS. Continuidades, desplazamientos, tensiones y significados.....</b>	 <b>155</b>
4.1 Trayectorias profesionales.....	158
4.2 El lugar de las prácticas de supervisión: cuadrícula institucional.....	169
4.3 La lógica de las prácticas.....	176
4.3.1 Manifestaciones objetivas: lo que les dicen que tienen que hacer y lo que hacen.....	180
4.3.2 Dimensión subjetiva: opiniones, pensamientos y percepciones.....	198
4.3.2.1 Opiniones sobre la obligatoriedad, múltiples visiones.....	199
4.3.2.2 Sobre lo pedagógico: el nuevo programa y la asesoría.....	209
4.3.2.3 Percepciones sobre la dimensión organizacional.....	214



4.3.2.4 Significados sobre la supervisión.....	218
4.4 Síntesis reflexiva.....	222
<b>CAPÍTULO 5. EMERGENCIA DE NUEVOS CONTENIDOS DE SUPERVISIÓN. LA SEGURIDAD INFANTIL Y SUS RIESGOS COLATERALES.....</b>	<b>228</b>
5.1 Manifestaciones del problema.....	230
5.2 Situación detonante: el caso Tonalli.....	232
5.3 La respuesta institucional: de los casos de abuso a la reglamentación de la seguridad infantil.....	234
5.4 Efectos prácticos: de los “gajes del oficio” a la (in)seguridad infantil.....	238
5.5 Tácticas y recursos para controlar la cadena de riesgos.....	241
5.6 Los interminables peligros de la gestión del riesgo.....	248
5.7 Tomas de posición: cuestionamientos a la gestión institucional.....	252
5.8 Síntesis reflexiva.....	257
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>263</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>284</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>295</b>

## INTRODUCCIÓN

Los proyectos, como las acciones y posicionamientos ante la vida misma, no surgen de la nada, se encuentran siempre ligados a las vicisitudes y experiencias acumuladas en los distintos tramos recorridos que configuran una trayectoria individual, social y profesional, misma que invariablemente abreva de distintas fuentes. En este proceso el tiempo y el espacio constituyen dos elementos determinantes en la vida de todo individuo, grupo o sociedad. No resulta entonces casual interesarse por cierto tipo de problemas; esto tiene que ver con inquietudes e intereses forjados a lo largo de dicha trayectoria.

En este caso una de las fuentes de las que se alimentó el interés por la investigación en el campo de la gestión educativa fue mi propio proceso evolutivo en torno a diferentes temas y problemas relacionados con la educación básica, mismos que a *grosso modo* han ido del desarrollo infantil al diseño, desarrollo y evaluación curricular, pasando por el tema de las organizaciones desde una perspectiva psicosocial hasta llegar a las instituciones educativas, la gestión y la política educativa.

Otra fuente igualmente importante de la que surge y abreva el interés por el tema abordado en este trabajo es la propia experiencia de intervención, actualización y formación de profesores, directores escolares, equipos técnicos, supervisores y mandos medios de las secretarías de educación de diferentes entidades del país. Además de constituir una influencia importante en los diversos derroteros temáticos recorridos, estas experiencias han estado estrechamente anudadas a la formación de varias generaciones de jóvenes en el campo de la educación, actividad a la que me he dedicado de forma ininterrumpida desde hace 25 años.

Todos estos procesos y experiencias acumuladas me han llevado a reconocer que las opciones epistemológicas y metodológicas elegidas en un determinado momento para abordar, explicar y entender ciertos procesos, fenómenos o situaciones concretas de la realidad educativa, más tarde resultaron ser insuficientes, inoperantes o limitadas.

De este modo, resulta innegable que todas estas experiencias han ejercido una influencia importante en el modo de concebir los procesos de formación en general, ejercer la docencia o concebir e intervenir en el ámbito de la gestión de la educación básica, y sobre todo en las opciones metodológicas elegidas para llevar a cabo la investigación, aventura en la que me he embarcado de unos años a la fecha. A medida que en el curso de mi trayectoria profesional han emergido nuevas inquietudes, desafíos o intereses profesionales, la necesidad de adoptar perspectivas distintas se ha hecho cada vez más patente, lo que me ha llevado a transitar paulatinamente de los enfoques disciplinares a la adopción de perspectivas interdisciplinares, siempre en busca de nuevas herramientas y recursos para comprender y explicar la realidad educativa.

Así pues, como bien dice de Certeau (2000), las trayectorias son singulares e indeterminadas, evocan desplazamientos sobre diferentes planos que llevan a reconsiderar todos sus elementos constitutivos. De un modo u otro, las huellas y marcas que han dejado tras de sí estos movimientos, forjando de determinada manera mi propia trayectoria profesional, se encuentran presentes en este trabajo, no únicamente en los motivos que lo originaron, sino también a lo largo del proceso de investigación ahora concretado en el presente texto.

Al respecto, la influencia que ha ejercido esta trayectoria a la que he venido aludiendo se encuentra presente cuando menos en dos vertientes, ambas igualmente importantes. La primera de ellas tiene que ver con el tiempo y el espacio en el que se ubica el objeto mismo de este estudio. Los resultados, reflexiones, interpretaciones y comentarios aquí vertidos se dirigen a dilucidar cómo son y a qué responden las prácticas de las supervisoras de educación preescolar en un momento determinado, después de que el poder legislativo decretara la obligatoriedad y la Secretaría de Educación Pública (SEP) iniciara la renovación pedagógica de este nivel. Con respecto a la ubicación espacial, el estudio se concentra en las supervisoras de educación preescolar de la Ciudad de México, lugar donde los servicios de educación básica aún continúan centralizados y a cargo de una entidad federal, mientras que en el resto del país, desde hace ya 17 años la educación básica opera de forma descentralizada.

Una experiencia particular de trabajo con directoras, supervisoras y apoyos técnico-pedagógicos de educación preescolar fue el inicio, la oportunidad o si se quiere el pretexto para relacionar mi temprano interés profesional por la educación de los niños pequeños con el tema de la gestión educativa al que he dedicado los últimos quince años de mi actividad profesional, tiempo que coincide más o menos con su emergencia y posicionamiento en la agenda de la investigación y la política educativa.

Revistas especializadas, congresos y foros académicos han incorporado a la gestión educativa como un nuevo campo temático. Artículos e informes de experiencias de formación, actualización o intervención, descripciones o propuestas de modelos deseables de gestión educativa, publicados en memorias de congresos y revistas especializadas, dan cuenta de un interés creciente en este tema. De igual manera, instancias gubernamentales, organismos internacionales, universidades e instituciones públicas y privadas, han promovido o auspiciado estudios e iniciativas de innovación de la gestión escolar en el nivel básico, con especial énfasis en el papel de directores y supervisores.

Frente a un panorama de pujante desarrollo de un campo de conocimiento eminentemente aplicado en el que por lo mismo predominan las propuestas pragmáticas para orientar la actuación, es preciso aclarar qué aporta un estudio más sobre la supervisión, y más concretamente sobre las prácticas de las supervisoras del nivel preescolar en el Distrito Federal.

Las contribuciones de este trabajo son principalmente de orden teórico y metodológico, aunque tangencialmente también de orden aplicado. Desde un punto de vista teórico, un foco de atención ha sido aportar elementos para descubrir, explicitar, objetivar, pensar de otra manera, cuestionar los argumentos, las explicaciones dadas por hecho, las “razones” que subyacen a los planteamientos acerca de la supervisión. De este modo, desde el inicio de la investigación me interesaba analizar los alcances, limitaciones y significados que realmente adoptan los planteamientos transformadores sobre la supervisión por considerar que en el fondo reducen la modificación de las prácticas

concretas a una cuestión de voluntad, sobre simplificando - cuando no soslayando— el entramado institucional en el que surgen y la forma en que se reproducen.

Para acometer esta empresa, en la etapa inicial fue necesario indagar el conocimiento disponible sobre la supervisión, encontrando que la investigación acerca de la misma es vasta, se encuentra sobre todo en forma de estudios comparativos o de caso, nacionales e internacionales. La gran mayoría parte de un enfoque aplicado de política educativa interesado en mejorar la funcionalidad del sistema educativo; su tesis recurrente es que para mejorar la calidad de la educación, la supervisión debe transformarse en una actividad académica con énfasis en la dimensión pedagógica, que ubique como foco de atención la escuela y sitúe entre sus prioridades los aprendizajes de los alumnos. De ahí se colige entonces que los supervisores, como figuras clave para mejorar la calidad de la educación básica, deben desempeñar un nuevo papel centrado en tareas de asesoramiento, acompañamiento, apoyo y promoción del cambio educativo en las escuelas. Para estar en condiciones de responder a estas tareas, esta perspectiva dominante considera que es necesario que los supervisores adquieran nuevos y diversos conocimientos, desarrollen determinadas capacidades y habilidades, aprendan a solucionar problemas y a tomar toda clase de decisiones mediante el ejercicio de la autonomía profesional; “renovarse o morir” es la consigna, oponiendo un modelo innovador distinto a otro considerado tradicional, obsoleto, desfasado de los cambios sociales y las reformas, pero como suele reconocerse, aún completamente vigente. De ahí que el denominador común de la gran mayoría de estas aportaciones es su tendencia a prescribir “lo que debe hacerse”.

En contraste, los trabajos empíricos realizados con el fin de comprender las dificultades y condiciones reales en las que se desenvuelven y la lógica a la que obedecen las prácticas de los supervisores, son más bien escasos.

Darle una vuelta más de tuerca a un tema aparentemente agotado merece la pena cuando el interés que lo anima es analizar la complejidad que encierra el desarrollo de las tareas cotidianas de las supervisoras confrontadas constantemente con toda clase de prescripciones homogeneizadoras presentadas en forma de iniciativas de transformación,

propuestas de mejora o innovaciones procedentes de posiciones hegemónicas que muy a menudo son convertidas en lineamientos institucionales.

Como es bien sabido, cualquier intento de transformación en la organización, gestión y funcionamiento de las escuelas –o el sistema educativo en su conjunto– se enfrenta siempre a unas determinadas maneras de hacer las cosas, culturas de trabajo, inercias y tradiciones forjadas al amparo de un sistema educativo en el que pese a los cambios formales de que ha sido objeto recientemente, continúa vigente una intrincada red de relaciones e intereses políticos entre la burocracia y el sindicato magisterial, lo que de entrada constituye un obstáculo importante de cualquier intento transformador; frente a este panorama institucional tan complejo, cualquier prescripción enfrenta inevitablemente, condiciones poco propicias para el cambio.

La perspectiva sociopolítica desde la que se aborda la supervisión en este estudio, parte de reconocer a ésta como una función de control del sistema educativo de la que dependen la continuidad, reproducción y legitimación del aparato educativo. Asimismo es una *arena de lucha* en la que coexisten distintas posiciones y objetos en disputa, configurando un complejo entramado de relaciones al que las supervisoras no son ajenas en lo absoluto. Por tanto, sus prácticas se encuentran condicionadas, limitadas por este marco general; es aquí desde donde decidí partir en busca del significado; o mejor dicho, de los múltiples significados que dotan de sentido y direccionalidad a las prácticas, razón para unos, sinrazón para otros, pero al fin y al cabo sustento de la lógica práctica fundada en la urgencia de lo cotidiano para las supervisoras.

Ahora bien, con respecto a la investigación sobre la educación preescolar, a la que también fue necesario dedicar un espacio de exploración, encontramos que una veta importante son las revisiones oficiales con pretensiones históricas. Presentadas en forma de cronologías, tales revisiones se abordan como una sucesión de hechos lineales expuestos en un tono épico que curiosamente congela la historia de la educación preescolar precisamente en la década de los años ochenta del siglo pasado; a juzgar por la ausencia de estudios posteriores, da la impresión de que después de eso no ha ocurrido nada digno de ser documentado.

Aún cuando al aprobarse formalmente su obligatoriedad la educación preescolar emergió como objeto de interés y debate público, su estudio desde una perspectiva histórica y sociopolítica, que es la que aquí nos interesa, continúa siendo muy limitado, no obstante que la presencia de diversas contingencias, cambios institucionales y factores externos hacen de este nivel educativo un tema de estudio de suyo interesante. No obstante, predominan estudios de corte psicopedagógico cuyo centro de atención es el desarrollo infantil, el aprendizaje o la enseñanza o la aplicación del nuevo programa. De ahí que un motivo más para realizar esta investigación es la escasez de estudios sobre la educación preescolar desde una perspectiva institucional y sociopolítica.

Con respecto a las aportaciones metodológicas, en congruencia con el enfoque adoptado, este trabajo propone una forma de estudiar las prácticas de los supervisores, considerando que no obstante su origen docente, desempeñan un tipo de trabajo cuyos contenidos, propósitos y medios, al igual que sus referentes institucionales, temporales y espaciales, son un tanto cuanto distintos de los que enmarcan el trabajo de los docentes frente a grupo e incluso también el de los directores escolares.

Entre las características de la forma en que se abordó el objeto de estudio está una forma de aproximación en principio inductiva pero también deductiva, en el sentido planteado por la *teoría fundamentada*. Otro rasgo distintivo es el empleo de los relatos de vida (Bertaux, 1993) sin que se trate de un estudio etnosociológico. Estas narraciones constituyeron un recurso metodológico sumamente valioso para acceder a las prácticas de las supervisoras, objeto empírico que constituyó el punto de partida y de llegada. Una característica más es el uso de la triangulación en el proceso de análisis; al contrastar entre sí y con otras fuentes los datos empíricos obtenidos fue posible identificar y dar cuenta de los objetos, las finalidades y los medios de supervisión que hoy día se encuentran presentes en las prácticas de las supervisoras.

Para encarar el proceso de análisis e interpretación de las prácticas de las supervisoras a lo largo del proceso de investigación, adoptamos como punto de partida una serie de posicionamientos que sirvieron de guía a lo largo del proceso de investigación, mismos que resulta necesario explicitar.

*Primer posicionamiento.* La supervisión forma parte de un entramado institucional de lógicas y racionalidades enfrentadas, cuyos objetos, finalidades, formas de institucionalización y recursos han cambiado, ya sea por efecto de determinadas transformaciones, adiciones, desplazamientos, combinaciones, o solapamientos, de ahí que éstos sean diversos, heterogéneos, múltiples.

*Segundo Posicionamiento.* Las aportaciones de Bourdieu (1980) y De Certeau (2000) acerca de la práctica social permitieron distinguir la supervisión como parte de un campo de relaciones más amplio como lo es la educación básica y a las supervisoras como sujetos sociales. Mientras la supervisión alude a un espacio social, es decir, a un lugar practicado en el que simultáneamente se confrontan, articulan e influyen mutuamente distintas posiciones en juego dentro del campo, las supervisoras son parte de un subgrupo perteneciente al grupo más amplio de profesionales que se desempeñan en el campo educativo realizando una actividad remunerada, *un tipo de trabajo sobre los otros* (Dubet, 2006) anclado en un oficio, una organización particular y una formación específica mediante las cuales participan en la socialización de los otros.

*Tercer posicionamiento.* Como sujetos sociales, las supervisoras cuentan con una trayectoria grupal e individual, realizan determinadas prácticas enmarcadas en un entramado de relaciones con un fuerte sustrato histórico, lo que significa que dichas prácticas no son producto del presente, mucho menos del azar, sino que se han forjado a lo largo del devenir histórico de la educación preescolar.

*Cuarto posicionamiento.* Las prácticas de las supervisoras, por efecto de la combinación entre procesos de sedimentación y trayectorias singulares condensan la multiplicidad, heterogeneidad y pluralidad de objetos, finalidades, formas de institucionalización, recursos y significados sobre la supervisión; al mismo tiempo que denuncian, apoyan, recrean, subordinan o revierten las lógicas y racionalidades dominantes. Con respecto a la noción de trayectoria como recurso explicativo, su uso nos permitió explorar la forma en que las prácticas de las supervisoras se encuentran determinadas, e influidas por el tiempo y el espacio en el que se despliegan, siempre acotado, limitado por un marco o cuadrícula institucional específica. De igual manera, nos permitió establecer conexiones



entre la supervisión de la educación preescolar como lugar y las prácticas concretas de los sujetos que la desempeñan, en este caso las supervisoras y jefas de sector. De esta forma, pese a la existencia de rutas fijas marcadas por las leyes del lugar, los caminos recorridos previamente por las supervisoras, asemejados más a itinerarios y travesías no exentas de atajos y cruces accidentados constituyen un elemento importante para entender la existencia de formas diferenciadas de apropiación del lugar de la supervisión.

A medida que fueron perfilándose tanto las herramientas conceptuales como el objeto de estudio, las dimensiones analíticas fueron surgiendo cada vez con mayor nitidez, lo que exigió trabajar de forma paralela otra parte fundamental del proceso de investigación: la estrategia metodológica a seguir.

Las decisiones acerca del tipo de dispositivos y herramientas de investigación son fundamentales en tanto conducen a optar por determinadas formas de pensamiento y hacer a un lado otras, estableciendo con ello el marco general de las relaciones entre el investigador y el objeto de estudio. Toda investigación atraviesa por distintos momentos o fases tales como exploración, análisis y síntesis, sin embargo, no es deseable que éstas se desarrollen enteramente separadas (Bertaux, 1993). Al respecto esto significó continuar la exploración mientras se comenzaba el análisis; del mismo modo, redacciones preliminares en forma de documentos de trabajo y notas analíticas precedieron a la terminación de la fase analítica propiamente dicha, cuestión que otras opciones metodológicas de corte cuantitativo no permiten debido a su estructura rígida.

A lo largo del proceso constatamos que efectivamente, un modelo generador no surge de una vez y para siempre; como resultado de una construcción e interpretación progresiva es necesario revisarlo, depurarlo constantemente, antes, durante y después de la etapa de trabajo en campo.

El proceso de investigación no estuvo exento de dudas, vicisitudes y traspiés. Las dificultades más complicadas de salvar fueron aquéllas relacionadas con la delimitación del objeto de estudio, dada la complejidad misma de la situación tal como se

manifestaba al momento de iniciar la investigación. ¿Dónde ubicar la mirada?, ¿en hechos tales como la obligatoriedad y la sustitución de los cuadros de supervisión, en las reacciones de diferentes grupos, en la emergencia de nuevos actores y nociones o en las acciones mismas para concretar la reforma en el nivel? Todos estos aspectos se encontraban presentes, coincidían simultáneamente en el tiempo, junto con la aparición de las políticas de transformación de la supervisión. Por añadidura, resultaba muy atractiva la posibilidad de concentrarnos en la fuerza de la institución, ya sea que el foco de atención fuese el nivel preescolar en sí mismo, las supervisoras o las prácticas de supervisión en un sentido amplio, lo que no necesariamente implicaba centrarnos en las supervisoras. Al final la decisión fue colocar a los sujetos al centro, prestar atención a otras miradas, darles voz a las supervisoras, reconstruir sus prácticas en situación, contextualizándolas en las organizaciones de adscripción en las que la institución adquiere sentidos y modos de concreción específicos.

Una vez decidido que el objeto de estudio serían las prácticas de las supervisoras, surgieron otro tipo de limitaciones relacionadas con el tiempo disponible para realizar la investigación y por tanto, con las posibilidades de profundizar en el análisis de las mismas. Al inicio parecía que la mejor manera de captar las prácticas era observar directamente a las supervisoras en acción, además de entrevistarlas a ellas y a las directoras con quienes se relacionan directamente. Desde luego, aproximarnos de esta manera a las prácticas presentaba tanto ventajas como desventajas. Entre las primeras estaba captar en vivo y en directo los avatares cotidianos de la supervisión pero únicamente en unos cuantos casos, lo cual seguramente hubiera permitido mayor profundidad. En contraparte, abordar el asunto de esta manera exigía un tiempo considerable del que lamentablemente no disponíamos.

Por otra parte, dado el interés de adoptar una perspectiva sociopolítica, enfocarnos en unos cuantos casos impediría descubrir las relaciones entre la dimensión social, institucional e individual de la supervisión, de modo que optamos por la consulta a fuentes directas mediante la entrevista complementadas con la consulta fuentes indirectas de tipo documental.

El problema de la elección de los referentes conceptuales fue quizá el más agudo y recurrente a lo largo de todo el proceso. Un aprendizaje importante al respecto fue descubrir y reafirmar constantemente que no existen teorías a la medida, si acaso conceptos que deben ser adaptados, y en otros casos inventados, contruidos exprofeso para poder explicar el asunto en cuestión, a la manera en que lo propone la teoría fundamentada. Los enfoques pueden ser tan diversos como la naturaleza analítica del objeto lo demande, pero en todo caso más vale un solo enfoque o autor bien utilizado que muchos tratados con superficialidad.

Resolver estas cuestiones constituyó un reto mayúsculo, primero porque los múltiples referentes disciplinares y las herramientas conceptuales de los que abreva el campo de la gestión educativa resultaban limitados para explicar el problema en cuestión. Luego porque los referentes finalmente elegidos no proceden del saber pedagógico sino principalmente de las ciencias sociales, sobre todo de las aportaciones de la sociología crítica y de la modernidad, algunas de ellas aplicadas al análisis de la educación; con la mayoría de ellos no estaba familiarizada. Hoy aprecio claramente que pese a ser un gran desafío, esta decisión representó una fuente importante de aprendizajes, sobre todo por el esfuerzo que implicó tratar de explicar un problema educativo con referentes ajenos al campo pedagógico.

El solapamiento del objeto de estudio original con otros que en no pocas ocasiones amenazaron con desplazarlo, fue otra de las dificultades enfrentadas. El surgimiento de preguntas nuevas tienden a oscurecer las preguntas originales, muy a menudo nos alejan de ellas. No fue sino hasta el momento de intercambio y balance que propició el examen de candidatura, que pude percatarme y tomar conciencia de ello.

Un problema más fue definir y afinar progresivamente el modelo de análisis de las entrevistas, cuestión que exige mucho más que el simple dominio técnico. La labor heurística adquirió aquí su pleno sentido; tejer explicaciones coherentes, convincentes y plausibles requirió primero de encontrar los hilos analíticos y después, establecer conexiones, relaciones de distinto tipo subyacentes a los relatos, en una labor conocida como bricolaje, similar a la del cocinero cuando crea un platillo nuevo. De este modo,

aprendí que describir analizando, analizar interpretando e interpretar comunicando, operaciones todas ellas que contienen la esencia del análisis relacional, exige poner en juego la habilidad de mirar las partes sin perder de vista el todo y viceversa, comprender el todo a partir de sus diversos componentes.

Otra dificultad importante en el proceso de análisis fue la lucha constante con las formas de pensamiento rígido o dicotómico, debido a las cuales los esquemas y categorías iniciales de pronto se convierten en camisas de fuerza ante la pretensión y finalmente imposibilidad de separar prácticas de significados, manifestaciones objetivas y subjetivas.

A medida que se fueron aclarando todos estos puntos oscuros, problemas, omisiones y lagunas, emergieron también con relativa nitidez las formas de re direccionar el trabajo; éste fue, ahora lo percibo y entiendo así, un modo de validación de la propia investigación.

La estructura y características de la exposición escrita, en tanto producto que objetiva los esfuerzos, avatares, búsquedas, avances y retrocesos, las vueltas de tuerca y los afanes de indagación hasta aquí descritos, no obedecen sin embargo a la lógica del proceso mismo de investigación sino a la necesidad de comunicar con la mayor claridad, coherencia y orden posible, los resultados y reflexiones que de ellos se derivan. De modo que conforme fines estrictamente expositivos, el presente documento se encuentra estructurado en cinco capítulos, cuyo contenido se describe a continuación.

En el primer capítulo de este trabajo se expone con detalle el proceso de construcción del objeto de estudio como resultado de un proceso de problematización, comenzando por ciertos referentes empíricos relacionados con el tema de la supervisión, de los cuales surgió precisamente el interés en las prácticas.

En un estudio exploratorio sobre el perfil de las supervisoras de educación preescolar (Rivera, 2008) se encontraron una serie de datos interesantes detrás de los cuales se asoman problemas, tensiones, aparentes contradicciones al igual que significados

múltiples sobre el quehacer cotidiano de las supervisoras en un contexto de cambios acelerados. Fue a partir de aquí que comenzaron a surgir diversas interrogantes que a su vez derivaron en la delimitación del objeto de estudio y en la definición de la estrategia metodológica general.

Un punto de inflexión importante en el que la relación existente entre el tema de la calidad educativa y el de la supervisión emerge con fuerza en el nivel preescolar, es la reforma a la educación básica iniciada en 1992. De este modo, el capítulo primero está dedicado a realizar una breve reconstrucción de hechos, situaciones y propuestas que permitieron explicitar las preguntas y el objeto de investigación así como los supuestos, los referentes conceptuales y el procedimiento metodológico, las técnicas e instrumentos utilizados al igual que las categorías de análisis a las que se recurrió para darles respuesta.

El objetivo del segundo capítulo fue identificar y discutir los argumentos del sistema experto y las políticas educativas acerca de la supervisión de los sistemas educativos modernos. Para conseguir este propósito en el capítulo se analizan los principales argumentos y concepciones de las aportaciones del sistema experto sobre la supervisión, al igual que sus alcances y limitaciones, los aspectos que incorporan como importantes y en esa misma medida, los que soslayan. Nos propusimos hacerlo de esta manera para revelar, mostrar, cuestionar la forma en que las explicaciones predominantes dan por hecho una determinada manera de entender la supervisión como problema, al igual que la necesidad de transformarla en una dirección determinada y de acuerdo con una orientación específica.

En el tercer capítulo se aborda el proceso de configuración institucional de la supervisión con especial mención a la educación preescolar, no tanto para saber lo que pasó, sino para reconstruir los objetos, fines y medios de los que se ha valido en el curso del devenir histórico del sistema educativo hasta llegar al momento actual, así como para conocer los cambios o desplazamientos que ha tenido esta función.

Desde el inicio del proceso de investigación intuíamos que la reconstrucción de la configuración institucional de la supervisión era una tarea necesaria, no para saber lo que pasó sino para entender lo que se actualiza del pasado en las prácticas actuales. Para ello, era preciso disponer de un referente histórico como herramienta de análisis que nos permitiera vincular el presente con el pasado. Para acometer esta tarea, repetir la historia oficial de la educación preescolar no era la mejor opción, pues no se trataba de relegarla a un lugar secundario o accesorio; tampoco era conveniente limitar esta reconstrucción a la historia del nivel preescolar, pues se corría el riesgo de diluir en ella el tema de la supervisión. Nos enfrentamos entonces al problema de la inexistencia de reconstrucciones particulares específicamente sobre la supervisión de la educación preescolar en nuestro contexto.

Finalmente, gracias a las observaciones y recomendaciones planteadas por el comité tutorial en el examen de candidatura, este dilema quedó resuelto a partir de dos elementos: el primero fue darle mayor importancia analítica a la distinción que ya habíamos anticipado, entre la supervisión como función amplia del sistema educativo y las prácticas de los sujetos que la realizan. De acuerdo con esta distinción, el capítulo tres se enfoca en la función de supervisión en este sentido amplio; de esta forma se abordan simultáneamente el desarrollo de la supervisión y de la educación preescolar para establecer relaciones y conexiones entre ambas a la luz de los contenidos, propósitos y medios a los que ha respondido a través del tiempo.

Esta reconstrucción, en tanto que aporta elementos para examinar la relación que existe entre las prácticas actuales de las supervisoras con los objetos, fines y medios de supervisión forjados en el curso de la historia que les dio origen, nos permitió identificar lo que se actualiza del pasado en las prácticas que hoy en día se llevan a cabo. Asimismo nos permitió comprender de qué dispositivos se ha valido históricamente la institución para establecer patrones de comportamientos y acciones tipificados como propios de la supervisión.

Los dos últimos capítulos están dedicados a exponer con detalle los resultados relativos a las prácticas de las supervisoras. Pero mientras el cuarto capítulo se concentra en dar

respuesta a las preguntas de investigación mediante el análisis de las acciones, pensamientos y percepciones, tensiones y significados que las supervisoras atribuyen a su función, el quinto expone el surgimiento de la seguridad infantil como un nuevo objeto de supervisión.

Decidimos separar ambos capítulos porque la seguridad infantil, que es el nuevo objeto de supervisión y de gestión institucional que identificamos como resultado del proceso de investigación, tiene un origen y unos efectos prácticos un tanto cuanto distintos al resto de los contenidos, propósitos y medios de supervisión abordados en el capítulo cuatro. Es preciso aclarar que el lector no encontrará ahí un alegato sobre el maltrato infantil y el abuso sexual a los menores dentro de las escuelas, asunto bastante delicado por cierto, que amerita un análisis cuidadoso. En realidad el tema aparece como detonante, disparador de la emergencia de la seguridad infantil como objeto de gestión emergente en proceso de institucionalización, mismo que progresivamente se ha instalado también como un nuevo contenido de supervisión.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se efectúa una apretada síntesis de los hallazgos más notables al tiempo que se realiza un balance del proceso mismo de investigación, para cerrar con un conjunto de nuevas hipótesis y líneas de investigación así como una breve reflexión acerca de las posibles derivaciones de los resultados y reflexiones hacia el campo de la intervención.

Además de las supervisoras, otros destinatarios de este trabajo son las directoras y educadoras que aspiran a ser supervisoras, desde luego la comunidad académica interesada en estos temas, y también los funcionarios y autoridades educativas responsables de la gestión de las políticas educativas y de la conducción del sistema educativo. Aunque a decir verdad, mis expectativas acerca de la relación, articulación o enriquecimiento mutuo entre la investigación y las políticas educativas o mejor aún los políticos que las elaboran y las promueven, no son en modo alguno optimistas, pero eso es materia de otra discusión que no viene por el momento al caso.

A todos estos sectores y grupos, espero que la lectura de este trabajo suscite su interés, concite al debate y aporte elementos para comprender con cierta nitidez que cuando un conflicto estalla, un padre se queja del maltrato que ha recibido su hijo, una autoridad demanda información, una educadora o una escuela enfrenta un problema de inseguridad, tarde o temprano todas estas situaciones interpelan a las supervisoras, les exigen respuestas, les demandan intervenir, tomar decisiones y emprender acciones. Lo que ocurra después puede hacer una gran diferencia.

Porque si algo ha quedado más que evidenciado en este trabajo es que muchos de los problemas que enfrentan las supervisoras, no surgieron apenas ayer, germinaron en el curso de una larga historia institucional que como dice Mari Douglas, instituyó en el nivel preescolar un tipo de comunidad que hasta la actualidad “bloquea la curiosidad personal, organiza la memoria pública e impone heroicamente la certeza sobre la incertidumbre” (Douglas, 1996:150). Sin embargo las soluciones, éstas se exige cada vez más que sean individuales. De este modo, las decisiones tomadas y por ende las consecuencias que de ello se desprendan pueden ser muy diversas, dependiendo de la lectura que se realice de la situación específica.

Es tiempo de reconocer el lado positivo de todo esto; de nada sirve lamentarse por el declive de unas instituciones que no volverán a ser más lo que aún se empeñan en mantener: santuarios cerrados e incuestionables. Los cambios y turbulencias por los que atraviesan nos ofrecen la oportunidad de descubrir que los individuos que las conformamos somos capaces de desear, pensar, planear y actuar más allá de las constricciones normativas y la limitada gama de posibilidades de acción que durante mucho tiempo nos han ofrecido.



## CAPÍTULO 1

# PROBLEMATIZACIÓN

## CAPÍTULO 1

### PROBLEMATIZACIÓN

Desde la década de los noventa a la fecha, la educación básica se ha visto sumergida en un torbellino de cambios de todo tipo; desde reformas constitucionales y adiciones al marco legal que la rige hasta la aplicación de diversos dispositivos de gestión del sistema educativo, nuevos planes, programas y proyectos para el nivel primaria, secundaria y recientemente preescolar, surgiendo de forma inherente nuevos esquemas de regulación del trabajo de las escuelas, docentes, directores y alumnos. En este ya largo proceso, un número considerable de programas, proyectos, materiales y recursos han sido puestos -o impuestos- en marcha y los recursos invertidos han sido cuantiosos. En nombre de la calidad educativa este cúmulo de iniciativas se ha instrumentado en un lapso sumamente corto, abarcando prácticamente todos los niveles que conforman la educación básica.

La reforma ha transitado por un largo y tortuoso proceso, de hecho se ha convertido en una condición permanente del sistema educativo sin que hasta el momento la sociedad perciba claramente sus avances, logros tangibles o frutos que ha arrojado. Por el contrario, a más de 15 años de distancia de la firma del ANMEB (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica), diversas evaluaciones nacionales e internacionales, independientemente del enfoque, propósitos y metodología utilizada, coinciden en un mismo punto: las mejoras del sistema y las escuelas, pero sobre todo los progresos de aprendizaje de los alumnos, son apenas perceptibles, en algunos casos se detectan retrocesos. Elevar la calidad educativa, revirtiendo la situación catastrófica de la educación, la misma que en su momento sirvió de justificación para emprender el camino de una reforma que ya se ha vuelto permanente, continúa siendo una asignatura pendiente.

Dada la relación existente entre el tema de la calidad educativa y el de la supervisión en el nivel preescolar, considero necesario realizar una breve reconstrucción de ciertos

hechos, situaciones y propuestas que permitan entender la conexión existente entre ambos.

### 1.1 Antecedentes

Inmediatamente antes de la puesta en marcha de la reforma a la que se ha venido aludiendo, diversos diagnósticos arribaron de forma contundente a la misma conclusión: el problema principal de la educación básica era su baja calidad, reflejada en los altos índices de reprobación y deserción por un lado; y en su falta de relevancia, pertinencia y equidad de acceso. Tanto el diagnóstico expuesto en un texto coordinado por Gilberto Guevara Niebla (1989) como el Programa Sectorial (SEP, 1989), coincidieron en señalar que además del retroceso en materia de cobertura, la educación básica, principalmente la primaria, se encontraba en un estado de deterioro considerable. Entre los factores a los que se atribuyó el gran problema en cuestión se señalaron cuestiones tales como la falta de formación y actualización de los profesores, la existencia de planes, programas y materiales educativos obsoletos así como el excesivo centralismo y burocratización del propio sistema educativo. Datos y estadísticas fueron divulgados ampliamente en los medios de comunicación, dando cuenta a la opinión pública de la situación educativa nacional, juzgada como crítica. El consenso nacional sobre la necesidad de una reforma estructural no se hizo esperar, la legitimación del curso de acción posterior estaba resuelta.

Esta reforma, conocida como *Modernización Educativa*, se concretó en 1992 mediante la firma del ANMEB; sus tres ejes estratégicos fueron la reorganización del sistema educativo, la renovación curricular y la revaloración del magisterio; de cada uno de ellos se derivaron diversas políticas y acciones específicas, muchas de las cuales comenzaron a instrumentarse de inmediato, como por ejemplo la transferencia de los servicios educativos a las entidades, el diseño de nuevos planes y programas de educación primaria y la creación de la carrera magisterial.

El diagnóstico en el que se sustentaron estas propuestas fue coincidente con los acuerdos derivados de reuniones efectuadas entre representantes de los gobiernos

nacionales de países pobres y con organismos internacionales<sup>1</sup>, para analizar la situación educativa mundial. Dichos acuerdos se convirtieron en un marco de referencia común para justificar las reformas educativas descentralizadoras impulsadas de manera simultánea en la mayoría de los países de América Latina. Éste es el marco en el que surge como línea de política educativa el tema de la gestión escolar.

Al emerger en la agenda de la política educativa, los planteamientos recurrentes sobre gestión escolar fueron: considerar a la escuela como núcleo del sistema y centro de cambio educativo, al director como líder académico y a la renovación de las formas de organización y funcionamiento de los centros educativos como una necesidad imperiosa. A partir de este momento empezaron a proliferar experiencias de intervención e innovación de la gestión escolar en diferentes estados del país, principalmente del norte y centro: Guanajuato, Chihuahua y Aguascalientes; incluso algunas de ellas sirvieron como modelo para impulsar propuestas similares a nivel nacional.

Con el objetivo de cambiar las prácticas, procesos y resultados obtenidos por las escuelas, la mayoría de estas experiencias se enfocaron en la transformación del rol de los directores y supervisores escolares (Tapia, 2006). Nuevos actores y temas emergieron en el ámbito educativo, cierto tipo de lenguaje común en el ámbito empresarial, comenzó a ser utilizado cada vez más en el medio educativo; investigadores y académicos que tuvieron ante sí la oportunidad de convertirse en funcionarios responsables de gestionar los sistemas educativos, contribuyeron también a hacer emerger en la escena educativa un nuevo sector: el de los técnicos-expertos identificados con una lógica innovadora.

Así pues, la reforma educativa descentralizadora y particularmente el surgimiento de la gestión como línea estratégica de la política educativa, constituye el inicio de un largo proceso de cambios definidos e instrumentados de arriba hacia abajo por los responsables del sistema educativo, con el aval del sindicato magisterial.

---

<sup>1</sup> Nos referimos a la Declaración Mundial sobre Educación para Todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", cuyos acuerdos fueron resultado de la reunión efectuada en Jomtien, Tailandia del 5 al 9 de marzo, 1990 entre representantes gubernamentales de países en desarrollo de América Latina y Asia, a convocatoria de la UNESCO.

Los sucesivos programas del sector educativo han venido insistiendo en que para mejorar la calidad de la educación es necesario entre otras muchas cuestiones, reorientar la supervisión como una función de apoyo y asesoría a los docentes y las escuelas. Así tenemos que en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se afirma que los supervisores y directores son agentes de cambio claves para la transformación escolar que pueden ayudar significativamente a corregir los factores que limitan el desarrollo escolar y reforzar los que lo alientan. "Por la importancia de las funciones directivas y de supervisión, la formación de personal de este tipo se promoverá de manera decidida" (SEP, 1995:44).

El interés de las políticas en los directivos escolares, reflejado en la gran cantidad de experiencias de actualización e innovación, fue compartido también por autoridades educativas y de manera creciente por diversos grupos de académicos e investigadores (Tapia, op. cit.). Sin embargo, esto contrasta notablemente con un señalamiento común de la gran mayoría de estudios e informes de experiencias de innovación: transformar las prácticas de los directivos, incluyendo a los supervisores, encierra una enorme complejidad debido a la persistente reproducción de determinadas tareas y actividades de tipo administrativo, de vigilancia del trabajo de los profesores y de fiscalización del funcionamiento de las escuelas.

Es común escuchar dentro del sistema educativo e inclusive en círculos académicos opiniones en el sentido de que los supervisores son meros "fiscalizadores", recopiladores o archivistas de formatos, correos caros e ineficientes; autoritarios por definición, responden únicamente a intereses corporativos, no hacen otra cosa más que llenar papeles, recientemente son objeto de críticas severas, "no tienen remedio, nunca van a cambiar"; inclusive hay quienes opinan que deberían desaparecer del mapa educativo.

Lo cierto es que de un tiempo para acá los supervisores se hicieron visibles y adquirieron un protagonismo hasta cierto punto paradójico, pues mientras por un lado se les demanda que apoyen e impulsen en forma decidida los cambios propuestos por las políticas educativas bajo el argumento de que ocupan un lugar estratégico como enlace

o correa de transmisión entre el nivel macro y micro institucional del sistema educativo, por otro se les continúa demandando que cumplan con ciertas tareas que históricamente les han sido asignadas, consideradas típicas de la inspección<sup>2</sup>.

De aquí se desprende una primera tensión como punto de partida importante de este trabajo: aparentemente en la actualidad existen confrontados dos modelos de supervisión distintos; uno identificado como tradicional, viejo, obsoleto; otro considerado como nuevo, innovador, transformador.

Los cambios derivados de la reforma a la educación básica y las sucesivas políticas, programas y toda suerte de proyectos supuestamente dirigidos a mejorar la calidad de la educación básica, han alcanzado también al preescolar. Las supervisoras de este nivel en el Distrito Federal -a quienes en lo sucesivo nos referiremos en femenino por tratarse de un sector compuesto únicamente por mujeres- no han permanecido en modo alguno al margen de la situación antes descrita. Sin embargo, la presencia combinada de distintos factores y contingencias en un lapso sumamente reducido de tiempo le imprimen a la educación preescolar y por ende a la supervisión de este nivel un sello distintivo.

## 1.2 Los hechos

En el año 2001, tras varios meses de disputas políticas por la paternidad de la iniciativa, presentada originalmente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), los legisladores de las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso aprobaron de manera unánime una reforma constitucional que hizo obligatoria la educación preescolar en sus tres grados. Durante el proceso de discusión y aprobación de dicha reforma diferentes sectores y actores dentro y fuera del medio educativo calificaron la decisión del Congreso como apresurada e irresponsable, entre otras razones porque los legisladores carecían de un diagnóstico confiable y de un conocimiento mínimo necesario

---

<sup>2</sup> Actualmente, tanto en los estudios recientes sobre la supervisión como en la literatura especializada en el tema existe consenso con respecto a la distinción entre el término inspección y supervisión. Así, mientras el primero es utilizado para referirse a una función de corte administrativo, de control y fiscalización del cumplimiento de toda clase de normas y reglas a nivel del sistema educativo o la escuela, el segundo es utilizado para referirse a una función de tipo técnico centrada en la evaluación, la formación de profesores y la asesoría en la escuela.

de este nivel educativo. Seis años después, ante el cúmulo de dificultades enfrentadas principalmente por la falta de recursos de todo tipo para atender la demanda, quienes aprobaron la reforma han reconocido la inviabilidad de la obligatoriedad, cuando menos en el primer grado.

Esta decisión del poder legislativo obligó a las autoridades educativas federales a trabajar contra reloj en el diseño de las nuevas normas y regulaciones que permitirían operar la obligatoriedad. Cambios de fondo y de forma en los mecanismos de regulación institucional de la educación preescolar comenzaron a aplicarse en todo el país, entre ellos un nuevo programa unificado a nivel nacional bajo un enfoque de competencias, nuevos requisitos para la incorporación de los planteles particulares a la SEP, normas y mecanismos hasta antes inexistentes para certificar profesionalmente a personas con experiencia pero sin título reconocido para ejercer la docencia en el nivel preescolar, cubriendo así los requisitos establecidos por la Ley General de Educación (LGE). De esta forma, el nivel preescolar, para algunos “el mejor de todos los que componen la educación básica<sup>3</sup>, se vio sometido a una situación de fuerte presión, provocando un proceso de recomposición cuyo desenlace es aún desconocido.

Esta reforma derivada de la obligatoriedad de preescolar vino a sobreponerse a la de la educación básica iniciada 10 años atrás. A esto se anexó la presencia de un factor coyuntural externo que de inmediato repercutió en todo el nivel; se trata del Programa de Retiro Voluntario que el Gobierno Federal puso en marcha en todas las dependencias públicas en el año 2003. No era la primera vez que esta iniciativa se instrumentaba, sin embargo, a diferencia de las anteriores convocatorias, en esta ocasión se incluyó entre los destinatarios del sector educativo a docentes con cargo directivos.

Con la intención de reducir al menos en 10 mil plazas la plantilla de empleados públicos del país, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ofreció a los trabajadores

---

<sup>3</sup> El siguiente comentario de Guevara Niebla es útil para ilustrar esta idea: “...Una de las reformas que más polémica y problemas ha suscitado es la de educación preescolar que, en estricto sentido, fue decidida por el Congreso de la Unión y no por la presidencia. Hasta ese momento, cuando alguien preguntaba cuál es el mejor nivel educativo del sistema la respuesta obvia era “preescolar”. Pero en poco tiempo los éxitos de preescolar se han visto ensombrecidos por las decisiones improvisadas que han afectado decisivamente la marcha de este nivel” Revista Educación 2001, México, Septiembre de 2004, p. 9

un retiro casi inmediato, los trámites demoraban apenas unos cuantos días, bastaba inscribirse al programa mediante una solicitud en la página de Internet, llevarla al departamento de recursos humanos que le correspondiera al trabajador y enseguida cobrar el finiquito. Obviamente, al efectuar este último paso, los trabajadores en retiro debían firmar la renuncia voluntaria a la plaza ocupada (La Jornada, 9 de marzo de 2003).

Pese a sus implicaciones, el tema ocupó poco espacio en los medios; algunos sectores gremiales plantearon débilmente su inconformidad, como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), cuyo representante se declaró en contra del programa por considerar que se trataba de una forma encubierta de despido y exigió que se autorizaran nuevas plazas para los sectores de salud y educación.

Entre los años 2003 y 2004 se acogieron a este programa cerca de 28 mil trabajadores, incluidos aquellos que por su antigüedad laboral les correspondió el beneficio de la jubilación. De la SEP se separaron cerca de 10 mil (Del Castillo, 2007), de los cuales 9 mil 146 prestaban sus servicios en la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal. De esta población, los supervisores, que resultaron ser los de mayor edad y antigüedad, reunían prácticamente todos los requisitos para beneficiarse del programa en las mejores condiciones: retirarse renunciando a su plaza y al mismo tiempo jubilarse.

En el nivel de educación preescolar esto significó que más del 90% de las supervisoras y jefas que en ese momento contaban con una antigüedad promedio de 30 años, solicitaran su retiro del servicio educativo junto con su jubilación. Las plazas vacantes pasaron a ser ocupadas por profesoras con una edad promedio de 45 años, la mayoría de las cuales se había desempeñado como directora o docente de planteles públicos, con experiencia en la supervisión limitada o nula.

Cabe mencionar que debido al esquema de ascenso vertical que opera en el sistema educativo esta sustitución provocó que muchos planteles oficiales se quedaran sin directoras y maestras. De esta forma, aunque en el sector educativo los destinatarios del



retiro voluntario no fueron quienes se desempeñaban en ese momento frente a grupo, al aplicar al esquema de movilidad ascendente, la operación de las escuelas y la atención de los menores se vio finalmente afectada.

Este panorama complejo no tardó en hacer sentir sus efectos, provocando una situación que podría considerarse crítica. Un número insuficiente de supervisoras sin una preparación específica, al mismo tiempo que tuvo que adaptarse rápidamente al ejercicio de su nuevo cargo, enfrentó el proceso de implementación de la obligatoriedad que ya había generado una avalancha de solicitudes de incorporación de planteles particulares. Como para obtener el registro de validez oficial debían cubrir ciertos requisitos establecidos en reglamentaciones y ordenamientos recientes, las nuevas supervisoras fueron las encargadas de verificar en terreno que los particulares cumplieran con todo ello.

Si bien es cierto que las supervisoras se han hecho cargo desde hace tiempo de la inspección a los planteles particulares, a diferencia de épocas anteriores, esta actividad no sólo se intensificó sino que también debieron realizarla con mayor nivel de detalle, por el aumento en las solicitudes de incorporación y porque ahora tenían que prestar mayor atención a ciertos aspectos establecidos por las nuevas reglas que la normativa anterior no contemplaba, “ahora tenemos que ser arquitectas, hemos tenido que aprender a medir muros, puertas y ventanas”, escuché decir a una de ellas en cierta ocasión.

Además de esto, las supervisoras debieron hacerse cargo de promover la aplicación del nuevo programa pedagógico, participar en la actualización de directoras y educadoras, atender programas específicos del nivel y orientar a las escuelas sobre los nuevos programas y proyectos educativos federales que se aplicaron por primera vez en preescolar en el mismo año que entró en vigor la obligatoriedad, como es el caso del Programa Escuelas de Calidad.

¿Cómo percibieron esta situación las nuevas supervisoras? En un estudio exploratorio sobre su perfil, en el que participaron 241 encuestadas (Rivera, 2008), se encontraron una serie de datos interesantes detrás de los cuales se asoman problemas, tensiones,

aparentes contradicciones al igual que significados múltiples sobre su quehacer cotidiano en un contexto de cambios acelerados. Algunos de ellos están claramente referidos a situaciones derivadas de la obligatoriedad, pero otros no parecen tener una relación tan directa con este proceso. Veamos algunos ejemplos:

- Al momento de realizar el estudio, más del 60% de las encuestadas contaba con 25 años o más de servicio en el sistema educativo. Sin embargo, dos terceras partes (193) tenían menos de cinco años en el cargo de supervisión.
- En cuanto a los criterios y mecanismos para ocupar el cargo, el 87% de las encuestadas de la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI) mencionaron haber accedido a propuesta de alguna autoridad, al igual que en la **coordinación 1** con un 67%, mientras que en la **coordinación 5** el 69% accedió por escalafón y en la **coordinación 2** la mitad lo ocupó por la misma vía, en tanto que el 43% lo hizo a propuesta de alguna autoridad. Estos datos reflejan maneras distintas de enfrentar una misma situación, mas no explican por qué ni cómo.
- La mayoría eligió como los dos principales motivos por los que aceptó o buscó el puesto, el desarrollo académico y la obtención de experiencia en la gestión educativa (en ese orden). Sin embargo, en la Coordinación 5 el 73% eligió en primer lugar el desarrollo académico pero en segundo lugar ascender y mejorar económicamente y separarse de la docencia. En Iztapalapa, los motivos para ocupar el puesto fueron el desarrollo académico (51%) y ascender y mejorar económicamente (49%) en ese orden.
- Con respecto a la información recibida sobre los objetivos generales, la estrategia y las acciones institucionales instrumentadas para concretar la reforma derivada de la obligatoriedad, el 54% consideró que ésta fue suficiente. Sin embargo, cuando se les solicitó su opinión sobre aspectos puntuales de la misma, las respuestas variaron significativamente; por ejemplo, en relación con la nueva normatividad para la incorporación de los planteles particulares, el 22% consideró

que la información recibida fue muy amplia, el 35 % dijo que fue suficiente, mientras que el 38% consideró que fue escasa o nula.

- La comprensión del enfoque de competencias, campos formativos y metodología del nuevo Programa de Educación Preescolar (PEP) 2004, junto con la participación en el diagnóstico y definición del mismo, presentó los porcentajes más altos asignados a la categoría "escasa" (46% y 32% respectivamente), lo cual coincide con la percepción que tienen sobre el aumento en las cargas de trabajo a partir de la reforma; las supervisoras y jefas de sector consideran que las de tipo técnico-pedagógico y las relativas a la supervisión de planteles particulares son las que más han aumentado (77% y 83% respectivamente).
- Más del 76% consideró que las demandas de asesoría que reciben por parte de las escuelas es alta con respecto al diseño de proyectos y la planeación de la intervención pedagógica congruente con el nuevo enfoque del programa de educación preescolar. En conversaciones informales sostenidas durante la aplicación del cuestionario, supervisoras de diferentes coordinaciones comentaron que los planteles particulares han comenzado a demandarles cada vez más apoyo y orientación sobre estos tópicos, aspectos que antes de la obligatoriedad no atendían o si llegaban a hacerlo, era de manera muy esporádica. En cuanto a la forma en que perciben sus propias condiciones para responder a estas demandas de asesoría, la mayoría respondió que cuenta con la voluntad, disposición y condiciones institucionales necesarias para hacerlo, pero sobre el dominio de habilidades para asesorar, alrededor del 40% de las supervisoras que pertenecen a la Coordinación Sectorial de Educación Preescolar (CSEP) consideró que es bajo, lo cual contrasta con la respuesta de las supervisoras de Iztapalapa, donde sólo un 13% respondió que no sabe cómo asesorar sobre el nuevo programa.
- Entre las supervisoras adscritas a la CSEP de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE), la opinión que tienen acerca de sus propias funciones parecen ser contradictorias; por ejemplo, el 52% estuvo en desacuerdo con la afirmación siguiente: *"en el contexto de la reforma actual, las funciones*

*sustantivas del supervisor son el seguimiento, la evaluación, y el apoyo directo a las escuelas*", en tanto que el 90% dijo estar de acuerdo con que *"una tarea fundamental de la supervisión escolar es identificar los principales problemas de las escuelas de su zona para poder brindar asesoría técnica suficiente, pertinente y oportuna a directoras y docentes"*. En contraste, las respuestas de las supervisoras pertenecientes a la DGSEI parecen más consistentes, pues el 78% estuvo de acuerdo con la primera afirmación y un 72% se pronunció en el mismo sentido con respecto a la segunda.

Durante el desarrollo de este estudio frecuentemente las supervisoras comentaban entre sí las dificultades que enfrentaban durante las visitas a las escuelas particulares, refiriéndose a situaciones de simulación o actitudes desafiantes por parte de los "dueños", ante lo cual algunas manifestaron sentirse impotentes por no poder tomar decisiones más allá de levantar reportes, sobre todo en aquellos casos en los que consideraban que las normas sobre la infraestructura o la documentación que debían presentar eran flagrantemente violadas. También se hicieron presentes comentarios de inconformidad en relación a la forma en que habían sido nombradas algunas compañeras. Otros más estaban relacionados con el malestar que les producían ciertas formas de actuación de los padres de familia; "reclaman derechos pero no cumplen con sus obligaciones", comentó otra de ellas en cierta ocasión.

Las autoridades en aquel entonces manifestaron que tenían mucho más trabajo que antes, pues constantemente se veían en la necesidad de intervenir directamente para solucionar problemas de los que regularmente se hacían cargo las anteriores supervisoras y jefas de sector; es decir, las experimentadas.

### **1.3 Construcción del problema**

Los datos, testimonios y opiniones anteriores nos llevaron a reconocer una diversidad de situaciones que sugieren la presencia de confrontaciones, conflictos, desacuerdos con las maneras de supervisar y por ende, con el trabajo de las supervisoras. Algunos de los que nos parecen más evidentes son los siguientes:

- Las “nuevas” supervisoras no estaban haciendo su trabajo. Pero ¿cuál era su trabajo?, ¿acaso lo que tenían que hacer no era lo mismo que hacían las de antes?
- Renovación de cuadros de supervisión y cambio repentino de un cargo a otro, pero ¿el cambio de personas ha traído un cambio de prácticas?
- Diversidad de perspectivas con respecto a la información recibida sobre la nueva normativa y regulaciones para operar la obligatoriedad.
- Desacuerdos con la forma de sustitución de los puestos vacantes así como opiniones divididas con respecto al papel del sindicato en el establecimiento de criterios y mecanismos de acceso y permanencia en el cargo.
- Marcadas diferencias objetivas entre supervisoras de distintas direcciones (DGOSE vs. DGSEI) en aspectos tales como su situación laboral (ser dictaminada o comisionada) y mecanismos de acceso al cargo, así como diferentes apreciaciones respecto a cuestiones como sus funciones principales o las capacidades de que disponen para asesorar a docentes y directoras, entre otros temas.
- Confrontaciones con los titulares de los planteles particulares e impotencia ante la toma de decisiones limitada.
- Coexistencia de funciones y tareas “tradicionales” (vigilar la norma) e “innovadoras” (asesorar y evaluar).
- Contrastes entre el tiempo dedicado a ciertos tipos de tareas (mayormente administrativas) y las demandas que reciben de las escuelas (técnico-pedagógicas en primer plano)
- Opiniones notablemente contrastantes con respecto al papel del sindicato en el establecimiento de criterios y mecanismos de acceso y permanencia en el cargo de supervisión.
- Suposiciones con respecto a la superación académica como principal motivo para ocupar el cargo de supervisión que contrastan con el número, muy reducido por cierto, de supervisoras que consideraron la mejora económica como el motivo principal.

Las cuestiones anteriores muestran únicamente la superficie de una situación evidentemente compleja pero también interesante en tanto que da cuenta de una

multiplicidad de interpretaciones sobre el fin último, el mandato institucional, o como le denomina Lidia Fernández (1996), “la tarea primaria de la educación preescolar”. Asimismo se percibe cierta debilidad de las estructuras creadas para su cumplimiento, focos de inestabilidad y emergencia de nuevas demandas que coexisten con cierto grado de oposición a las formas de gestión institucional de la educación preescolar surgidas en épocas distantes pero al parecer aún vigentes.

Todo esto fue lo que nos llevó a preguntarnos cuáles podrían ser las repercusiones de este panorama institucional complejo e inédito en muchos sentidos para la educación preescolar. Abordar el conjunto de problemas aquí apenas esbozados ameritaría un programa de investigación amplio, lo cual rebasa con mucho el alcance del presente trabajo. Además, reconociendo los límites de tiempo, capacidad y condiciones de desarrollo, decidimos acotar el objeto de estudio a ciertos aspectos relacionados con las prácticas de las supervisoras de educación preescolar en el Distrito Federal, mismos que se exponen enseguida.

### *1.3.1 Las preguntas y los supuestos*

La indagación inicial, especialmente los resultados del estudio exploratorio antes mencionado, al igual que los diversos comentarios de las supervisoras y autoridades del nivel ya reseñados, sugieren la existencia de diferentes lógicas y racionalidades enfrentadas en un entorno institucional sumamente complejo e inestable. Frente a este panorama, nos surgieron preguntas disparadoras a partir de las cuales fue tomando forma el objeto de estudio: ¿de qué están hechas las prácticas de las supervisoras?, ¿a qué responden actualmente?

De estas dos preguntas básicas se desprendieron otras más específicas, a saber: ¿cómo han cambiado las prácticas de las supervisoras de zona y jefas de sector después de la obligatoriedad?, ¿qué, para qué y cómo supervisan?, ¿cuáles son los modos más comunes de hacer y resolver problemas cotidianos?, ¿qué dispositivos, condicionamientos, pactos o acuerdos tácitos sustentan sus prácticas?, ¿cómo están percibiendo, interiorizando y traduciendo en la práctica las leyes, normas, pautas y proyectos explícitos e implícitos

que regulan actualmente la supervisión de la educación preescolar?, ¿cómo influye en la configuración actual de sus prácticas la organización concreta en la que se desenvuelven y de la que forman parte las supervisoras?, ¿cuáles son los significados que le atribuyen a la supervisión, las continuidades, los desplazamientos y las tensiones que perciben y cómo las enfrentan en la práctica cotidiana?

Como se expuso anteriormente, la gran mayoría de las supervisoras del nivel preescolar que actualmente se desempeñan como tales en el Distrito Federal, accedieron al cargo como consecuencia de una contingencia específica como fue la aplicación del programa de retiro voluntario en todo el sector público. En esta condición de “nuevas”, iniciaron el recorrido por ese tramo de su trayectoria en un escenario institucional complejo en muchos sentidos, dada la serie de acontecimientos, sucesos y circunstancias de origen tanto externo como interno que se han venido comentando. De esta manera, la serie de cambios a los que se ha visto sometido recientemente el nivel preescolar, no han representado para ellas el reemplazo de unas funciones y actividades por otras nuevas; por el contrario, nuevas responsabilidades y tareas han venido a sumarse a las que venían desempeñando desde antes las supervisoras ahora retiradas, ¿porqué tendría que suponerse que las supervisoras recién incorporadas harían un trabajo diferente al que hacían las que se fueron?

Luego entonces, un supuesto de partida fue que la presencia simultánea y combinada de distintos factores vino a intensificar el trabajo cotidiano de las supervisoras, modificando de facto el contenido, los objetos, propósitos y recursos de supervisión. Ahora tienen que supervisar un número mayor de escuelas, atender demandas emergentes de nuevos actores, lidiar con un volumen mucho mayor de información que debe ser comunicada a otros, más lo que se acumule.

Sin embargo, no es del todo claro que las nuevas tareas y la propia intensificación del trabajo de las supervisoras tengan su origen únicamente en la reforma pedagógica o el retiro voluntario. No es posible afirmar que las prácticas de supervisión se mantienen intactas pese a que los sujetos singulares ya no son los mismos, como tampoco se puede

afirmar que las políticas educativas recientes y las regulaciones de todo tipo que de ellas se desprenden hayan transformado radicalmente dichas prácticas.

### *1.3.2 El objeto de estudio y los propósitos de la investigación*

Como resultado de un necesario recorte de la compleja realidad a la que se ha venido aludiendo, decidimos adoptar como objeto de estudio las prácticas de las supervisoras. De manera más específica, nos interesa analizar las continuidades, las transformaciones, las contingencias, las condiciones reales, los significados y las tensiones que implica el trabajo de supervisión, todo ello a través de la forma en que las prácticas son descritas por la institución y percibidas por las propias supervisoras.

A partir de esta formulación, el propósito general de la investigación fue explicar cómo se encuentran configuradas actualmente las prácticas de las supervisoras de educación preescolar en el Distrito Federal, qué objetos de supervisión atienden, a qué fines responden, cuáles son sus formas de institucionalización y medios de realización, elementos todos ellos abordados a través de las prácticas concretas de las supervisoras.

Debido a su amplitud, se hizo necesario desagregar este propósito en otros más específicos para poder vislumbrar más claramente las estrategias necesarias para alcanzarlo, lo que de alguna manera delineó también las distintas etapas por las que atravesó el proceso mismo de investigación:

- Identificar las etapas, los objetos, las finalidades, los medios y las relaciones que han configurado el campo de la supervisión en el nivel preescolar.
- Establecer conexiones entre las prácticas de las supervisoras en la actualidad, con los contenidos y fines, así como los medios de supervisión institucionalizados a través del tiempo.
- Analizar las continuidades históricas, los desplazamientos, las contingencias los factores emergentes, así como las tensiones y contradicciones que se encuentran presentes de manera condensada en las prácticas cotidianas de las supervisoras.



En relación con el primero de estos tres objetivos consideramos que -sin pretensiones de exhaustividad- una mínima reconstrucción histórica resultaba completamente necesaria para identificar los rasgos característicos de la supervisión surgidos e institucionalizados a lo largo del tiempo, lo que a su vez serviría de base para reconocer la interconexión del pasado con el presente; es decir, la presencia de elementos del pasado persistentes en las prácticas actuales. Al mismo tiempo que las continuidades, esta reconstrucción permitiría también identificar los desplazamientos en el contenido, los propósitos y los medios de supervisión en el nivel preescolar, así como las contingencias y tensiones que afrontan las supervisoras en la práctica diaria y la forma en que las asumen, enfrentan, se oponen o resisten a ellas.

El referente temporal adoptado para el análisis de las prácticas de supervisión es la aprobación de la obligatoriedad ocurrida en el año 2002, por considerar que se trata del último eslabón de una cadena de hechos encadenados entre sí que han en contenido y la forma actual de las prácticas. Sin embargo, para comprender el presente es preciso asomarse al pasado.

Con la intención de clarificar estos planteamientos a los que arribamos tras sucesivas aproximaciones, en el esquema siguiente se representa el objeto de estudio como quedó definido finalmente.

#### 1.4 Referentes conceptuales

Las cuestiones de las que aquí hablaremos han sido estudiadas profusamente desde varias perspectivas por distintas disciplinas. Para los fines del presente estudio el criterio adoptado para ubicar, identificar y elegir de entre un cúmulo de aportaciones disponibles fue la búsqueda de respuestas a las interrogantes, sin perder de vista los propósitos de la presente investigación.

Las teorías de la práctica social se han interesado por estudiar las formas de producción y reproducción de maneras concretas de estar y participar en el mundo; es decir, de la

actividad cotidiana en los escenarios de la vida real. En este trabajo se emplea el concepto de práctica procedente de la sociología crítica para referirnos a la acción humana en un contexto histórico y social que otorga una estructura y un significado a lo que hacemos.

- *La lógica de las prácticas sociales*

Toda práctica social -dice Bourdieu (1980)— posee una lógica propia que organiza los pensamientos, las percepciones y las acciones mediante algunos principios generadores estrechamente ligados entre sí que constituyen un todo prácticamente integrado; asimismo, las prácticas implican siempre un intercambio que a su vez trae consigo improvisación, incertidumbre permanente que modifica no sólo la experiencia de la práctica sino la práctica misma.

Las prácticas se definen como secuencias irreversibles y orientadas de actos relativamente imprevisibles, no son meras ejecuciones mecánicas del *habitus*<sup>4</sup>, pues en ellas se actualizan y se vuelven acto las disposiciones de éste último que han encontrado condiciones propicias para ejercerse. Existe por tanto una interacción dialéctica entre la estructura de las disposiciones y los obstáculos y oportunidades de la situación presente. Si bien el *habitus* tiende a reproducir las condiciones objetivas que lo engendraron, la apertura de posibilidades históricas diferentes, el surgimiento de un nuevo contexto, es decir, la interdependencia entre el *habitus* y la situación o el campo, permite reorganizar las disposiciones adquiridas previamente y producir prácticas distintas, transformadoras si se quiere (Bourdieu, 1984, pp. 35-36).

Los sistemas simbólicos que poseemos los individuos deben su coherencia práctica -es decir, su unidad y sus regularidades pero también su vaguedad, sus irregularidades e

---

<sup>4</sup> Como respuesta a las posturas que oponen al sujeto individual con el sujeto social o la dimensión objetiva a la dimensión subjetiva de la realidad, Bourdieu (1984) utiliza el concepto de *habitus* para referirse al sistema de disposiciones adquirido por medio del aprendizaje implícito o explícito que proporciona esquemas generadores de estrategias acordes con las demandas y necesidades del campo. El *habitus* es generado por estructuras objetivas tales como escolaridad, clase social o familia, y a su vez produce estructuras subjetivas que se manifiestan en las prácticas individuales, la interacción entre ambos tipos de estructuras es lo que produce un determinado conocimiento práctico cuyo sustrato es tanto objetivo como subjetivo.

incoherencias- al hecho de que son producto de habilidades que sólo pueden cumplir funciones prácticas en tanto comprometen principios coherentes y compatibles con las condiciones objetivas, además de cómodos, fácilmente dominados y manejables porque obedecen a una lógica económica. Éste es precisamente el caso de las prácticas de las supervisoras.

Las prácticas se desarrollan en el tiempo, reciben de él su sentido y su forma como orden de una sucesión; incluso en el caso en que las disposiciones de los sujetos están tan perfectamente armonizadas como es posible con las estructuras que las generaron, y el encadenamiento de las acciones y las reacciones parece completamente previsible desde afuera, la incertidumbre perdura; esto ocurre con mucha mayor frecuencia e intensidad en las condiciones sociales actuales.

Lo que interesa destacar aquí es que los intercambios más ordinarios, incluso los aparentemente más rutinarios de la existencia, implican una improvisación, una incertidumbre permanente, ahí es donde radica su eficacia social. El paso de la probabilidad más elevada a la certidumbre absoluta o viceversa representa un salto cualitativo; reintroducir la incertidumbre es reintroducir el tiempo con su ritmo, su orientación, su irreversibilidad, sustituyendo la mecánica del modelo por el de las estrategias.

Históricamente la reproducción de determinadas prácticas ha permitido asegurar la socialización de los individuos, formándolos de manera coherente con ciertos principios y asegurando un proceso educativo que al mismo tiempo que garantice su continuidad, permita su transmisión a futuras generaciones, lo cual implica un grado de alienación, entendida ésta como interiorización de leyes exteriores de las que el individuo es sólo portavoz para poder desarrollar el sentido de pertenencia a una institución, pero ésta puede volverse total si los dogmas nunca son cuestionados, así conduzcan a realizar actos vergonzosos o inadmisibles como la corrupción institucionalizada en la aplicación de exámenes o la venta de plazas en el medio educativo.

El problema de la pertenencia parece ser el límite sobre el grado de alienación mínimo necesario para poder vivir en sociedad, pues paradójicamente, si sus miembros no tienen cierto grado de alienación se pone en riesgo su permanencia, pero también si dicha alienación es total, se impide la libre expresión, corriendo el riesgo de volverse totalitaria y destruirse.

En un entorno inestable plagado de ambivalencias como el que caracteriza a las sociedades modernas, mantener un equilibrio razonable entre ambos extremos (alienación-flexibilidad), es uno de los principales problemas que enfrentan las instituciones educativas en la actualidad, misma que amenaza continuamente su capacidad de autoreproducción. Y es que la transmisión e internalización implican, de manera más o menos oculta, una presión ejercida mediante el empleo de una buena dosis de violencia simbólica, generalmente enmascarada pero que reaparece cada vez que hay una tentativa de transgresión.

Las prácticas ocurren en un lugar, los practicantes no son consumidores pasivos, son usuarios activos de los recursos del lugar. Los practicantes omiten necesariamente la diferencia práctica creada entre los datos por las operaciones que se sirven o no de esos datos

Siguiendo a De Certeau (pp. 61-64), los cuadros o árboles genealógicos, catastros y planos geométricos de viviendas, los ciclos lineales de calendarios son producciones totalizadoras y homogéneas, efectos de la distancia y de la "neutralización" observadoras en relación con las estrategias que constituyen en islotes ya sea los parentescos efectivamente practicados porque son útiles, ya sea los lugares que los movimientos invertidos y sucesivos del cuerpo distinguen, ya sea las duraciones de las acciones logradas poco a poco y a ritmos propios e inconmensurables entre ellos. Ahí donde la representación sinóptica, instrumento de conminación y de dominio por medio de la mirada, nivela y clasifica todos los "datos" recopilados, la práctica organiza discontinuidades, nudos de operaciones heterogéneas.

La estrategia, dice el mismo autor, es el equivalente de “una jugada en una partida de cartas”. Depende de la calidad del juego, es decir, de las cartas recibidas (tener un buen juego) y de la manera de jugar (ser un buen jugador). La “jugada” cuestiona por un lado, los principios que condicionan un espacio de juego; por otro, las reglas que asignan un valor a las cartas recibidas y posibilidades al jugador; en fin, una habilidad de maniobra en las diferentes coyunturas en las que el capital inicial se encuentra comprometido.

En este complejo tejido de funcionamientos distintos hay principios implícitos o postulados que aseguran la integridad y salvaguarda del patrimonio, pero el hecho de que no estén definidos ni sean explícitos crea márgenes de tolerancia y posibilidades, de modo que recurren a un principio en contra de otros. También hay reglas explícitas, pero están acompañadas de un límite que las invierte. Toda esta utilización de dichas reglas debe calcular el reflujo sobre sí misma de esta inversión siempre amenazadora, ya que está ligada a los azares de la vida. Las estrategias, mañas sutiles, navegan entre las reglas, ponen en juego todas las posibilidades ofrecidas por las tradiciones, utilizan una mejor que otra, compensan ésta con aquélla.

Asimilables a transferencias y a metaforizaciones, las prácticas suponen una lógica caracterizada por algunos **procedimientos esenciales** a saber: *polivalencia*, lo que significa que la misma cosa tiene empleos y propiedades que varían según las combinaciones en las que entra a formar parte. *Sustituibilidad*, que alude a que una cosa puede ser reemplazada por otra debido a la afinidad de cada una con las demás en la totalidad que representa. *Eufemización*, o lo que es lo mismo, ocultar el hecho de que las acciones contravienen las dicotomías y las antinomias representadas por el sistema de símbolos. Finalmente, la *analogía* cimentaría todos estos procedimientos que son transgresiones del orden simbólico y de los límites que impone, aunque disfrazadas, metáforas insinuadas y en esta misma medida, recibidas, consideradas como lícitas, ya que al lesionar las distinciones establecidas por el lenguaje, las respetan. Desde este punto de vista reconocer la autoridad de las reglas resulta todo lo contrario de aplicarlas, o lo hacemos pero ya no reconocemos su autoridad.

En suma, para De Certeau las prácticas están dominadas por la economía del lugar de lo propio. La proliferación de ardidés, de sus éxitos o sus fracasos, remite a la economía que trabaja para reproducir y hacer fructificar estas dos formas distintas y sin embargo complementarias. Estas características hacen de las prácticas algo muy particular del espacio cerrado que supone un doble vínculo de éstas con un lugar propio y un principio colectivo de gestión.

- *Las prácticas se institucionalizan en las organizaciones que las vehiculizan*

Las instituciones educativas han sido santuarios que marcan su distancia respecto del mundo trivial y han logrado sobrevivir y reproducirse sobre la base de una lógica de órdenes regulares, valores, principios, dogmas, mitos y creencias que durante mucho tiempo tuvieron un carácter sagrado, lo que les permitió situarse más allá de la evidencia de la tradición o de un mero principio de utilidad social (Dubet, 2006).

Sin embargo, desde hace ya algún tiempo estos valores y principios extraterritoriales, percibidos como universales, fuertemente homogéneos y coherentes, contrarios a la diversidad y a la fragmentación del mundo, han comenzado a resquebrajarse y a ser severamente cuestionados.

Ante la creciente complejidad de la división del trabajo, la pluralidad y la débil coherencia de los roles que deben asumir los individuos, se ha abierto una brecha importante entre las motivaciones y las acciones esperadas. Los actores se ven confrontados a lógicas de acción contradictorias, presionados entre distintas normas, obligados a justificarse continuamente y a situarse en múltiples racionalidades que los fragmentan y forzan a utilizar lógicas opuestas. Los acelerados y profundos cambios sociales, económicos y culturales que han trastocado los medios y las formas de socialización de los sujetos en las llamadas sociedades posmodernas, han comenzado a repercutir también en el campo educativo.

Como señala Enríquez (2002), las instituciones educativas cada vez tienden más a convertirse en organizaciones de producción; a los profesores se les juzga

frecuentemente bajo criterios de rentabilidad tales como el éxito de sus estudiantes, el número de artículos escritos, conferencias dictadas o las veces que ha sido citado en publicaciones extranjeras.

La lógica de las organizaciones de producción se viene imponiendo también a través de los criterios de evaluación para el otorgamiento de incentivos, lo cual va en detrimento de la formación que implica la capacidad de preguntarse el porqué y para qué de las cosas. Simultáneamente también se les demanda responder como organizaciones voluntarias, lo que significa que los docentes deben tener entusiasmo en su trabajo al igual que los estudiantes, ser participativos y colaborativos (Enríquez, *ibídem*, p. 69).

Las instituciones educativas se han ido ocupando cada vez más de garantizar las condiciones para el éxito social, enfocándose prioritariamente en las “competencias” demandadas por las certificaciones, las evaluaciones, las mediciones del logro educativo o el mercado laboral, pasando a segundo término la formación integral de los individuos.

A pesar de que la modernidad se empeña en reivindicar los contratos interpersonales e intereses individuales, con facilidad surgen los principios últimos, sagrados, las órdenes regulares; un ejemplo puede ser el ingreso de los padres a los consejos escolares, percibido por muchos profesores como una traición, una entrega del santuario, un sacrilegio. El profesionalismo, que se ha venido imponiendo a la vocación, no parece ser otra cosa que la encarnación de su desarrollo técnico; en este sentido, el profesional del trabajo sobre los otros, como es el caso de las supervisoras, no es un trabajador como cualquier otro, su autoridad reposa sobre una legitimidad sagrada, de ahí que durante mucho tiempo se haya insistido más en la virtud de sus actores movilizados que sobre sus competencias.

La idea de institución se asocia a un sistema de control total de cuerpos y almas con el objetivo de destruir toda subjetividad autónoma; sin embargo, esta voluntad de control obedece también a un proyecto más amplio que es revelar al sujeto. De este modo, las instituciones resuelven una paradoja fundamental: socializan al individuo a la vez que pretenden constituirlo como sujeto, producir un individuo autónomo, un actor conforme

a normas y reglas sociales, al mismo tiempo que un sujeto reflexivo, dueño de sí mismo; dicho de otro modo, la socialización y la subjetivación se encadenan a un mismo proceso.

Aún si son rutinarias y poco conscientes, las prácticas de los sujetos en las instituciones se hallan potencialmente plenas de sentido y de recursos de justificación para creer en valores y sostener ciertos principios socialmente cuestionados, aún cuando éstos no se llevan a cabo casi nunca. Esto provoca que la mayoría de quienes llevan a cabo el trabajo sobre los otros se agoten, dejen de creer, su trabajo se vuelva insoportable, cínico o imposible.

Concebidas como un santuario, las instituciones expulsan el mal fuera de sus muros, atribuyendo sus fracasos y dificultades al mundo exterior o en los otros; por ejemplo, no es culpa de la escuela si los alumnos siguen siendo desiguales. Detrás del aparente deseo de “ayudar” no hay más que astucias, argucias de poder, una voluntad de poderío y dominación; en una sociedad en la que emergen los mercados, fluyen cada vez más informaciones, demandas sociales y políticas, las instituciones aparecen como burocracias cerradas y rígidas.

Las instituciones educativas homogéneas y coherentes se han ido desarticulando, ahora sus valores son contradictorios, los santuarios se derrumban ante el cúmulo de demandas sociales y reivindicaciones individualistas, de modo que progresivamente se transforman las representaciones de la socialización. Su decadencia proviene de la exacerbación de sus contradicciones latentes porque ya no cuenta con la magia de la fuerza ideológica para reducir la paradoja entre la formación del sujeto autónomo al mismo tiempo que un individuo socializado. Esta decadencia se puede observar en la heterogeneidad de los principios contradictorios, pues mientras en la modernidad las instituciones fueron construcciones burocráticas racionales relativamente simples, con reglas y roles puestos en funcionamiento por actores impregnados por un ethos común, con fines claros y fuerte homogeneidad de los profesionales que compartían una misma vocación, actualmente se aprecia el retroceso de ese modelo burocrático junto con el desarrollo de organizaciones cada vez más complejas y abiertas a su entorno.



Entre los principales factores de debilitamiento de esta idea de institución está el aumento de las exigencias en el nivel académico requerido para obtener un empleo, la prolongación de los estudios profesionales, el reforzamiento del encuadramiento jurídico y reglamentario del trabajo sobre los otros, los reiterados llamados al trabajo en equipo, la creación de nuevas subprofesiones que demandan el dominio de competencias específicas certificadas conforme a procedimientos legales y de evaluación que demuestren la eficacia del trabajo efectuado; los certificados y diplomas se han convertido en moneda de uso corriente para refrendar la más mínima especialidad, la vocación choca con las constricciones técnicas y profesionales cada vez más fuertes (Dubet, op. cit.).

Con el advenimiento de las llamadas *políticas públicas*, la responsabilidad de solucionar problemas de diversa índole se ha desplazado del Estado hacia diversos actores políticos, sean públicos, privados o ambos. En este contexto, las burocracias se han asociado con otros actores considerados rivales en otras épocas, como por ejemplo el sector empresarial, aprendiendo a comportarse como negociadores y a rendir cuentas de su trabajo. Las leyes y reglamentos son empleados como herramientas de gestión, se apela a organizaciones flexibles y abiertas a su entorno, capaces de adaptarse continuamente al cambio. Las cadenas jerárquicas tienden a acortarse, la polivalencia es la regla, se intensifica la presión del usuario como sinónimo de cliente, campea una doble coerción entre la obligación de mostrar resultados y la incertidumbre acerca de los recursos.

El creciente predominio de dinámicas asociadas a las organizaciones tanto de producción como voluntarias en las instituciones educativas genera diversos conflictos y multiplica confrontaciones de valores. Probablemente el hecho de que las organizaciones - especialmente las de producción- hayan comenzado a desplazar a las instituciones tradicionales, homogéneas, monolíticas, cerradas, sustentadas en valores universales hoy en crisis, está dando lugar a nuevos objetos sociales en proceso de institucionalización, a formas de institucionalización que no logramos aún mirar ni mucho menos comprender; en consecuencia, cabe suponer la presencia de procesos de desinstitucionalización y/o reinstitucionalización actualmente en curso, así como la emergencia de nuevas formas de institucionalización educativa a través de los medios

de comunicación, especialmente la televisión y la internet, cuyos efectos sociales e individuales son evidentes pero sobre los cuales por cierto, sabemos casi nada. Parece entonces necesario comprender de qué manera o a través de qué procesos los sujetos hacen suyos el conjunto de valores, normas, rutinas, actitudes, comportamientos etcétera, que regulan la vida social en los grupos y organizaciones.

Las instituciones se distinguen de las organizaciones en que mientras las primeras representan las reglas de juego, las segundas surgen de estas reglas, son "arenas" de realización u operación de las instituciones, están estructuradas por ciertos mecanismos de regulación que fijan sus objetivos, estrategias, acciones (González Villarreal, 2009). Sin embargo, su funcionamiento está determinado por la interacción entre los sujetos que da lugar a determinadas prácticas, ellas mismas gérmenes del cambio institucional, a través de la retroalimentación, de las iniciativas locales o de los intercambios continuos.

De esta manera, mientras que en las instituciones el problema de la educación y la formación es central, en las organizaciones productivas la formación es un plus que trae consigo fuertes exigencias (Enríquez, 2002); de no responder a ellas, los individuos se hacen acreedores a sanciones o despidos.

En cuanto a las organizaciones voluntarias como partidos políticos, sindicatos o asociaciones, éstas cuentan con un sistema de valores relativamente coherentes a los que los individuos se afilian con ciertos fines y en diversos grados. Contrariamente a las instituciones, la doctrina de estas organizaciones no es fija, evoluciona y se reconstruye constantemente en la medida en que realiza acciones concretas; a partir de esta idea, las organizaciones pueden adoptar diferentes formas a saber: carismática, burocrática, cooperativa, tecnocrática, estratégica o democrática, articuladas de determinada manera a una noción de poder, racionalidad, participación e imaginario.

Por la influencia que tienen en la actualidad en el campo de la gestión educativa y la posibilidad que ofrecen para caracterizar las organizaciones por medio de las cuales se

concreta la educación escolarizada, nos parece importante retomar las características de cuando menos dos de estas formas: la tecnocrática y la estratégica.

En una organización tecnocrática, el poder está basado en el saber altamente valorado en un momento histórico determinado, en las ideas demostradas científicamente; impera la racionalidad de la gestión, lo que significa tomar decisiones "óptimas" considerando el contexto, es decir, las que tengan menos costo y reditúen los mayores beneficios; ligando esta idea con la de participación, el tecnócrata se presenta siempre como si estuviera cerca de las personas (carisma al revés), consulta a muchas personas y hace como que las escucha, se reúne a menudo con otros aparentando llegar a decisiones colectivas cuando en realidad hay decisiones que ya tiene en mente y únicamente interesa adherir al grupo a ellas. Sin embargo, hay una gran cantidad de decisiones poco importantes que van a tomar quienes se encuentran en escalones inferiores de la estructura jerárquica, mejores que las que el tecnócrata podría tomar porque a su juicio, la gente que está más cerca de la ejecución (en este caso la operación de los servicios educativos), conoce mejor el trabajo que hay que realizar. De esta forma, las personas van a estar contentas porque se les reconoce su capacidad de tomar decisiones y, de paso, lo suficientemente ocupadas como para criticar las decisiones que toman los tecnócratas.

En cuanto a la organización estratégica (Enríquez, op. cit), se trata de un modelo a tono con la caracterización del mundo actual como inestable e incierto debido a los acelerados y continuos cambios, principalmente de orden económico, que hacen difícil tener certeza alguna sobre el porvenir.

Para sobrevivir frente a este entorno inestable hay que ser el mejor estratega, tomar decisiones óptimas de acuerdo con la situación existente; hablar de estrategia significa ubicarse en el corto y mediano plazo, pues vivimos en un mundo donde es cada vez más difícil hacer previsiones de largo alcance. Esto implica además que hay que hacer un esfuerzo constante por adaptarse de inmediato a los cambios, de modo que es estratega aquél que logra conducir su propia existencia pese a los obstáculos.

Subyace aquí la idea de “hombre radar” porque dependiendo de donde sopla el viento, pueden adaptarse a la situación a medida que ésta va cambiando, lo que obliga a tener identidades múltiples para no estar nunca entre los perdedores, “porque si uno está entre los perdedores se convierte en marginal, es excluido de la sociedad” (Enríquez, op. cit. p. 120). Éste es el tipo de argumentos a los que se recurre para obligar a las personas a ser cada vez más competentes, y aún así, existe el riesgo de ser echado.

En este tipo de organización existen dos tendencias: la conocida como “blanda” se sostiene en la idea de competencia y la llamada calidad total en un sentido económico y no social. En la nombrada “dura” la integración de las personas a las organizaciones depende de su rendimiento y calidad total con entusiasmo diario, responde a una idea de gestión por estrés donde la racionalidad imperante es la de la competencia y la lucha por imponer puntos de vista; privatización, cliente, producción, intercambio y consumo son términos de uso corriente en esta tendencia.

En el caso del sistema educativo, al amparo de las políticas de gestión surgidas recientemente han comenzado a propagarse en nuestro medio propuestas o proyectos inspirados principalmente en enfoques tecnocráticos y/o estratégicos, minimizando el carácter de las escuelas como organizaciones de servicio público a la comunidad donde los directivos no son gerentes ni administradores, sino educadores con una responsabilidad social; no obstante, cada vez es más común encontrar propuestas que definen a las escuelas como empresas de producción.

Las concepciones tecnocrática y estratégica se identifican con lo que Etkin y Schvarstein (2000) denominan el paradigma de la simplicidad. Para el análisis de las organizaciones desde una perspectiva distinta, proponen considerar tres aspectos íntimamente relacionados en la realidad cotidiana: identidad, estructura y autonomía.

Con respecto a la primera, toda organización posee una identidad definida por todo aquello que permita distinguirla como singular y diferente de las demás. Esta identidad se materializa a través de una estructura, que es la forma específica que asume una

organización en un aquí y ahora concretos. Es por ello que identidad y estructura son conceptos complementarios que no pueden comprenderse el uno sin el otro.

Los dos requisitos necesarios para que un suceso sea admitido como manifestación de una estructura son **su carácter relacional**, es decir, la posibilidad de entenderlo en términos de una trama de relaciones entre los componentes de ese sistema y que el suceso observado se inscriba en un **marco de cohesión entre los componentes**. Un hecho no explicable en términos de una trama relacional es una contingencia o perturbación.

Por otra parte, todas las organizaciones están acopladas estructuralmente con otras de orden jerárquico superior, igual o inferior a ellas; aunque este acoplamiento implica la idea de modificación mutua, es evidente que la relación con organizaciones de orden superior o igual determina restricciones en la operación. Aunque no sean tan visibles, también las relaciones con las organizaciones de orden lógico inferior son una determinante de condicionamientos externos. Luego entonces, no existe autonomía en sentido absoluto, se trata de un concepto relativo restringido al dominio de la propia organización, pero necesario para explicar la dinámica de sus relaciones, pues subraya la fuerte determinación interna que presentan estas entidades. En este sentido, la autonomía es la capacidad de autogobernarse, reorganizarse y sobrevivir en condiciones diferentes de las de origen.

En el ámbito educativo, tanto el nivel local de gestión representado por las escuelas como el intermedio representado por instancias de supervisión y/o apoyo, guardan una relación de dependencia con el sistema educativo más amplio del que forman parte, pero al mismo tiempo generan sus propias estrategias de adaptación frente a situaciones cambiantes. Como perspectiva para el análisis organizacional, el concepto de autonomía propuesto por el paradigma de la complejidad permite pensar la manera en que impactan los planteamientos externos de las políticas y la variedad de mecanismos internos de respuesta que desarrollan las organizaciones concretas, la forma en que las procesan bajo sus propias reglas de transformación, afectando de determinada manera los resultados últimos del sistema educativo.

### 1.5 La estrategia analítica

Paralelamente a la definición de los elementos conceptuales expuestos en el apartado anterior, fue necesario precisar las estrategias y seleccionar las herramientas metodológicas que resultaran más útiles para abordar el objeto de estudio en sus diferentes dimensiones analíticas. De este modo, la búsqueda comenzó dentro del amplio repertorio que ofrece la investigación cualitativa, teniendo en mente una sola idea: comprender la lógica de las prácticas, sus mecanismos de funcionamiento y transformación, sin perder de vista dos preocupaciones básicas:

La primera estaba relacionada con la pregunta ¿Cómo estudiar las prácticas sin reducir su dimensión subjetiva a un mero relato biográfico, es decir, sin aislarlas del campo en el que se producen y adquieren sentido? La selección de estrategias y herramientas implicaba que fuesen realmente útiles para objetivar la subjetivación, lo que significa que debían servir de ayuda para mostrar cómo interpretan, interiorizan y significan las supervisoras las formas institucionales configuradas históricamente.

La segunda preocupación giraba en torno a la elección de recursos para estudiar los marcos en los que se insertan y a los que responden las prácticas de las supervisoras, objetivados en forma de reglas, leyes, orientaciones, estructuras formales y normas, pues sólo de este modo sería posible identificar la estructura de las disposiciones previamente configuradas que permitieran analizar hasta qué punto éstas se reorganizan y de qué manera; es decir, entender la relación que existe entre la estructura de las disposiciones previamente configuradas, los obstáculos y las oportunidades que ofrece la situación presente, así como también evidenciar las transformaciones que estas relaciones dialécticas están provocando en la tipificación recíproca de acciones habitualizadas identificadas con el "ser supervisora".

De esta manera, identificar, interpretar y articular la dimensión objetiva y subjetiva de las prácticas nos situó ante la necesidad no de elegir técnicas e instrumentos, sino más aún, de construir una estrategia metodológica apropiada, que permitiera avanzar en la dirección deseada, cumplir con el propósito de efectuar un análisis relacional de las prácticas de las supervisoras entre sí y con respecto a otras posiciones internas y

externas al campo de la supervisión y también, que fuese congruente con los posicionamientos conceptuales que se iban adoptando.

Para comprender de qué están hechas las prácticas de las supervisoras, fue necesario construir una noción operacional que permitiera objetivar, es decir, reconocer e identificar sus elementos constitutivos, sus propiedades, características y principios reguladores. De esta forma, a partir de los planteamientos de Bourdieu (1980) sobre la lógica práctica, la noción aquí empleada se circunscribe al conjunto de acciones, pensamientos y percepciones que se manifiestan en tres dimensiones o núcleos básicos:

- Lo que les dicen que tienen que hacer, para qué y cómo lo tienen que hacer; es decir, responsabilidades, funciones, y acciones establecidas tanto de manera formal y explícita, como informal e implícita. Este núcleo de la práctica está configurado sobre la base de lo establecido formal y explícitamente en reglamentos, lineamientos y normatividad escrita, pero también en las normas, pautas de comportamiento, proyectos o costumbres establecidas informalmente. Esta dimensión de la práctica se sostiene en las diferentes posiciones existentes sobre la supervisión, definidas internamente pero también de manera externa al campo específico del nivel preescolar.
- Lo que hacen realmente y también lo que dejan de hacer, no obstante que forma parte de sus responsabilidades atribuidas formalmente. Identificamos este núcleo con las manifestaciones objetivas de la práctica que a su vez dan cuenta de las formas de apropiación subjetiva, de los procesos y formas de interiorización que adopta la práctica, que a su vez reflejan las disposiciones a actuar de determinada manera.
- Lo que opinan sobre lo que les dicen que tienen que hacer, así como lo que quisieran hacer o dejar de hacer.

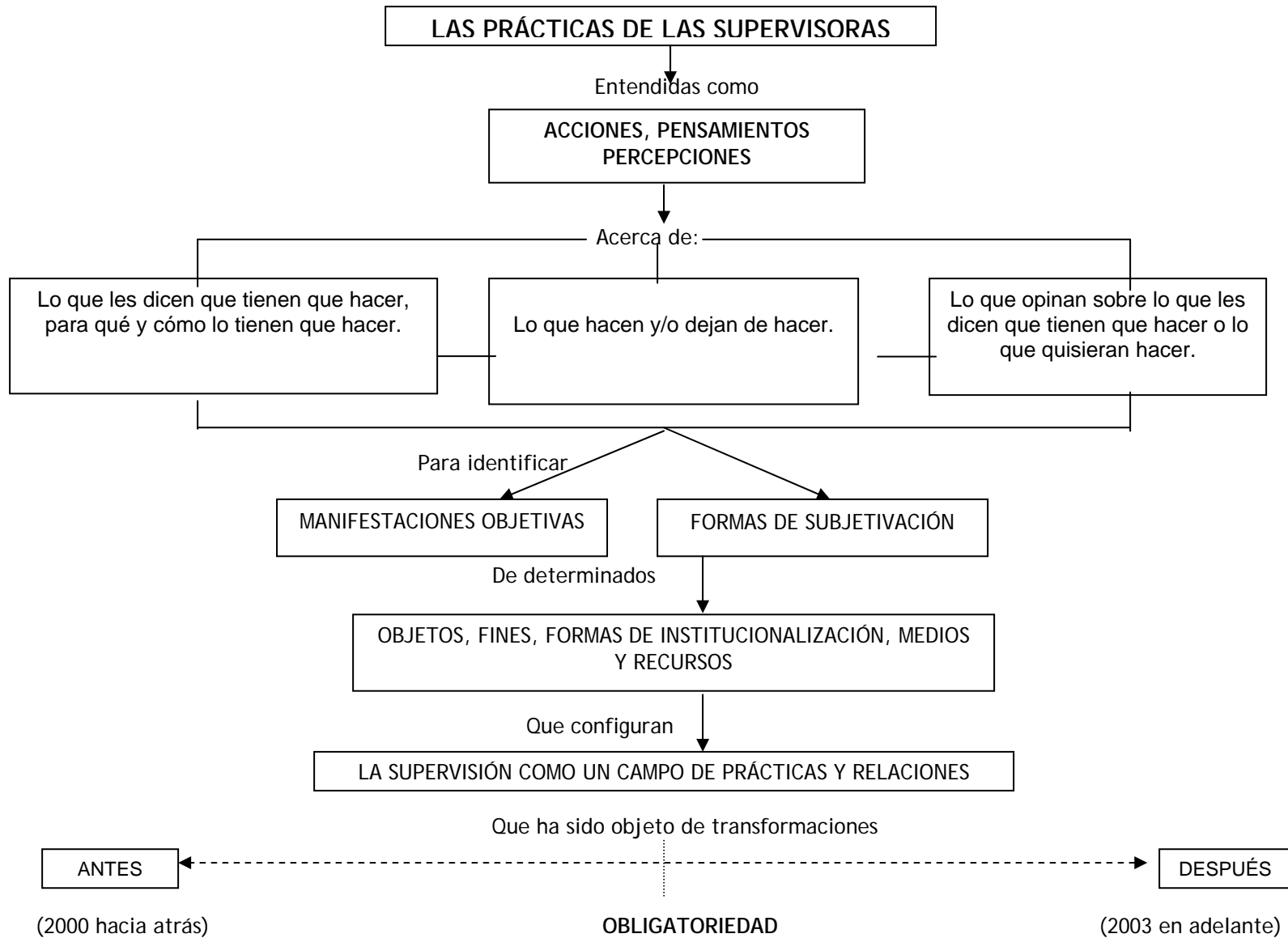
Fue así como de manera progresiva fuimos construyendo lo que hemos denominado *modelo generador*. Se retoma aquí la noción propuesta por García Salord (2007), quien

lo concibe como una representación de un sistema de relaciones construido concientemente con fines de descripción, previsión o explicación que permita dar cuenta teóricamente de un fenómeno o problema concreto, en este caso, la lógica de las prácticas de las supervisoras.

Su elaboración fue resultado de un proceso de construcción y de interpretación para objetivar el sistema de relaciones del que forman parte las supervisoras, tratando de evitar su manipulación por separado, pues sólo de esta forma es posible encontrar los vínculos existentes entre cada una de las posiciones identificadas como parte del campo de la supervisión, si bien el foco de atención son las prácticas de las supervisoras. Su construcción implicó la puesta en juego de distintos tipos de operaciones tales como sistematizar analizando, analizar interpretando, interpretar escribiendo, escribir reestructurando y validar comunicando por aproximaciones sucesivas.

De este modo, la primera aproximación a la elaboración del modelo consistió en la realización de ejercicios sucesivos de representación de las categorías empíricas, valiéndonos para ello de instrumentos de registro y sistematización, como el que se presenta enseguida, a fin de objetivar las correlaciones dentro del campo, hacer visibles las relaciones entre distintas posiciones y reconstruir temporalmente los procesos de institucionalización de la educación preescolar en México.





Evidentemente, dicho modelo fue objeto de sucesivos ajustes a medida que se ha ido obteniendo más información y nuevas evidencias empíricas para el análisis de las prácticas de supervisión.

Por tratarse de un campo altamente institucionalizado con múltiples formas de regulación objetivadas en forma de normas, reglamentos y lineamientos, la tarea de reconstrucción histórica de la supervisión parecía sencilla. Sin embargo, conforme el proceso de investigación fue avanzando, se hizo necesario recurrir a otras formas de sistematización que recogieran la mayor cantidad de hechos posibles en una red cada vez más estrecha de relaciones, a fin de objetivar las cuadrículas institucionales y las reglas del juego, es decir, las posiciones que resultan construidas por los efectos de clasificación de la normativa institucional y las valoraciones que los sujetos tienen de esas posiciones. Para ello fue necesario recurrir, además del empleo de matrices como la antes mostrada, a la ubicación de las distintas posiciones en juego.

Como resultado de este ejercicio -basado en la revisión de textos especializados, documentos institucionales y testimonios de educadoras fundadoras o concededoras de la parte del sistema educativo encargada de la educación preescolar- fue posible identificar y definir las siguientes posiciones: **externas** al campo de la educación básica, importantes porque desde ellas recientemente le han sido adjudicadas tanto a la educación preescolar como a la supervisión, nuevos significados.

Tales posiciones se encuentran representadas por los "especialistas" o "expertos" en gestión que investigan, proponen, asesoran a los políticos y aportan los argumentos de los que luego se sirven otros grupos de la administración central para justificar reformas y cambios institucionales; un ejemplo concreto es la incorporación del tema de la supervisión en las agendas de la política educativa federal y estatal.

Otro grupo identificado como parte de las posiciones externas es el de los políticos, concretamente el poder legislativo que impone temas específicos en la agenda de las políticas educativas al poder ejecutivo; la obligatoriedad de la educación preescolar es

un ejemplo, motivo por el cual consideramos necesario incluirlo como parte de las posiciones externas.

Por otro lado, dentro del campo de la educación básica, encontramos que existen diferentes grupos institucionales **definidos jerárquicamente**, cada uno de los cuales adjudica, comunica e induce determinados significados sobre el nivel preescolar y distinciones de la función de supervisión (vgr. “tradicional” vs. “innovadora”). Entre estos grupos se encuentra la administración central que define cursos de acción (políticas educativas), diseña y aplica programas homogéneos, restringe y controla la asignación del gasto público en educación, instrumenta programas e iniciativas de diverso tipo y alcance siguiendo una lógica de arriba hacia abajo del sistema educativo que frecuentemente deriva en la definición y emisión de regulaciones institucionales de contenido y alcance igualmente diverso, como por ejemplo acuerdos secretariales, reglamentos, normas pedagógicas, organizativas o de carácter administrativo.

Finalmente se identificaron también posiciones definidas al interior del subcampo de la educación preescolar, entre las que se encuentran las propias supervisoras y jefas de sector, cuya práctica se enmarca y es condicionada por lógicas organizativas distintas.

Cabe aclarar que una supervisión o jefatura de sector en el sistema de educación básica en México son los puestos más altos dentro de la estructura a los que se accede por medio de un escalafón vertical; son puestos “de base” definitivos, inamovibles, ocupados en este caso por docentes que primero fueron educadoras frente a grupo y luego directoras, en algunos casos también se desempeñaron como apoyos técnicos. De ahí que las tareas que realizan sean de naturaleza dilemática (Uriz, 1994; Ball, 1989), pues al mismo tiempo que se les confiere una autoridad formal frente a las directoras y docentes de los jardines de niños, ocupan una posición de subordinación con respecto a las coordinaciones, tienen que “cumplir” determinadas reglas y al mismo tiempo, hacer cumplir a otros (las directoras y docentes), disposiciones y mandatos frecuentemente contradictorios e irreconciliables, lo que conlleva tensiones agudizadas a raíz de la obligatoriedad.

- *La entrevista como recurso para acceder a los relatos de prácticas*

Al inicio del proceso nos propusimos acercarnos a las prácticas de supervisión mediante la observación directa; sin embargo, el tiempo disponible para concluir la investigación por un lado, y por otro el alcance limitado de la observación para efectuar un análisis relacional; tras valorar que la observación únicamente nos permitiría enfocarnos en un par de casos, se tomó la decisión de deshechar esta opción, recurriendo en su lugar a la realización de entrevistas a docentes que ocupan diferentes cargos relacionados con la supervisión. Hecha esta aclaración, paso enseguida a aclarar cuál fue la perspectiva y las opciones metodológicas finalmente elegidas, así como su uso en el proceso general de investigación.

Desde una perspectiva etnosociológica (BERTAUX, op. cit), la entrevista en terreno se inspira en la tradición etnográfica pero construye sus objetos en referencia a problemáticas sociológicas a fin de descubrir las formas de relación social presentes en una multitud de contextos similares. Su objetivo es estudiar fragmentos de la realidad sociohistórica, comprender cómo funciona y se transforma, poniendo el acento sobre las configuraciones de las relaciones sociales, los mecanismos, las lógicas de acción que los caracterizan.

Los objetos de estudio de la investigación etnosociológica se centran fundamentalmente en tres cuestiones: los mundos sociales, las categorías de situación y las trayectorias sociales. Con respecto a la primera, la hipótesis central en la que se basa es que las lógicas que rigen el conjunto del mundo social o mesocosmos están igualmente en acción en cada uno de los microcosmos que lo componen, de modo que al observar algunos a profundidad, es posible identificar algunas de las lógicas sociales del mesocosmos. Los mundos centrados en determinada actividad profesional, constituyen espacios en el seno de los cuales los agentes pueden circular a lo largo de su carrera, de modo que los relatos de vida son muy útiles para recoger testimonios acerca del pasaje de un microcosmos a otro.

Con respecto a las categorías de situación, se trata de abordar fenómenos de situación particular que no necesariamente implican la formación de un mundo social. Es la situación social misma la que les es común, en la medida en que produce limitaciones y lógicas de acción que presentan puntos de vista comunes; es percibida a través de esquemas colectivos o es eventualmente tratada por una misma institución.

Finalmente, las trayectorias sociales aluden al estudio de los fenómenos de movilidad de los sujetos para conocer de qué forma se convierten en enfermeras, delincuentes, etcétera. Ésta es la vertiente que encontramos mayormente relacionada con este trabajo, dado nuestro interés por conocer los significados atribuidos a la supervisión y al ser supervisora, construidos a lo largo de una trayectoria y expresados en sus prácticas concretas.

El etnosociológico fue un enfoque que influyó de manera importante en la definición del modelo generador al que hemos venido aludiendo, particularmente en la elección de la entrevista como recurso metodológico para acceder a las prácticas. Dado que el acento de este enfoque no está puesto en la interioridad de los sujetos sino en los contextos sociales, las entrevistas como relatos de vida (*RV*) o relatos de práctica como también les denominaremos aquí, constituyeron un instrumento fundamental para el relevamiento de saberes prácticos basados en la descripción de experiencias vividas personalmente y de los contextos en los cuales ellas ocurrieron, es decir, en el relato de prácticas.

Dentro de este enfoque los datos obtenidos por medio de los relatos cumplen entre otras, la función de orientar el conocimiento acerca de cómo funciona una situación social, lo que hace necesario efectuar descripciones "densas" de las prácticas en el sentido planteado por Geertz (2001), tomando en cuenta sus configuraciones internas, sus relaciones de poder, sus tensiones, sus procesos de reproducción permanente, sus dinámicas de transformación, poniendo en relación casos particulares para descubrir lo que hay de general en cada uno. De este modo, al disponer de una serie de casos construidos que hicieron posible su comparación, permite a la vez establecer similitudes

y diferencias entre ellos. El relato de prácticas permite al entrevistado desplazarse en el tiempo, y la forma que la describe más apropiadamente es el relato.

Es en función de la variedad de posiciones y puntos de vista que es posible construir progresivamente una muestra que permita apreciar el fenómeno de *diferenciación* que alude a que no obstante que las personas se encuentran ubicadas exactamente en el mismo lugar institucional, pueden ejercer su actividad de maneras muy diferentes porque no tienen el mismo *habitus*, es decir, el mismo conjunto de esquemas de percepción, apreciación y de acción. Para comprender este fenómeno y sus consecuencias locales es necesario buscar y discernir en los recorridos biográficos específicos y en las totalizaciones subjetivas específicas de esos recorridos, que es finalmente lo que ha convertido a los individuos en portadores de determinados esquemas de conducta.

Las entrevistadas fueron seleccionadas conforme criterios generales tales como que se encontraran en activo, adscritas a la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE) y la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI) que estuvieran dispuestas a contar su historia y experiencias vitales. Los contactos con ellas se fueron estableciendo paulatinamente, lo que finalmente permitió entrevistar a un total de 28 supervisoras, jefas de sector y directoras regionales adscritas a ambas direcciones pertenecientes a la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF)<sup>5</sup>.

Conforme las entrevistas fueron fluyendo, los testimonios reunidos en forma de relato congelado se transformaron en oralidad objetivada, en relatos-texto gracias a la transcripción de las cintas de audio. Llegados a este punto, fue necesario desarmar uno por uno los relatos-texto para producir otro tipo de textos en los que, como diría Bourdieu (op. cit.), comenzara a surgir la lógica "lógica", es decir, la construcción científica propiamente dicha, núcleo duro del trabajo de un investigador. Así pues, los

---

<sup>5</sup> Ver anexo 1

relatos texto constituyeron la materia prima para comenzar la descripción analítica y consecuente interpretación.

La lectura analítica recurrente de los relatos exigió recorrer varias veces cada uno con la finalidad de darle coherencia a las trayectorias individuales, identificar sus conexiones y distinciones sin fragmentarlas. Como es sabido, los relatos en su forma virgen, por decirlo de alguna manera, no tienen sentido, racionalidad ni coherencia; el narrador constantemente salta de un momento a otro, va y viene en el tiempo; es trabajo del investigador darles orden, en principio cronológico.

La forma en que se comenzaron a objetivar estas cuestiones fue recurriendo al empleo de matrices para transformar un relato-texto, cuya extensión original era de 25 cuartillas aproximadamente, en un texto-materia, a fin de avanzar en el análisis descriptivo inicial. Este ejercicio, si bien exigió un trabajo extremadamente minucioso, resultó ser altamente estimulante, ya que a medida que se realizaba la descripción sistemática de todos y cada uno de los relatos, progresivamente se pusieron al descubierto las conexiones y diferencias en las trayectorias individuales.

Para poder distinguir sin fragmentar, cada uno de los textos-materia prima fueron integrados en una primera matriz de descripción temática global, luego en otra de tipo analítico<sup>6</sup> que permitió apreciar el contenido sustancial de los relatos singulares, al mismo tiempo que poner en relación todos y cada uno de ellos, proporcionando una visión de conjunto que finalmente nos llevó a identificar los elementos constitutivos o núcleos centrales de la práctica de las supervisoras, ya descritos en páginas anteriores.

Posteriormente pasamos a la etapa de interpretación los datos, adoptando como punto de referencia las preguntas de investigación y utilizando las categorías teóricas para darles respuesta. Éste fue el momento de afinar las herramientas conceptuales y elegir las más adecuadas para explicar las prácticas de las supervisoras en el campo de práctica social en el que se desenvuelven. Esta fue la etapa más prolongada e intensa del proceso, la que mayores dudas me generó, pero también la más interesante y de

---

<sup>6</sup> Ver anexo 2

mayor exigencia creativa, primero para precisar los hilos de la trama, luego para decidir el tipo de tejido argumental que me interesaba realizar y la manera de hacerlo sin perder de vista la visión del conjunto de elementos a relacionar: testimonios, datos, informaciones oficiales, explicaciones desarrolladas por otros en contextos y momentos diferentes.

Al final del camino, resulta un tanto cuanto difícil escribir sobre el cómo de la investigación, particularmente con respecto al momento de la interpretación, pero este proceso de decidir qué se quiere estudiar, cómo hacerlo y luego cómo tejer fino para construir argumentos que expliquen de modo plausible un fenómeno, son para mí los aspectos más atractivos a la vez que desafiantes de la investigación cualitativa.



## CAPÍTULO 2

# **PLANTEAMIENTOS RECIENTES SOBRE SUPERVISIÓN EDUCATIVA.**

## CAPÍTULO 2

### PLANTEAMIENTOS RECIENTES SOBRE SUPERVISIÓN EDUCATIVA.

*“Cuanto más se pueda demostrar que un pensador influyente se ha dedicado a repetir los eslóganes favoritos de su tiempo, tanto más mordazmente se le atacará durante la siguiente generación, y precisamente por este hecho. Su grandeza atronadora no era más que un eco de lo que todo mundo estaba diciendo”*  
(Mary Douglas, 1996)

Sobre la supervisión educativa se han escrito una cantidad considerable de libros y manuales desde principios del siglo pasado; la literatura existente es vasta al igual que los enfoques y la terminología empleada. Así tenemos que con relación al ámbito que abarca, mientras algunos se refieren a ella en un sentido muy amplio como *supervisión de la educación*, otros hablan de *supervisión del sistema educativo* o bien de la *supervisión escolar*.

Con respecto a su carácter, otros autores definen la supervisión como una competencia o atribución de las administraciones educativas (González Vázquez, 1993), o como un órgano responsable del funcionamiento del sistema educativo en tanto se encarga de su vigilancia, orientación y evaluación (Pérez, 2002). También hay quienes se refieren a ella como un conjunto organizado de principios, métodos y técnicas aplicados al mejoramiento del proceso enseñanza aprendizaje (Nerici, 1992), mientras algunos otros la conciben como una profesión (Reyzábal, 1993) e incluso como una disciplina (Teixidó, 1997).

Atribución, principios, métodos, técnicas, órgano, profesión, disciplina; la supervisión es alguna o todas estas cosas a la vez, lo que hace de su análisis una tarea complicada. Sin

embargo, la mayoría de los autores aluden de forma recurrente a la inspección y la supervisión; ambos términos a veces se plantean como sinónimos, otras se distingue claramente uno de otro pero la mayoría la inspección como actividad subordinada a la supervisión, en tanto ésta última es mucho más amplia que la primera.

En el capítulo siguiente se retoma y examina con mayor detalle esta diferencia en nuestro contexto. Por ahora nos interesa llamar la atención sobre la aparente diversidad de enfoques en la literatura especializada, detrás de la cual prevalece una idea común y ampliamente compartida. Decimos aparente porque no obstante la diversidad de términos y aproximaciones, la mayoría de los textos coinciden en señalar que la supervisión es en esencia, una actividad práctica **de control** de la educación aplicada a distintos contenidos; el foco de atención es el sistema educativo en su conjunto, los procesos de aprendizaje o bien, la actuación de los profesores, entre otras muchas cuestiones; en cualquier caso, las visitas a terreno son su principal instrumento de realización.

La necesidad de la supervisión se justifica debido al carácter de la educación como un asunto de interés público; de ahí que el Estado mantiene para sí la atribución de intervenir y tutelar su desarrollo así como ejercer el control necesario para garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones en materia de educación, expresados en un conjunto de leyes, normas jurídicas y reglamentos (Madonar, 2006). De acuerdo con este razonamiento, la administración educativa, órgano del Estado creado ex profeso para concretar los modos de ejercer estas atribuciones, es la que se encarga del control de la educación mediante la supervisión. De ahí que históricamente la supervisión ha sido una actividad realizada siempre por encargo de la autoridad (Soler Fierrez, 1993 y 1994).

Ahora bien, el control ha tenido distintos matices y vertientes a lo largo de la historia de los sistemas educativos modernos, pero su propósito esencial se mantiene. De hecho, existe unanimidad con respecto a la idea de que el control es absolutamente necesario. *“El control es originariamente la primera de las (funciones) atribuidas a la supervisión; aunque la función supervisora con el tiempo haya matizado, diversificado y sobre todo tecnificado su actuación, la función de control continúa siendo imprescindible a su*

*existencia. Sin control no se puede pasar a las otras funciones -asesoramiento y evaluación" (Pérez Figueiras, S/F).*

Los autores consultados reconocen que debido a esto último, la supervisión no goza de prestigio ni mucho menos de aceptación, pues generalmente se encuentra acompañada de ciertas connotaciones negativas principalmente por parte de los supervisados, quienes experimentan la supervisión como una especie de sometimiento de su actividad (González Villa, 1994).

A medida que los sistemas educativos se han transformado al control como finalidad sustantiva de la supervisión, se han añadido paulatinamente otros nuevos contenidos y propósitos. Particularmente hacia la segunda mitad de la década de los noventa, a la par de las reformas descentralizadoras comenzó a perfilarse cada vez más nítidamente la orientación, la asesoría, el acompañamiento y la evaluación como nuevas funciones asociadas a la supervisión. Por ejemplo, hay autores que dedican capítulos enteros al tema del supervisor como asesor-orientador, argumentando que para evitar ser identificados sólo con la administración, los inspectores no deben limitarse a administrar la educación, "*deben ser profesionales de la supervisión si no quieren responder a un modelo caduco de sociedad*" (Teixidó, op. cit.:153).

Entre los objetos o contenidos que pueden ser motivo de la orientación y la asesoría se encuentran las reformas educativas, las innovaciones y los procesos de renovación pedagógica. De esta forma, el mandato institucional asignado a los supervisores y/o inspectores en su calidad de agentes impulsores de la innovación y el cambio, es promover el desarrollo del currículo y colaborar en la elaboración de proyectos institucionales (Murillo Estepa, 1997).

Por su parte, otros autores advierten que dada la tendencia creciente de las evaluaciones externas e internas conforme a distintos enfoques, ya sea centrada en los resultados, en los procesos o en el contexto, los insumos, el proceso y los productos, corresponde a las instancias de inspección y/o supervisión participar activamente en la evaluación del sistema educativo (Gargallo, 1994).

De acuerdo con este breve panorama, encontramos que en la literatura sobre el tema de la supervisión se reconoce la existencia de tres grandes modelos. El primero de ellos, considerado como el predominante, es el modelo de **control administrativo-normativo**, habitualmente asociado con la burocracia y la acción de control con fines de fiscalización, para el cual las funciones centrales de supervisión son el seguimiento administrativo de la escuela y más específicamente la verificación de que el trabajo que ahí realizan los docentes se apega a las normas vigentes; otra característica que nos parece importante mencionar es que este modelo alude genéricamente a la supervisión como función del sistema educativo y con frecuencia se asocia a la noción de inspección.

El segundo modelo centrado en el **asesoramiento** considera el perfeccionamiento profesional de los docentes como parte del trabajo de los supervisores escolares. Finalmente, el tercer modelo enfatiza la evaluación de políticas, procesos y/o resultados educativos en el centro de la supervisión.

Los dos últimos modelos emplean generalmente el término supervisión en lugar del de inspección y enfatizan el apoyo y acompañamiento de quienes desempeñan estas tareas, directamente con los docentes y directores de las escuelas.

En el medio académico éstos eran los enfoques y fuentes a las que se recurría en los ochenta y todavía a principios de los noventa para abordar el tema de la supervisión en la formación de profesionales de la educación en universidades e instituciones de educación superior. De forma paralela, los prácticos, es decir, los profesionales involucrados de un modo u otro en tareas de supervisión dentro del sistema educativo, se apoyaban en su experiencia y en las directrices contenidas en los manuales elaborados por la administración central para orientar su quehacer; en el mejor de los casos, consultaban textos de carácter técnico.

Ambos caminos, el de los teóricos y los prácticos, discurrieron paralelamente por largo tiempo, sin que uno influyera mayormente sobre el otro. Pero esta situación comenzó a cambiar con las reformas y las políticas educativas modernizadoras; un incipiente

sistema experto hoy fortalecido, comenzó a proponer orientaciones, esquemas, estrategias de innovación que hoy día se han traducido a políticas nacionales.

Hoy día, los discursos sobre la supervisión han cambiado, su contenido y procedencia son otros; organismos, especialistas y políticas educativas son las principales fuentes de referencia tanto de los prácticos como de los teóricos, es decir, de los profesionales dedicados a la supervisión y los académicos dedicados a la formación. Ésta es la razón por la que en los apartados siguientes nos ocuparemos de examinar sus aportaciones, tratando de ubicar sus principales argumentos y concepciones, al igual que sus alcances y limitaciones, los aspectos que incorporan como importantes y en esa misma medida, los que soslayan. Nos propusimos hacerlo de esta manera para revelar, mostrar, cuestionar la forma en que las explicaciones predominantes dan por hecho una determinada manera de entender los problemas relacionados con la supervisión como problema, al igual que la necesidad de transformarla en una dirección determinada y de acuerdo con una orientación específica.

## **2.1 La supervisión desde la perspectiva del sistema experto**

Antes de entrar de lleno a abordar este punto, es preciso aclarar el significado con el que emplearemos aquí la idea de sistema experto. Por sistema experto entendemos al conjunto de organismos y especialistas que ofrecen explicaciones y soluciones aprobadas, legitimadas socialmente para enfrentar preocupaciones articuladas autoritariamente como problemas que requieren soluciones. Los propios problemas deben ya haber sido aceptados socialmente; necesitan de una cartografía del mundo de la vida suscrita socialmente que los constituya como “problemas” que exigen “soluciones”. Esta idea ha sido tomada de Bauman (2005), quien la utiliza para explicar cómo es que la ambigüedad que caracteriza a la modernidad se ha apoderado de la sociedad actual.

### *2.1.1 El sistema experto en la educación básica*

Con respecto a su configuración, el sistema experto está compuesto por organismos internacionales y nacionales, especialistas y expertos que realizan fundamentalmente investigación aplicada, diagnósticos, estudios o innovaciones de los que posteriormente se derivan recomendaciones o prescripciones prácticas.

Hasta hace poco, en nuestro contexto el sistema experto no existía en la forma en que ahora lo conocemos; por lo tanto, tampoco ejercía mayor influencia en el diseño de políticas, en la formulación de propuestas o en la toma de decisiones. Éstas procedían del propio sistema educativo.

En sus inicios, la SEP contó entre sus titulares con notables intelectuales de reconocida trayectoria en el ámbito literario y cultural; fueron estos mismos intelectuales los que en su oportunidad propusieron diversas iniciativas y programas en materia educativa. Durante más de 40 años el análisis de los problemas educativos nacionales, la formulación de alternativas de solución, programas y proyectos diversos, eran diseñados principalmente de forma endógena por instancias de la SEP. A medida que el sistema educativo nacional fue creciendo, surgieron organismos especializados encargados de proponer estrategias y proyectos específicos para el desarrollo de la educación a nivel nacional; éste es el caso del Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte) creado en 1958, al que se le asignaron tareas y responsabilidades de planificación educativa. A lo largo de este tiempo, la SEP mantuvo con los centros de investigación educativa una relación de cercanía relativa, cordial pero distante.

En 1989, con la remoción del entonces secretario de educación Manuel Bartlett a mediados del sexenio salinista, se canceló la llamada prueba operativa y los perfiles de desempeño académico para el nivel primaria a cargo del Conalte, lo que marcó el fin de estos esquemas institucionales endógenos en la definición de políticas y proyectos y el inicio de la presencia creciente de nuevos actores procedentes de la esfera académica; productores culturales como les llama Bourdieu (2002) considerados como progresistas, comenzaron a desempeñarse como asesores, funcionarios intermedios o altos en el sistema educativo nacional y también en algunos sistemas educativos estatales.

La presencia de estos nuevos actores aparece entrelazada a la reforma descentralizadora en la década de los noventa; personajes ampliamente conocidos en el medio académico<sup>1</sup> participaron activamente en la elaboración de diversos diagnósticos sobre la situación de la educación básica nacional, especialmente en el nivel primaria, enfatizando el deterioro y los rezagos acumulados a lo largo de los últimos 10 años.

La forma y el énfasis en determinados síntomas y actores derivaron de manera un tanto mecánica en el planteamiento de un conjunto de problemas tales como la disminución de la cobertura y la baja calidad educativa reflejada en los altos índices de reprobación, deserción y rezago, la falta de relevancia y pertinencia de los contenidos escolares para los alumnos y el distanciamiento de la escuela con los padres de familia, fueron identificados como los problemas a combatir. Tanto el gobierno en turno al igual que el grupo de especialistas<sup>2</sup> que colaboraron en la elaboración de los diagnósticos, se encargaron de difundirlos ampliamente tanto en los medios electrónicos y escritos como en diversos foros públicos, enfatizando la corresponsabilidad de los docentes, la verticalidad y el centralismo del sistema educativo y la escasa participación de la sociedad en la tarea educativa; no es exagerado decir que esto generó una especie de sentimiento de culpa colectivo que a la vuelta del tiempo allanó el camino para instrumentar sin mayor oposición la reforma educativa modernizadora, misma que se concretó en el año 1993 con la firma del ANMEB.

Tanto el contenido, pero quizá sobre todo la forma en que fueron difundidos estos diagnósticos, generaron un escenario propicio para alimentar una especie de culpa colectiva por el lamentable estado en que se encontraba la educación primaria.

---

<sup>1</sup> Tanto el diagnóstico expuesto en un texto coordinado por Gilberto Guevara Niebla G (Guevara Niebla G. La catástrofe silenciosa, FCE, México 1989) como el presentado en el Programa de Modernización Educativa (PME) 1989-1994 al inicio del gobierno de Carlos Salinas, coinciden en señalar que además del retroceso en materia de cobertura, la educación básica, principalmente la educación primaria, se encontraba en un estado de deterioro considerable, lo cual fue atribuido a diversos factores asociados con la baja calidad, tales como la falta de formación y actualización de los profesores, la existencia de planes, programas y materiales educativos obsoletos así como el excesivo centralismo y burocratización del propio sistema educativo.

<sup>2</sup> El grupo "Nexos", integrado por escritores e intelectuales como Héctor Aguilar Camín y Gilberto Guevara Niebla, participó activamente en la difusión de los diagnósticos; una muestra de ello fue la publicación de aquel célebre artículo en el que se publicaron partes de los resultados obtenidos por alumnos y profesores en exámenes sobre contenidos específicos aplicados a una muestra como parte del diagnóstico, mismo que luego fue ampliamente difundido y utilizado en círculos académicos. Cfr. Guevara Niebla, G., "México: ¿un país de reprobados?"; Revista Nexos, n° 162, México, Junio de 1991.



Estos hechos dan cuenta de la forma objetiva en que los especialistas comenzaron a influir en la escena educativa nacional. A diferencia de antes, cuando la SEP se apoyaba en sus propios organismos e investigadores para generar diagnósticos y propuestas, los nuevos actores procedentes de un sector considerado como progresista en el mundo académico, además de haber fungido como interlocutores importantes de este proceso de difusión de la catástrofe educativa; poco después varios de ellos se convirtieron también en responsables directos de la puesta en acción de estrategias de cambio institucional al interior del sistema educativo. Estos personajes confiaron en la posibilidad de aplicar los planteamientos derivados de la investigación que ellos mismos habían desarrollado estando en un cargo público, con la intención de mejorar la calidad de la educación básica pública.

Dos ejemplos de lo anterior son Gilberto Guevara Niebla y Olac Fuentes Molinar; ambos fueron Subsecretarios de Educación Básica, el primero por muy corto tiempo, mientras el segundo por un período que abarcó prácticamente dos sexenios, situación por demás extraña si se toma en cuenta que al arribo de cada un nuevo gobierno se aplica la ley del desplazamiento total de funcionarios de todos los niveles para dar paso a los colaboradores de las nuevas administraciones.

La presencia de estos reconocidos investigadores en los noventa, no se limitó a la ocupación de cargos importantes dentro del sistema de educación básica, sino que se desplegó también en esa otra entidad que parece una extensión del sistema o viceversa: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), no obstante que *“entre los académicos y los intelectuales, así como entre los periodistas y analistas de los medios, esta institución sindical suele ser vista como uno de los lastres sociales que impiden la transformación del espacio público”* (Raphael, 2007:142).

Con el discurso de la modernización en boga, el SNTE, con Elba Esther Gordillo Morales a la cabeza, comenzó a acercarse a personajes del mundo intelectual y académico que contribuyeran a la transformación o quizá sea mejor decir, adaptación funcional del sindicato a las nuevas condiciones imperantes. Entre las acciones emprendidas con este fin destacan la creación de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano a la que se incorporaron cuadros de académicos procedentes de instituciones como el

Departamento de Investigación Educativa (DIE) del CINVESTAV, así como la reactivación de relaciones con organizaciones como el Instituto de Estudios Sindicales de América Latina (IESA) y la Confederación de Educadores de América (CEA)<sup>3</sup>.

Al paso del tiempo este sistema experto no sólo ha crecido, también se ha diversificado notablemente; ya no son únicamente los investigadores nacionales, ahora llamados expertos, quienes lo integran, se han sumado también instituciones y organismos nacionales e internacionales cuya influencia en la definición de políticas y en el sistema educativo es notable. Éstos son sólo algunos ejemplos de ello: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dio su aval y respaldo irrestricto a la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) acordada y firmada por el gobierno federal y el SNTE; recientemente la SEP realizó un taller de liderazgo educativo junto con la OCDE en el que se analizaron prácticas específicas del Reino Unido, Estados Unidos, Argentina y de México; también consulta a este organismo sobre diferentes temas educativos o le encarga estudios realizados en otros países para diseñar políticas nacionales de formación de maestros<sup>4</sup>.

Además de la OCDE, existen otros organismos internacionales con una presencia importante en esto que hemos denominado sistema experto. Mencionaremos brevemente los más destacados en el terreno educativo.

Cuando el término *globalización* no era de uso corriente, ya existían organismos internacionales dedicados a proporcionar apoyo y asistencia de diverso tipo a los países pobres o “en vías de desarrollo”, como les denominan. La diferencia entre entonces y ahora es que además de su carácter multinacional e incluso supranacional, se han convertido en un referente obligado de los Estados nacionales para definir políticas públicas y estrategias de desarrollo inspiradas en el libre mercado.

---

<sup>3</sup> Ricardo Raphael hace un recuento interesante de los académicos, investigadores y científicos sociales de diversas instituciones con los que Gordillo estableció relación en aquel entonces. Cfr. Raphael R. (2007) *Los socios de Elba Esther*, México, editorial Planeta, pp. 142-147

<sup>4</sup> En junio de 2008, la SEP anunció su decisión de solicitar la participación de la OCDE en el seguimiento a la ACE; en diciembre de ese mismo año, se llevó a cabo una reunión “con la asistencia de expertos nacionales e internacionales, con la finalidad de fortalecer la Alianza por la Calidad de la Educación” (Cfr. Milenio online, disponible en <http://impreso.milenio.com/node/8508588>, consultado el 20-01-2009). El diario El Universal informó que “Antes de fin de año el gobierno mexicano espera tener un estudio comparativo encargado a la OCDE sobre los métodos exitosos diseñados en países integrantes del organismo que puedan servir para evaluar el nivel de los maestros en México”.

Al respecto, uno de los organismos más destacados es el Banco Mundial (BM), que en los últimos años ha tenido una influencia considerable en la orientación y definición de políticas públicas principalmente en el sector económico, y por extensión, en el educativo. Mediante la fórmula de la asistencia financiera y técnica para reducir la pobreza, ofrece préstamos y créditos para proyectos de educación, salud, infraestructura, comunicaciones y muchas otras esferas, condicionándolos al cumplimiento de determinadas circunstancias y resultados.

En el sector educativo, el BM ha financiado una gran cantidad de programas y proyectos dirigidos a fortalecer los esquemas descentralizadores y la autonomía escolar basados en la disminución de responsabilidades por parte del Estado y una mayor participación de diferentes sectores en el sostenimiento de la educación, incluyendo a la iniciativa privada.

En nuestro país, el BM apoyó durante más de 10 años un esquema de educación compensatoria conocido inicialmente como Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el cual se desarrolló principalmente en zonas rurales e indígenas en situación de pobreza, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); uno de los componentes de este programa era precisamente la supervisión escolar.

Otra entidad con gran influencia en el sector educativo es la OCDE; de carácter intergubernamental, agrupa a países industrializados para acordar políticas destinadas a maximizar su propio crecimiento económico y supuestamente coadyuvar al desarrollo de los países no miembros. Entre sus contribuciones más recientes se encuentra la formulación de un esquema de evaluación estandarizada conocido como PISA, que valora el funcionamiento de los sistemas educativos a través de un examen del desempeño académico de estudiantes en países desarrollados y pobres; los bajos resultados obtenidos por México en esta prueba son del dominio público.

Con respecto a otros organismos de carácter gubernamental, tenemos que la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura cuenta también con una presencia internacional importante en educación; sus miembros de pleno derecho son todos países iberoamericanos. Con sede en Madrid,

España, financia sus programas mediante las cuotas obligatorias y las aportaciones voluntarias que efectúan los gobiernos de los Estados miembros más las contribuciones que para determinados proyectos aportan instituciones, fundaciones y otros organismos interesados en el mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo científico-tecnológico y cultural.

Entre las acciones que desde hace algunos años viene impulsando están los cursos y programas de formación como el de “Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación” y el de “Experto Universitario en Administración Educativa”, éste último conjuntamente con el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). La SEP ha firmado convenios con este organismo para que directores y supervisores de escuelas públicas conozcan el sistema educativo español, visiten escuelas y asistan a charlas y conferencias de especialistas en educación de distintas universidades.

A las acciones de estos organismos se suman otras dedicadas a estudiar y divulgar los avances y resultados de los procesos de reforma educativa. Éste es el caso del Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL), que pretende contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación mediante la promoción de debates informados sobre política educativa para enriquecer el pensamiento de los tomadores de decisiones y gobiernos en temas de política y reforma, identificar y divulgar “buenas prácticas”, monitorear el progreso educativo en los países de la región, propiciar la colaboración entre los actores de la sociedad civil y los gobiernos en los esfuerzos por mejorar la educación y fortalecer las capacidades de gestión para ello.

Bajo el patrocinio del Diálogo Interamericano, con sede en Washington y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, CINDE, en Santiago de Chile, el PREAL cuenta también con el apoyo que le brindan otras organizaciones como el United Status Agency for Internacional Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el propio Banco Mundial y la Association for the Evaluation of Educational Achievement (AEEA), entre otros.

Otro organismo dependiente de la UNESCO con una presencia muy importante en Latinoamérica es el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE). Con sede en París desde 1963, su financiamiento procede de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros y los recursos que obtiene mediante contratos de consultoría. Sus objetivos iniciales eran **formar** a los responsables de la planificación de la educación, **investigar** aspectos importantes de la planificación de la educación y **difundir** los nuevos conceptos, métodos y técnicas en la materia, pero al paso del tiempo los temas, objetos, sectores y actores educativos a los que están dirigidas sus acciones se han ido ampliando y diversificando, sobrepasando con mucho el tema de la planificación. Actualmente, sus funciones primordiales son “promover el desarrollo de una educación de calidad para todos, a través de la **formación** de especialistas en el área del planeamiento y gestión educativa, el desarrollo de líneas de **investigación** en aspectos relevantes de los procesos de transformación educativa en la región, **asistencia técnica** para satisfacer los requerimientos de gobiernos, organismos e instituciones involucrados en el mejoramiento de la educación, la **difusión** de nuevos paradigmas conceptuales y enfoques metodológicos, así como el diseño y ejecución de **acuerdos de cooperación**, respondiendo a las demandas de los países de la región”; como se observa en estas declaraciones, además de la planificación, otros ámbitos de interés para el IPE son la gestión, la calidad y la transformación educativa.

Los ejes en los que actualmente se concentran las investigaciones de este Instituto son: las innovaciones para el mejoramiento de la calidad de la educación básica, las políticas y estrategias para la educación secundaria, las estrategias educativas para grupos desfavorecidos, la promoción de modelos de gestión y de financiamiento eficaces, el mejoramiento de la enseñanza de la administración de la educación, la construcción social de las condiciones de educabilidad y la profesionalización docente.

### 2.1.2 *Planteamientos del sistema experto acerca de la supervisión*

Para entrar en la materia que nos ocupa, a mediados de los años noventa el IPE inició un programa internacional de investigación y formación denominado “Reforma de la

supervisión escolar”<sup>5</sup>. El objetivo general de este programa era fortalecer la supervisión y los servicios de apoyo a los profesores y las escuelas para mejorar la calidad de la educación básica, de ahí que se propuso promover reformas a los sistemas de supervisión de los países en desarrollo mediante cambios en su forma de organización y gestión. Para lograr este objetivo organizó seminarios, talleres y cursos internacionales con la participación de funcionarios a cargo de la organización y gestión de los servicios de supervisión en diferentes países. Además de estas actividades de formación, también llevó a cabo actividades de investigación en tres líneas: análisis de la literatura disponible, elaboración de diagnósticos de los servicios de supervisión en un total de once países de América Latina, África y Asia e identificación y análisis de experiencias innovadoras. De esta forma, el desarrollo de la investigación giró en torno a aspectos de estructura, funcionalidad y operación de los servicios de supervisión y apoyo a las escuelas. Centrados en un enfoque común basado en los aspectos antes mencionados, estos estudios sobre la supervisión se realizaron en diferentes países, Chile y México entre ellos. Como resultado de este trabajo, se publicaron al menos seis monografías en su respectiva página electrónica.

Dada la influencia que han tenido en la definición de políticas nacionales sobre la supervisión escolar, en las líneas siguientes comentaremos los principales planteamientos, concepciones y propuestas de dos estudios internacionales y tres nacionales, todos ellos auspiciados por el IIEP.

En el estudio internacional elaborado por Carron y De Grauwe (2003), dedicado a revisar y elaborar un diagnóstico de la situación en la que se encuentran los sistemas de supervisión de diferentes países de Europa y Asia, los autores advierten que no se limitan a abordar la función de supervisión como tal, sino que examinan los servicios de supervisión y apoyo escolar. Asimismo, aclaran que emplean este término para referirse a todos aquéllos servicios externos situados fuera de la escuela en los niveles local, regional o central de los sistemas educativos, cuya función principal es *inspeccionar, controlar, evaluar, asesorar, asistir y apoyar a los directores y profesores*. El supuesto del que parten es que si bien dichos servicios existen como tales desde hace tiempo, han

---

<sup>5</sup> Cfr. <http://www.unesco.org/iiep/spa/research/comproj/supervision.htm/> 04-08-04

sido descuidados por los responsables de la formulación de políticas; a ello cabe añadir que ante la evolución de los diferentes sistemas educativos así como el surgimiento de nuevas demandas sociales, éstos se han complejizado aún más desde que comenzaron a someterse a las políticas descentralizadoras y las reformas de los sistemas educativos a principios de los noventa.

En principio reconocen que las reformas a la gestión de la educación han tenido un impacto directo sobre la supervisión, inclusive en aquellos países que han impulsado reformas que al principio apostaron por una mayor autonomía a las escuelas y posteriormente promovieron la re centralización, adoptando formas diversas que van desde eliminar servicios tradicionales para crear en su lugar otros nuevos, o bien, transfiriendo esta función a autoridades distritales o municipales.

Un fenómeno importante, toda vez que apunta a las repercusiones de estos acelerados cambios, es que las reformas educativas recientes no han simplificado las estructuras administrativas y de supervisión, sino que más bien ha sucedido lo contrario, las han aumentado.

Otro aspecto relevante relacionado directamente con la situación anterior es la escasa **claridad en la división de tareas** que corresponden a los diferentes niveles de la administración donde existen servicios de supervisión; en algunos casos las tareas son idénticas para distintos funcionarios que se encuentran en niveles diferentes. De este modo, frecuentemente se descuida la articulación entre los diferentes niveles de supervisión o de plano, dicha articulación es inexistente.

Una primer hallazgo interesante es que existen un número y variedad considerable de figuras que con diferentes denominaciones desempeñan funciones de supervisión; estas diferencias no siempre reflejan tareas igualmente distintas sino por el contrario, un común denominador en los sistemas educativos es la existencia de una compleja estructura multiniveles con una confusa división de tareas y líneas de mando conflictivas donde existen diferentes grupos de actores que desempeñan funciones muy similares.

El estudio juzga sorprendente que no obstante este caos, persiste la idea de que la supervisión es necesaria y útil, las reformas no sólo no la han puesto en duda sino que incluso se han propuesto que los servicios de supervisión y apoyo sean más eficientes en beneficio del sistema, las escuelas y los profesores. También señalan la tendencia a reemplazar el término inspector, ahora considerado peyorativo e incluso negativo, por el de supervisor, asesor o funcionario. Pero independientemente de los nombres, los tres papeles más comunes que cumplen estas figuras son supervisar, apoyar y actuar como enlace entre la escuela y la administración.

La multiplicidad de funciones, actividades y tareas es una de las características principales de la supervisión. Ésta puede entenderse como una función de monitoreo de las políticas educativas pero también como una tarea de verificación del trabajo de los profesores, aunque refieren que esta última se generaliza cada vez más como una actividad de los directores, con el propósito de que los supervisores se concentren en la evaluación de la escuela.

No obstante que en algunos países existe separada la supervisión pedagógica de la administrativa, reconocen que ésta es difícil de sostener a nivel de escuela, donde lo más común es que el personal de supervisión realice ambas tareas durante las visitas.

Entre las cuestiones consideradas como problemas comunes de los sistemas de supervisión examinados destacan los mecanismos de reclutamiento, las desfavorables condiciones de trabajo, la sobrecarga de tareas y la ausencia de información actualizada sobre los mismos sistemas de supervisión, todos ellos relacionados entre sí.

La ausencia casi total de supervisión en escuelas alejadas o aisladas de los centros urbanos es otro de los grandes problemas encontrados, de modo que las que tienen con mayores necesidades de supervisión son las que menos apoyo reciben. Pero los autores eluden señalar a los responsables de este panorama desalentador argumentado que tan incorrecto sería culpar a los responsables de formular las políticas educativas del descuido de los servicios de supervisión, dada la escasez de recursos económicos, como suponer que mayores recursos mejorarían su eficiencia. No obstante, reconocen que dichos servicios y sujetos que los proporcionan han sido víctimas de un descuido



estructural caracterizado por la sobrecarga de funciones, los conflictos internos y una pobre gestión institucional.

Las tensiones provocadas por este complejo panorama en el trabajo cotidiano de los supervisores son múltiples; además de la presencia simultánea de enfoques distintos de supervisión en la práctica cotidiana, las escuelas demandan cada vez más apoyos específicos acordes con sus necesidades, pero la burocracia central les plantea cada vez mayores exigencias mediante la aplicación de mecanismos de control y regulación estandarizados. Otras tensiones se derivan de la incompatibilidad entre el cumplimiento de obligaciones administrativas y las responsabilidades pedagógicas de los supervisores, lo cual atribuyen a que en sistemas educativos deteriorados, las necesidades pedagógicas de las escuelas han aumentado, pero por otra parte se tiene que invertir mayor tiempo y esfuerzo en el control administrativo y la disciplina; en consecuencia, las visitas de supervisión terminan reduciéndose a una actividad meramente ritual.

El precario equilibrio entre las funciones de control y evaluación y las de apoyo y desarrollo profesional es otra de las tensiones. Este estudio encontró que en diferentes países, los profesores critican la combinación de ambos papeles tan distintos en una misma persona, porque consideran que eso pervierte la relación entre supervisor-asesor y los profesores. A esta tensión se suma la presencia de expectativas diferentes; por un lado están las de los subordinados que esperan encontrar en la autoridad formal del supervisor un liderazgo democrático y una actuación profesional, mientras que sus superiores, que son quienes les otorgan la autoridad formal, esperan que los supervisores hagan uso de ella manteniendo al mismo tiempo su carácter burocrático, es decir, que cumplan con las tareas que formalmente les han sido asignadas. Aunado a esto, frecuentemente la supervisión se ejerce de manera cerrada, sin transparencia ni comunicación, ¿a quién le rinden cuentas los supervisores (as) que no sean sus jefes inmediatos?

En otro estudio auspiciado también por el IIPE y realizado en Chile (Navarro y Pérez, 2002) se encontró que la distribución del tiempo laboral declarada por los supervisores muestra que cerca de la cuarta parte del tiempo mensual se destina a actividades que

no se encuentran cerca de lo planeado, y cuya realización suspende las visitas a terreno ya programadas. Luego entonces, uno de los problemas principales de la supervisión es la dispersión de tareas.

Otras cuestiones que a juicio de los autores ameritan una revisión detenida es la sobrecarga de trabajo y la suspensión de visitas a las escuelas debido a tareas emergentes. De igual manera, consideran que es necesaria una mayor coherencia del rol de la supervisión construido en la práctica, centrado en la facilitación, la mediación y la articulación de redes de apoyo, con los procesos de definición del perfil del cargo, reclutamiento y formación en servicio.

Otro de los problemas mencionados es la diferencia de expectativas entre docentes y supervisores con relación al proceso de asesoría, pues generalmente estos últimos priorizan los temas sugeridos por los programas de mejoramiento del ministerio, en tanto que los docentes precisan de temas prácticos. Esto hace necesario flexibilizar la planeación y evaluación de metas, considerando la incorporación de temas emergentes y pertinentes a las realidades locales.

Finalmente, otro tema central sobre el cual consideran que es preciso trabajar es la capacitación, perfeccionamiento y actualización de los supervisores, pues en general las estrategias y acciones al respecto son débiles e insuficientes para la facilitación de cambios.

Como puede apreciarse, aunque su propósito no fue elaborar un diagnóstico sino evaluar los logros y dificultades enfrentadas en la adopción de una nueva modalidad de supervisión denominada técnico-pedagógica, este estudio coincide con varios de los hallazgos encontrados por Carron y de Grawn (op. cit.). Llama la atención la recurrencia de ciertos problemas como la sobrecarga de trabajo, la dispersión de tareas y la subordinación del trabajo de los supervisores a las directrices ministeriales.

Los estudios nacionales realizados en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Aguascalientes por encargo del IIFE<sup>6</sup>, son un tanto cuanto distintos de los dos anteriores, ya que su propósito principal no fue diagnosticar ni evaluar una situación concreta sino exponer los resultados de experiencias de intervención locales que buscaban transformar la supervisión escolar en el nivel primaria. Dadas sus diferencias y nuestros propios fines, comentaremos por separado los aspectos más relevantes cada uno de estos trabajos para luego comentar globalmente lo que a nuestro juicio constituyen sus premisas, concepciones y limitaciones comunes.

En el informe de **Aguascalientes** (Zorrilla Fierro M. y Tapia García G., 2002) los autores comienzan aclarando que al presentárseles la oportunidad de trabajar en la secretaría de educación estatal en el período 1992-1998, su condición de investigador-funcionario fue la plataforma que les permitió realizar el estudio de caso, pero al mismo tiempo reconocen en ello una dificultad para tomar distancia crítica hacia el proceso de reforma educativa en el estado. Sin embargo, se autodefinen ante todo como investigadores profesionales.

Tras describir las principales características y etapas de desarrollo del sistema educativo estatal así como los planteamientos centrales de los manuales federales de supervisión elaborados en 1986 como un referente aún vigente, los autores afirman que más allá de lo que se encuentra formalmente definido, los supervisores han jugado en la entidad papeles de control político-sindical y oficial; sin entrar en detalles del porqué y cómo lograron esto, afirman que esto los hizo muy poderosos para controlar a los docentes, disponer de recursos y manejar información, orientando sus acciones a promover y conservar la estabilidad político-sindical y laboral, gestionar recursos, cumplir toda clase de ordenamientos administrativo-burocráticos de las oficinas centrales y transmitir toda clase de órdenes y requerimientos de las instancias administrativas que se encuentran jerárquicamente por encima de la supervisión.

---

<sup>6</sup> Los detalles sobre las características, los participantes, la estrategia y los recursos de investigación e intervención que se utilizaron en cada una de estas experiencias estatales, pueden consultarse en Calvo Pontón B. (2002), *La supervisión escolar de la educación primaria en México*, IIFE/UNESCO

La supervisión, afirman los autores, es un puesto al que acceden sólo unos cuantos, lo cual atribuyen al mecanismo de escalafón vertical que juzgan perverso en tanto que no acceden los mejores sino los mejor relacionados políticamente o bien, aquellos que reúnen los puntos suficientes.

Con la intención de modificar este estado de cosas, en la nueva ley estatal de educación aprobada en 1997 se incluyó todo un capítulo sobre el proceso educativo en el cual se mencionan las responsabilidades individuales del supervisor y las del equipo de supervisión<sup>7</sup>; entre las primeras se encuentran las de carácter técnico-pedagógico como asesorar, acompañar, animar procesos, apoyar a los equipos escolares en el diseño, instrumentación y evaluación del proyecto escolar, identificar necesidades de actualización; entre las técnico-administrativas están gestionar recursos, *velar por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores*, proporcionar en tiempo y forma la información estadística que le solicite el Instituto Estatal de Educación (IEA), atender los casos en que se lesione la integridad moral y física de los educandos, elaborar y mantener actualizado el archivo de las escuelas. En cuanto a las funciones atribuidas a los equipos de supervisión se mencionan la articulación entre los diferentes niveles de educación básica, la difusión e instrumentación de políticas educativas, intervención en la planeación estratégica y aportar sugerencias para la toma de decisiones.

En una nota a pie de página (Zorrilla y Tapia, op. cit.:118) se señala que el sindicato se opuso a que quedara asentada la figura del coordinador de zona en la ley, por lo que se optó por elaborar un decreto de ley que expediría el gobernador, mismo que por “intereses político partidistas y sindicales no había sido aprobado” al momento de concluir el estudio, pero no aclaran cuáles; en la nota inmediata se señala también la falta de reglamentación secundaria como la elaboración de manuales de supervisión y el reglamento de las coordinaciones para dar mayor sustento normativo a las Zonas de Educación Básica (ZEB).

---

<sup>7</sup> Con la creación de zonas de educación básica (ZEB) -uno de los pilares de la experiencia de innovación en la entidad- se integraron equipos de supervisión conformados por los supervisores de diferentes niveles educativos, apoyos técnico pedagógicos y auxiliares administrativos; cada equipo de supervisión contaba con un coordinador de ZEB, puesto de confianza de nueva creación que no quedó incorporado en la normatividad.

Finalmente, los autores consideran que el significado de *la recuperación del sentido académico de lo administrativo* (sic) debiera acompañarse de una revisión a fondo de las tareas administrativas de los supervisores, no una mera simplificación, para saber qué es realmente necesario y qué le corresponde hacer a cada instancia, sobre la base de que la supervisión es una tarea institucional compartida por diferentes instancias y que los supervisores son sólo una parte. Sin embargo, ésta fue una de las cuestiones que no se llevaron a cabo.

En el recuento de aprendizajes y problemas (Zorrilla y Tapia, op. cit.:120-128) mencionan la existencia de diferentes lógicas donde unos proponen y otros disponen. Reconocen que al no trastocar de fondo la estructura central, las subdirecciones y departamentos continuaron relacionándose directamente con los supervisores, al igual que las escuelas, pasando por encima de la autoridad del coordinador de la ZEB, figura de nueva creación cuya existencia como se mencionó, no quedó consignada en la normatividad vigente.

Al respecto los autores reconocen como el aprendizajes más importante el equilibrio político-sindical conseguido por la autoridad educativa mediante “pactos de caballeros” que aluden al respeto a las figuras de autoridad, y “pactos de intereses”, es decir, de conservación de espacios de poder e incidencia en la toma de ciertas decisiones. Ellos mismos señalan que gracias a estos pactos fue posible mantener a flote la reforma.

Por otro lado la incidencia en “las prácticas escolares a través de la supervisión no se logró como se esperaba”, lo cual atribuyen en parte a la necesidad de programas de formación continua para los supervisores en funciones y a la ausencia de mecanismos claros para incorporar a nuevos supervisores en esta función.

Entre las limitaciones y obstáculos se mencionan la dificultad para lograr que el proyecto educativo (uno de los pilares de la experiencia) adquiriese relevancia institucional y se transformara en un referente obligado del trabajo del supervisor. Otro es la complejidad para concretar en la escuela singular proyectos de trabajo orientados

hacia la mejora, advirtiendo que es desde el nivel central donde tienen que impulsarse iniciativas que los promuevan.

Finalmente, otros factores que afectaron la reforma fueron la falta de control desde el nivel central de los cambios constantes de adscripción de los supervisores, los mecanismos y la forma de distribución de los recursos destinados a la misma, la permanencia de los criterios y mecanismos escalafonarios para acceder al cargo y la insuficiente formación académica de los supervisores “que los lleva a sostener explicaciones simplistas o complacientes sobre la situación que guarda la educación en sus zonas” (p. 150).

Desde la perspectiva de los autores, las transformaciones necesarias a nivel del sistema educativo “para que realmente exista un impacto positivo en la renovación de la institución escolar” (p. 152) pasan por reconocer al menos tres cuestiones: la primera es que entre el nivel macrosistémico y el institucional, existen una serie de estructuras intermedias, cada una con un peso específico en las distintas dimensiones del sistema educativo e incluso “del sistema social y político más amplio” (p. 153); la segunda se refiere a que frente al predominio de esquemas individuales y aislados de actuación, es preciso crear colectivos que orienten el trabajo de los supervisores sobre la base de decisiones colegiadas.

Por último, las contradicciones entre el decir y el hacer se explican por la existencia de tensiones entre saberes y tiempos disímiles vinculados a los distintos sujetos y actores del sistema educativo, que en lugar de complementarse tienden a oponerse entre sí. Es importante el reconocimiento de estos factores en tanto obstáculos de esta experiencia concreta de innovación de la supervisión, sin embargo, todos refieren a la funcionalidad de la supervisión.

En el caso de **Nuevo León** el estudio denominado “Gestión Pedagógica” fue elaborado y coordinado por Conde Flores (2002), investigadora externa a la Secretaría de Educación (SE) contratada ex profeso por el gobierno estatal para integrarlo mayoritariamente por supervisores, docentes y directivos en activo (p. 280).

Después de exponer lo que denomina aspectos teóricos<sup>8</sup> orientadores del proyecto, las preguntas a las que pretendió dar respuesta fueron las siguientes: **¿cómo puede el supervisor contribuir a la mejora continua de las escuelas?, ¿qué prácticas de gestión necesitan renovar o fortalecer para convertirse en efectivo impulsor de la transformación escolar desde abajo y desde adentro?**

Para responder estas preguntas se propuso trabajar en dos líneas simultáneamente: la intervención y la investigación. En cuanto a la primera, la autora considera que toda intervención debe ir acompañada de cambios tanto culturales como institucionales; entre los primeros están la transformación de las actitudes y prácticas cotidianas del personal de supervisión, además del desarrollo y fortalecimiento de valores y actitudes de responsabilidad, cooperación y disposición al trabajo.

“El cambio cultural está enfocado en promover que los supervisores intensifiquen (sic) las tareas de apoyo académico (...) de tal manera que formen parte activa del proceso de mejora continua del servicio educativo” (p 282). Con respecto a los cambios **institucionales**, la autora menciona que éstos se relacionan con modificaciones tales como la transformación de las políticas de reclutamiento, capacitación, evaluación y destitución de supervisores, equipamiento, mejora de las condiciones de trabajo, de los procesos administrativos y de gestión, aunque no aclara de qué (pp. 280-281).

La autora parte de supuestos similares a los planteados en el caso de Aguascalientes: la transformación de la supervisión es necesaria y el supervisor u otras figuras de apoyo pueden contribuir a la mejora sustancial de la escuela pero no parten de un diagnóstico ni aportan elementos suficientes para sustentarlos.

En la vertiente de la **intervención**, los objetivos principales fueron promover un **cambio en las prácticas de supervisión** “de tal manera que se transite de los modelos de

---

<sup>8</sup> Presentados como afirmación-prescripción, en uno de estos aspectos orientadores se afirma que el proceso de mejora continua en las escuelas requiere del apoyo de los supervisores e inspectores para que los esfuerzos singulares no se conviertan en actividades aisladas. La autora considera que esto es posible porque cuentan con la experiencia, las facultades y los medios para ofrecer a los maestros y directores los apoyos necesarios.

control y fiscalización a los de orientación y apoyo” (p. 287) y proporcionar a los supervisores las herramientas conceptuales, metodológicas y administrativas necesarias para conducir **procesos de mejora continua en las escuelas basados en el trabajo colegiado**. Conde elabora un conjunto de hipótesis en torno a la siguiente pregunta: ¿por qué los supervisores han abandonado las tareas de apoyo académico, se han centrado en las tareas burocráticas y se muestran desinteresados en el proceso y los resultados educativos?

Las preguntas anteriores contienen una interpretación con respecto a lo que se considera son los principales problemas de los supervisores: han abandonado las tareas de apoyo académico y realizan predominantemente tareas burocráticas, sin aclarar cuándo y cuáles labores de apoyo realizaban y sin especificar cuáles son y de dónde proceden las burocráticas. No obstante, afirma que en general los supervisores se muestran desinteresados en el proceso y resultados educativos.

Enseguida enlista cuatro respuestas cuyo origen no aclara, entre ellas el problema del acceso al cargo por la trayectoria político-sindical de los supervisores, también planteado en los otros estudios nacionales. De ahí pasa a proponer las líneas estratégicas contempladas en el proyecto para revertir esa situación que da por hecho: mejorar condiciones de trabajo, procesos de selección y destitución, fortalecer el liderazgo académico de los jefes de sector y supervisores y transformar la concepción e identidad de las figuras de supervisión.

Un aspecto importante no abordado por los otros trabajos es la revisión histórica, aunque breve, del origen de la función de supervisión en el estado paralelamente a su surgimiento en el país, hasta llegar a la reforma de 1993. Un año después de la firma del ANMEB se firma en la entidad un acuerdo similar entre la Secretaría de Educación estatal y las secciones federal y estatal del SNTE, con la intención de homologar las funciones de supervisores federales e inspectores estatales con base en un “Esquema de funciones básicas del inspector y el supervisor”, al cual se sujetaría la labor de ambas figuras en sus distintos niveles y modalidades; la autora menciona que un efecto práctico de este acuerdo político fue la formulación de un conjunto de documentos normativos,



pero no se precisa cuáles. Tampoco explica cómo fue posible llegar a este arreglo; por la fecha de realización (fines de los noventa), cabe suponer que existían condiciones políticas para ello, aún gobernaba el PRI en el estado y el país; en tiempos del presidencialismo autoritario que imponía unilateralmente decisiones y directrices este tipo de negociaciones eran comunes.

Otro aspecto interesante es la descripción de la forma en que se fueron modificando las funciones originalmente asignadas a los supervisores, tornándose cada vez más administrativas; debido a la expansión del sistema educativo a partir de la década de los sesentas, los supervisores vieron disminuidas sus tareas de apoyo académico al tiempo que se incrementaron sus cargas de trabajo administrativo y de control escolar (pp. 304-307). La autora considera que los ámbitos de autonomía de jefes de sector, supervisores, inspectores, auxiliares técnicos y maestros de apoyo son muy limitados, generalmente rinden cuentas a su superior jerárquico, ejecutan disposiciones oficiales, vigilan el cumplimiento de la norma y sólo en raras ocasiones toman decisiones trascendentales. "El apego a la normatividad es el criterio de acción de estos cargos, incluso en las funciones de apoyo técnico-pedagógico" (p. 307-309).

La hipótesis de que *"cuando los docentes asumen un compromiso de cambio fortalecen sus conocimientos y destrezas, emprenden de manera autónoma y responsable acciones sistemáticas para la mejora de procesos y resultados educativos...exigirán a las diversas autoridades e instancias burocráticas la mejora de las condiciones materiales de trabajo, de los procesos administrativos, mecanismos de apoyo, en fin, exigirán cambios institucionales"* (Conde, op. Cit., p. 282) responde a una visión un tanto voluntarista del cambio institucional con un fuerte énfasis en la racionalidad técnica que sobrevalora la habilitación instrumental como la estrategia por excelencia para que los supervisores enfrenten las exigencias de toda índole y procedencia en su quehacer cotidiano.

A nuestro modo de ver, voluntad y recursos técnicos no necesariamente ni mucho menos automáticamente tendrán como efecto o consecuencia que los supervisores ejerzan la presión necesaria para exigir cambios institucionales. A menos que exista de por medio un proceso de objetivación mediante la reflexión, de la tipificación de acciones que por

efecto de su reproducción y activación automática, se han naturalizado y aceptado de manera no conciente ni racional; en tanto esas tipificaciones no se vean movilizadas objetiva y subjetivamente, difícilmente surgirán desde los sujetos exigencias de cambio institucional.

El tercer y último estudio realizado en el estado de Chihuahua, coordinado por Calvo (2002), comienza señalando que los conocimientos adquiridos en investigaciones de este tipo se pueden traducir en acciones orientadas a impulsar la generación de innovaciones en el campo de la gestión escolar por parte de los sujetos involucrados directamente en los procesos cotidianos; asimismo, pueden retroalimentar a los tomadores de decisiones para que incidan de manera firme en el mejoramiento de la supervisión y por tanto, en la calidad del aprendizaje de alumnos y alumnas en las escuelas de educación primaria. Curiosamente, estos argumentos han adquirido hoy día un peso importante para justificar políticas educativas de gestión basadas en un enfoque neoempresarial.

A diferencia de los estudios de los otros estados, en el de Chihuahua se describen con detalle los diferentes momentos históricos por los que ha atravesado la supervisión. La autora recurre a una perspectiva sociopolítica para destacar el origen de actores y grupos que en diferentes momentos protagonizaron pugnas y conflictos diversos. Como resultado de este proceso, en la década de los noventa ocurrió un ensanchamiento considerable de la burocracia y junto con ello, del poder político del sindicato.

Al arribar el Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno estatal, las autoridades educativas comenzaron un proceso de "limpia administrativa" tanto en el subsistema federal como en el estatal que generó una fuerte confrontación entre gobierno y magisterio; los supervisores tuvieron una activa participación en el mismo, asumiendo una posición defensiva y de desobediencia hacia las autoridades, las cuales en respuesta cesaron "de golpe a todos ellos y meses después, destituyeron al jefe de Educación acusándolo de corrupción" (p. 195). Finalmente, gobierno y sindicato firmaron un convenio en el que acordaron reinstalar inmediatamente a los supervisores que ocupaban el cargo antes de que tomara posesión el gobierno panista, y reactivar la comisión mixta de escalafón desaparecida de facto 20 años atrás por el sindicato.

El mismo año en que se firmó dicho convenio las autoridades reactivaron a los supervisores administrativos que habían existido años atrás, quienes eran personal de confianza afines al partido en el poder; al asignarles funciones de vigilancia estricta sobre los directores y docentes, polarizaron las facultades de éstos con las de los denominados supervisores "académicos". El conflicto entre autoridades y supervisores se reavivó, convirtiendo la educación básica en un campo de batalla política, ideológica y partidista. En este mismo periodo se creó la Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico (ClyDA) con el objetivo de diseñar el Plan Estatal de Educación, dirigida por personas ajenas al magisterio, sin compromisos políticos o sindicales; como era de esperar, los supervisores directores y docentes reaccionaron rechazando cualquier iniciativa procedente de esta instancia.

Tras este interesante recuento, la autora concluye que a lo largo de la historia en la que el poder político va y viene de un partido a otro (el PRI volvió a ser gobierno en el periodo siguiente), los supervisores han actuado indistintamente como sindicalistas y profesionales, pero ser sindicalista no necesariamente impide ser un buen supervisor. Sin embargo, señala la autora, "quienes han realizado *trabajo pedagógico importante* en momentos específicos, lo han hecho más en función de un compromiso asumido de manera personal con la supervisión que como un *deber institucional*" (Calvo, op. cit.:198).

### 2.1.3 Rasgos comunes y limitaciones de los estudios sobre supervisión

Tras esta rápida revisión, encontramos que los tres estudios tienen en común tres aspectos. El primero de ellos es que fueron iniciativas de intervención e innovación ideadas y coordinadas de arriba hacia abajo. Como era de esperar, esto provocó tensiones, obstáculos y resistencias que ponen al descubierto la complejidad que encierran los sistemas de supervisión y la intrincada red de relaciones e intereses a la que responden. En el caso de Aguascalientes, si bien no se alude a la presencia de confrontaciones abiertas sí se menciona -sin profundizar en ello- la existencia de estrategias subterráneas, formas soterradas de sabotaje de la experiencia por parte de

instancias intermedias del sistema educativo estatal sobre la base de pactos que funcionan como acuerdos tácitos y conforme un principio de autoridad institucionalizado; ¿acaso su condición de funcionaria le impidió aludir abiertamente a una situación a todas luces política? En el caso de Chihuahua, Calvo reconoce la existencia de las autoridades y el sindicato como los protagonistas centrales en el escenario educativo estatal; ambos se han caracterizado por perseguir un mismo objetivo: controlar los nombramientos de autoridades, el otorgamiento de plazas, las comisiones y permutas de turno, escuela, zona, etcétera, y en general todos aquellos aspectos relacionados con las condiciones laborales y salariales del magisterio, lo que a su vez les permite mantener el control político sobre el gremio.

En este juego de intereses los supervisores han desempeñado un papel político clave al actuar corporativamente como sindicalistas, impulsando la línea de los representantes sindicales a quienes les deben el cargo y educativamente en las escuelas y las zonas, induciendo o limitando proyectos o propuestas pedagógicas según el compromiso y voluntad individual de cada uno.

El segundo aspecto es que los tres estudios nacionales se propusieron transformar las prácticas, impactar en las escuelas e impulsar la adopción de los proyectos escolares como la herramienta principal de transformación, el trabajo colegiado como una cuestión de voluntad y compromiso personal que podría subordinar conflictos y diferencias políticas; hoy día la mayoría de los supervisores están familiarizados con estas ideas, incluso las han incorporado a su lenguaje cotidiano, sin embargo no lograron incidir en las prácticas ni en la adopción de los proyectos escolares.

El tercer aspecto es que tanto los problemas encontrados en los estudios nacionales al igual que los señalados por Carron y De Grawn, son similares, recurrentes y persistentes tanto en situaciones de innovación como en ausencia de ellas. Este hecho tendría que llevarnos a poner en duda la forma en que hasta ahora ha sido concebida la supervisión, o para decirlo en términos más precisos: cuáles son los problemas concretos de la supervisión y cuáles son sus modos particulares de expresión en función del contexto institucional y social al que responden.

A partir de estas características, consideramos que entre sus principales debilidades se encuentran las siguientes:

1. Una desafortunada combinación entre intervención e investigación. La investigación no está obligada a comprometerse con la aplicación inmediata de sus resultados; en contraste y por definición, busca actuar para modificar una situación o resolver problemas concretos. En los estudios nacionales se trató de combinar ambas de manera simultánea; el resultado fue desafortunado no sólo porque antes de intervenir se carecía del necesario diagnóstico, sino también porque al realizarlo de manera paralela a la intervención, éste ya no fue utilizado, o al menos no queda claro qué uso se le dio. De este modo, se optó por dar por hecho la necesidad de cambiar la supervisión para que a su vez cambiaran las escuelas, y que ese giro además tenía que ser en una determinada dirección y con características determinadas. En suma, el diagnóstico fue sustituido por un deber ser, una serie de principios, enfoques o concepciones predeterminadas de transformación y mejora escolar.
2. Ambigüedad de la figura y la posición ocupada por los investigadores. Actuar simultáneamente como investigador-funcionario-interventor nos parece cuestionable dadas las implicaciones, riesgos y complicaciones que puede traer consigo. Como señala Landesmann (1993), cada vez se agregan mayores niveles de complejidad y confusión para diferenciar las posturas de los involucrados en lo que aquí hemos denominado como el sistema experto. Con frecuencia, un mismo sujeto u organismo ocupa simultáneamente diferentes posiciones y niveles de intervención en las prácticas. El peligro que encierra esta confusión es, como lo señala pertinentemente Ardoino (citado por Landesmann, 1993), terminar utilizando el prestigio o poder de una posición para intervenir en otra. En el medio educativo ésta se ha vuelto una práctica común; investigadores con amplia trayectoria en la academia que luego se transforman en funcionarios o asesores de los políticos, ejercen su intervención aprovechando un estatus que obscurece identificar las diferentes posiciones, jerarquías e intereses en juego.

De esta forma, detrás de la aparente neutralidad del experto, y más allá de los proyectos e intencionalidades de los sujetos en posición de intervención, se juegan también determinadas funciones institucionales que se expresan en las diferentes prácticas. “Por este motivo observamos a veces que una actividad que se reclama fundamentalmente como productora de conocimientos puede encubrir una función de legitimación, de control o de evaluación. Es decir, parece difícil dilucidar las posturas sin desentrañar a la vez las ambigüedades de las prácticas en donde se constituyen, en estos casos, como imposturas” (Landesmann, ídem:20)

3. La adopción de un enfoque parcial con énfasis en la dimensión funcional de la supervisión. Prácticamente todos los estudios antes comentados se centran en la funcionalidad de la supervisión para con las escuelas, haciendo a un lado la comprensión de las prácticas y los problemas particulares que enfrentan los sujetos que desempeñan diferentes tipos de tareas relacionadas con la supervisión. La misma Zorrilla (2005) reconoce que la experiencia de Aguascalientes fue una reforma funcional que no tocó aspectos estructurales como los mecanismos de acceso y permanencia al cargo o la relación con el SNTE. Nosotros agregaríamos también la omisión del contenido y propósitos que cumple el sistema de supervisión en el que se inscriben y al que responde la actuación de los supervisores.
  
4. Escasa o nula atención a las implicaciones políticas de la investigación. Suponer que los resultados de investigaciones como las aquí comentadas serán tomadas en cuenta por los políticos sin mayores condicionamientos es, por decir lo menos, ingenuo. En el campo político prevalece un juego de posiciones del que depende la toma de decisiones que se traducen en actos de inclusión-exclusión, es decir, se dispone de la investigación incluyendo parte de los resultados y dejando fuera otros aspectos. Un ejemplo muy claro es el estudio diagnóstico del IPE ya comentado, multicitado ampliamente en diversos documentos institucionales pero del que finalmente se retomaron básicamente las recomendaciones; éstas son convertidas en prescripciones, soslayando completamente buena parte de los múltiples problemas ahí documentados. El saldo de esta situación para la investigación es indudablemente negativo en tanto se convierte en un recurso de legitimación de

decisiones políticas a menudo contrarias a la misma idea de comprensión, explicación, transformación o mejora pretendida en las escuelas. De esta manera, queda en entredicho la muy extendida idea del uso de los resultados de la investigación educativa para la toma de decisiones informadas por parte de los políticos.

Al final de este recorrido que nos llevó a identificar los rasgos comunes y las principales limitaciones de los estudios recientes sobre la supervisión, encontramos también la ausencia de interrogantes a nuestro juicio fundamentales: ¿qué es lo que realmente controlan los sistemas educativos mediante la función de supervisión?, ¿qué, para qué y cómo supervisan las diferentes figuras dedicadas a realizar tareas de supervisión?, ¿qué diferencias existen realmente entre lo que hacen unos y otros?

En el caso de los estudios internacionales, estas preguntas se responden parcialmente y de manera global; recordemos que se trató de un estudio llevado a cabo en diferentes países. No obstante, hay que reconocer que proporciona muchas pistas y elementos para pensar en los problemas particulares de funcionalidad de lo que genéricamente denomina servicios de supervisión.

En el caso de los estudios nacionales este tipo de interrogantes se encuentran ausentes, lo cual quizá no es fortuito; de haberlas formulado, lo más lógico era darles respuesta antes de poner en marcha la innovación.

## **2.2 La supervisión desde la perspectiva de las políticas, los políticos y los administradores de la educación.**

Desde la perspectiva de las políticas educativas, la supervisión se encuentra ligada estrechamente al surgimiento de la gestión educativa como línea estratégica de las políticas. Es por ello que nos parece necesario comenzar este apartado realizando un breve recorrido por las transformaciones de que ha sido objeto esta noción

En México, el tema de la gestión educativa comienza a cobrar interés a principios de los noventa en los círculos académicos; en 1991 se organizó un seminario internacional con

el tema “La gestión pedagógica de los planteles escolares: prácticas, problemas y perspectivas analíticas”, convocado por el Departamento de Investigación Educativa (DIE), que contó con el patrocinio de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). En esta época, los planteamientos transformadores de la gestión surgieron vinculados estrechamente a la atención de los aprendizajes de los alumnos, de ahí el uso del término *gestión pedagógica*.

Como política educativa, la gestión educativa se incorpora por primera vez como una línea estratégica del Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000, el cual planteaba que *“para elevar la calidad de la educación pública es necesario que las escuelas tengan un marco de gestión que permita un adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa. Por ello es indispensable articular las estructuras y procesos mediante los cuales se realizan las funciones de gestión dentro y fuera de las escuelas”* (PDE: 43).

De esta forma, comienza a hablarse de un nuevo marco de gestión escolar cuya principal herramienta es el proyecto escolar para organizar de modo más eficiente el trabajo escolar e impulsar una colaboración más estrecha de maestros y directivos. Estos últimos, considerados como agentes clave de la transformación porque pueden ayudar significativamente a corregir los factores que limitan el desarrollo escolar; con respecto a la supervisión, este mismo programa menciona la necesidad de fortalecer dicha función mediante la interacción periódica de directores y supervisores y de los propios supervisores entre sí.

La noción de gestión comenzó a desplazarse del ámbito pedagógico al escolar. No obstante, las declaraciones y argumentos utilizados para justificar su incorporación en la agenda de las políticas educativas aparecen relacionados con perspectivas y propósitos eminentemente pedagógicos. Inspiradas en las corrientes reformistas identificadas con la mejora escolar, las acciones y proyectos de innovación de la gestión adoptaron inicialmente como su foco de atención a la escuela, considerada como núcleo del sistema, centro de cambio educativo y unidad básica hacia la cual tendrían que dirigirse las decisiones y acciones de política educativa en esta materia. De esta manera,



comenzaron a proliferar diversos programas y proyectos de innovación de la gestión escolar en varias entidades a iniciativa de las autoridades educativas locales, sobre todo del centro y norte del país<sup>9</sup>, predominantemente enfocadas en los directores y supervisores. Los estudios de Chihuahua, Aguascalientes y Nuevo León antes comentados, surgen en este contexto.

A nivel federal se impulsó el proyecto de innovación e investigación “La gestión en la Escuela Primaria”, a cargo de la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) y con recursos del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España. Inicialmente comenzó de manera experimental en el año 1997 en cinco entidades, ampliando paulatinamente su cobertura hasta llegar a 20 estados en el año 2001, fecha en que concluye su fase experimental; al año siguiente dejó de ser un proyecto para convertirse en programa nacional de política educativa denominado “Programa de Investigación e Innovación Gestión de la Escuela Primaria” (PIIGEP).

Durante su desarrollo, se optó por trabajar con un grupo de profesores habilitados como asesores que contaron con el apoyo de especialistas extranjeros, principalmente españoles. Los profesores participantes formados como asesores fueron asignados directamente a las escuelas que habían aceptado participar en esta experiencia piloto. En la evaluación final, los responsables del proyecto reconocieron como una de sus principales limitaciones la falta de relación e incorporación directa de los supervisores como protagonistas clave, lo que devino en rechazo y obstaculización de acciones (García Garduño, 2006; Del Castillo, 2007).

Las políticas de gestión escolar existentes hasta antes del 2000 respondían a lo que Braslavsky (1996) denomina lógica de innovación. Se concretaban en programas que apostaban a la transformación de las prácticas como un proceso de largo aliento que no

<sup>9</sup> Para más detalles sobre las propuestas estatales, puede consultarse las siguientes fuentes: García Garduño J. M. (2004) “La administración y gestión educativa: algunas lecciones que nos deja su evolución en los Estados Unidos y México”, *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Año 26, No. 1, y Tapia G. (2006), *Aportes y necesidades de investigación en el campo de la gestión educativa* Ponencia presentada en el 2° Foro Nacional Experiencias de Intervención, Investigación y Formación en Gestión Educativa, UPN México, Noviembre de 2006.

podía someterse a los tiempos políticos. Cuando el ala conservadora de la oposición accedió al poder y se hizo cargo del gobierno de la educación, esta última comenzó a tomar un giro distinto, y la noción de gestión comenzó a desplazar su foco de atención. Cierta tipo de lenguaje, común en la administración privada, comenzó a permear el discurso de la alta burocracia, funcionarios medios, directivos escolares y docentes. Las perspectivas empresariales que habían comenzado a ser aplicadas en la administración pública, paulatinamente fueron cobrando cada vez más presencia en el gobierno de las instituciones educativas (Rivera F., 2005); la lógica empresarial se fue imponiendo progresivamente a la de innovación (Braslavsky, C., op. cit, 1996). Ya sea de forma velada o abierta, las prioridades económicas terminaron por imponerse en las decisiones de política educativa, la atención de las necesidades básica de aprendizaje y los objetivos vinculados con un compromiso de justicia social, con la calidad y la equidad educativa emanados de la reunión de Jomtien Tailandia, pasaron a un segundo plano, el lenguaje de la eficacia y la eficiencia se hizo omnipresente.

Surgieron entonces políticas y programas fundamentados en el movimiento de escuelas eficaces y enfoques de calidad total; el Programa Escuelas de Calidad (PEC) es el arquetipo y buen ejemplo de ello. En un primer momento, operó sobre la base de la experiencia acumulada en el proyecto "Gestión de la escuela primaria", pero poco después adoptó un enfoque y herramientas metodológicas congruentes con el modelo gerencial de calidad total que ya se había adoptado en toda la administración federal (Rivera, 2005).

Desde sus inicios, el PEC contempló a los jefes de sector y supervisores como parte de los ejecutores, asignándoles tareas tales como "capacitar a los docentes y directores escolares de las escuelas inscritas en la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Plan Anual de Trabajo (PAT), asesorar y dar seguimiento a las escuelas incorporadas y reincorporadas así como establecer mecanismos de comunicación con la Coordinación General Estatal del PEC" (DOF, 230206: 25). En el nivel preescolar, el PEC comenzó a operar hasta el año 2006, cuatro años después de haberse iniciado en primaria, coincidiendo en el tiempo con el inicio de la obligatoriedad y sin haberse resuelto del todo el problema de las plazas vacantes por

la aplicación del programa de retiro voluntario.

Además del PEC, existe un abanico amplio de políticas para la educación básica que contemplan a los supervisores como promotores y figuras importantes para el logro de sus propósitos. Algunos ejemplos son el Programa Nacional de Lectura, Escuela Segura, Enciclomedia, Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Formación Económica y Financiera<sup>10</sup>, Reforma a la Educación Secundaria, Reforma Integral a la Educación Básica, Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar, entre otros.

En el período que va del año 2001 a la fecha, las políticas educativas se caracterizan por una fuerte tendencia a la homogeneidad; programas nacionales como los antes mencionados están regulados por reglas de operación que establecen objetivos, participantes, responsabilidades y recursos, atendiendo principalmente a criterios de eficiencia. En este mismo período es cuando se elaboran y publican varios documentos relacionados directamente con la supervisión que hoy día constituyen directrices nacionales a considerar por los sistemas educativos estatales.

En el año 2006, precisamente en el último tramo del llamado “gobierno del cambio”<sup>11</sup>, se dieron a conocer tres documentos distintos que exponen lo que podríamos considerar como las políticas nacionales de transformación de la supervisión escolar:

- *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión (SEB-DGDGIE)*
- *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar (SEB-DGDGIE)*
- *Orientaciones para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas*<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Una de las asesoras externas de este programa es Silvia Conde Flores, autora del estudio de Nuevo León que fue comentado en el apartado anterior.

<sup>11</sup> No referimos al primer gobierno de oposición encabezado por Vicente Fox durante el periodo sexenal 2001-2006.

<sup>12</sup> La coordinación, integración y redacción de este documento estuvo a cargo de Margarita Zorrilla Fierro, autora del estudio de supervisión en Aguascalientes comentado en el apartado anterior.

Estos documentos fueron elaborados por la Subsecretaría de Educación Básica, (SEB), instancia de la SEP que tiene principalmente atribuciones normativas, lo que significa que los documentos antes citados tienen un alcance nacional. Sus planteamientos giran básicamente en torno a una noción de la supervisión como servicio de asesoría académica a la escuela, recogen buena parte de las propuestas derivadas del sistema experto y expresan lo que podríamos llamar postura hegemónica sobre la supervisión. En el capítulo siguiente examinaremos con detalle su contenido, por ahora basta con decir que constituyen los referentes a partir de los cuales se proponen contenidos de cursos de actualización o exámenes nacionales para directivos de educación básica, considerando como parte de los mismos a los supervisores de zona, jefes de sector escolar y apoyos técnicos.

De acuerdo con Pedró y Puig (2000), una política ha de estar fundada en un diagnóstico que no se limite a describir una situación, sino que identifique y defina lo más claramente posible la problemática a resolver o la necesidad social a atender, así como las causas o factores que la alimentan. En este caso las políticas de gestión y los documentos normativos sobre la supervisión que de ellas se han derivado, se centran en las prescripciones, en el deber ser de la supervisión con relación a los otros, es decir, los supervisados, sin identificar específicamente los problemas concretos de la supervisión y menos aún, los de los subgrupos que integran la población objetivo de estas políticas.

Consideramos que no se trata de una cuestión menor si se toma en cuenta la complejidad institucional en la que se desarrolla la función de supervisión y la gran cantidad de figuras que la desempeñan en cada nivel educativo y modalidad<sup>13</sup>.

Las políticas de gestión consideran que los problemas de la supervisión están en la persona en vez de en el sistema; que no se confunda aquí con un señalamiento anterior acerca de la ausencia de los problemas concretos de los supervisores generados por el propio sistema. Dicho de otro modo, los problemas de la supervisión como función son

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, en educación secundaria, además de los supervisores escolares de zona existen también los inspectores o jefes de sector escolar y los jefes de enseñanza por asignatura, en tanto que en primaria y preescolar hay inspectores, supervisores, jefes de sector y apoyos técnico pedagógicos. Aunque en proceso de extinción, también existen supervisores por especialidades tales como Educación Física, de los Centros de Apoyo Psicopedagógico a la Educación Preescolar (CAPEP) en preescolar o de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER)

los supervisores, pero éstos no tienen problemas propios y si los tienen, pareciera que nada tienen que ver con la lógica de control del sistema de supervisión y en general, con el caos que priva en un complejo y esclerótico sistema educativo como el nuestro.

Sus prioridades reducen la calidad educativa a la medición de resultados obtenidos por los alumnos, las escuelas y los docentes, lo que explica la ausencia de un diagnóstico y análisis específico de los problemas concretos de la supervisión, pero sobre todo de los supervisores como sujetos. Luego entonces, la consigna de tales políticas pareciera ser que es: “los supervisores no tienen problemas, están para resolver problemas”. Conforme este razonamiento, se espera de los supervisores que asuman el papel de guardianes encargados de aplicar eficazmente las políticas de modernización decididas desde arriba, que sean capaces de movilizar las energías, introducir innovaciones y controlar a los docentes de base (Laval, C. 2006).

Los supervisores –como parte de los cuerpos directivos que conforman las jerarquías intermedias– deben aglutinarse bajo los órdenes de otros responsables de más alto nivel en torno a la estrategia modernizadora que proponen las políticas educativas, para lo cual es necesario consolidar una “cultura común”, una formación semejante basada en referencias idénticas, como las contenidas en los documentos que hemos venido comentando (Laval, op. cit. p. 327).

De la situación anterior se desprende otra paradoja: pese a que en el mundo contemporáneo la formación continua ha adquirido una importancia considerable, ésta no se encuentra incorporada en el diseño de las políticas ni tampoco como parte del proceso de implementación de las mismas; es decir, no existe una conexión entre el contenido de trabajo de los supervisores y los procesos de formación y actualización, uno y otro discurren de manera separada.

Una pequeña digresión quizá ayude a comprender más claramente el porqué de nuestro desacuerdo con la orientación actual de las políticas educativas.

La palabra supervisión se deriva de los vocablos latinos *super* y *visio*, que significa “ver sobre”, mirar desde arriba o por encima, observar algo con una visión global y a una

cierta distancia; es un término de uso corriente en el ámbito industrial empresarial, se ha utilizado para definir el acto de vigilancia que una persona ejerce sobre el trabajo que realizan otros que se encuentran bajo su mando.

El uso de este término surge a partir de la Revolución Industrial cuando se produce la sustitución del trabajo manual por el mecanizado, y en consecuencia, una gran demanda de la fuerza de trabajo, así como mayor rapidez, cantidad y calidad de la producción en las industrias fabriles. La división del trabajo, la especialización de las tareas, la estandarización de las funciones, la centralización en la toma de decisiones y la formalización de las relaciones laborales repercutió en que la supervisión adoptara como sus principales características la vigilancia del trabajo en la industria, con la finalidad de aumentar la producción y mejorar en calidad, al menor costo posible, enfatizando los resultados y la vigilancia del estricto apego a las reglas sin tomar en cuenta al trabajador como individuo.

En un principio, la función de supervisión la desempeñaba una persona experimentada que fungía como maestro de un grupo de artesanos. Luego se utilizó para referirse a una persona capacitada técnicamente, a quien se le conoció como "capataz", y quien ejercía una autoridad completa sobre el personal que ejecutaba las tareas: reclutaba, disciplinaba y despedía; seleccionaba materiales, hacía inventarios, organizaba el lugar de trabajo, etcétera.

Con el transcurso del tiempo y debido al crecimiento acelerado y desorganizado de las empresas, así como a la necesidad de aumentar eficiencia y competitividad en las organizaciones, se desarrollaron técnicas, principios y teorías que transformaron la función de supervisión de una práctica empírica en una labor técnica y especializada (Lobato, 2007). En la actualidad, la supervisión es una función de vigilancia, inspección, evaluación y conducción del trabajo de un equipo, así como promover que éste opere conforme a criterios de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, imparcialidad y honestidad.

Esta breve estampa sobre la supervisión en el sector industrial viene al caso para señalar el sorprendente paralelismo que guarda con la noción que hoy día predomina en el

ámbito educativo. El modelo de gestión neoempresarial adoptado por las políticas propugna por poner al servicio de la productividad y el rendimiento toda energía física, intelectual y afectiva de que es capaz el individuo, mediante la instauración de toda clase de sujeciones y arreglos para impedir cualquier desarreglo atípico de individualidades desbocadas (Laval, op. cit.).

En este contexto, el de la gestión es un discurso profesional y profesionalizador que permite a quienes lo pronuncian reclamar para sí en exclusiva determinados tipos de dominio (dirección de la organización y adopción de decisiones) y un conjunto de procedimientos que convierten a los subordinados, quiéranlo o no, en objetos de ese discurso y receptores de sus procedimientos inherentes; un ejemplo: el proyecto escolar, el cual es como mecanismo objetivo, técnicamente neutro, dedicado a la consecución de una mayor eficacia y una mejor eficiencia. De esta manera, como señala Ball (1997), el discurso de la gestión *"construye su superioridad mediante un conjunto de poderosas oposiciones discursivas; el orden se sitúa por encima y en contra del caos, la racionalidad contra la irracionalidad, la cordura contra la locura, la neutralidad contra el sesgo político, la eficiencia contra la ineficiencia y la meritocracia contra la influencia personal"* (Ball, 1997).

### **2.3 La supervisión como función del sistema educativo y los supervisores como sujetos: una distinción necesaria**

A partir del panorama antes expuesto, la primera cuestión sobre la que nos interesa llamar la atención es que si bien es cierto que los estudios internacionales contienen diagnósticos que dan cuenta de problemas concretos, muchos de los cuales pudieran guardar similitud con los problemas de la supervisión en México, las diferencias contextuales impiden trasladarlos mecánicamente a nuestro contexto.

Con respecto a los estudios nacionales, si bien cuentan con diagnósticos más o menos detallados, la limitación que encontramos es que ocupan un lugar secundario, accesorio, y por tanto prescindible; en tanto se elaboraron simultáneamente al desarrollo de las experiencias de innovación, no fueron utilizados para identificar problemas concretos y localizados a partir de los cuales se decidiera sobre qué y cómo intervenir.

Otra cuestión que nos parece importante mencionar es el tratamiento ambiguo con el que se aborda la supervisión como función y los sujetos que la realizan. Esta ambigüedad es mucho más notoria en las políticas que en los estudios.

Tanto las políticas actuales como las investigaciones recientes mantienen intocado el tema del control, dan por hecho que los problemas están en la forma en que se realiza la función de supervisión por parte de los supervisores, no en las bases estructurales, políticas, administrativas y funcionales en las que se asienta todo el sistema educativo. De ahí que no se cuestione tampoco la multiplicidad de funciones, responsabilidades, tareas y actividades que al paso del tiempo se han ido agregando a la supervisión, la mayoría de las cuales recaen en los supervisores.

Tampoco se somete a discusión el modelo institucional al que responde el sistema educativo en general, creado desde principios del siglo pasado pero aún vigente. De esta forma el discurso del fortalecimiento de la función académica de la supervisión y del predominio de lo pedagógico sobre lo administrativo se reduce a un acto voluntarista en el mejor de los casos por parte de la administración, cuando no de franca simulación.

Otro aspecto soslayado por las políticas y el sistema experto es la forma en que las políticas educativas son interpretadas y traducidas al plano operativo por parte de la administración. Esto resulta importante en tanto que las políticas no transitan directamente de las definiciones generales a su aplicación en las escuelas, en este proceso intervienen otro tipo de instancias y actores que responden a una lógica distinta a la de expertos y políticos.

Por otro lado, y como advierte Ball (op. cit), las repercusiones de estas políticas son prácticamente desconocidas, la profundidad de sus efectos en la práctica de los profesores y otros actores no suele apreciarse. Nos parece que éste es el caso de las prácticas de los supervisores, sobre todo en un contexto en el que la preparación para la gestión se ha vuelto una exigencia para quien aspire a un cargo directivo.



Los supervisores, en tanto sujetos sociales ocupantes de una determinada posición dentro del campo de la educación básica, desarrollan determinadas prácticas cuya lógica organiza sus pensamientos acciones y percepciones mediante una serie de principios generadores estrechamente ligados entre sí (Bourdieu, 1980), de los cuales se valen para enfrentar tanto las demandas externas como las procedentes del sistema educativo y de las políticas. De esta forma, resulta necesario conocer de qué manera están lidiando con las demandas y exigencias de las políticas respaldadas en el sistema experto, sobre todo en un momento en que su papel de "líderes" se traduce en tener que lidiar con nuevas y mayores responsabilidades que las jerarquías más altas de la burocracia se empeñan en traspasarles (Laval, op. cit.: 327-328).

Por último, encontramos que con la intervención del sistema experto, en vez de obtener la prometida reducción del número de problemas que asedian a la administración del mundo de la vida, se ha provocado la multiplicación de problemas debido al refinamiento progresivo de las habilidades especializadas que se exigen; la educación básica no es ajena a esta situación. Las habilidades que buscan aplicación, e indudablemente la supervisión pertenece a esta categoría, se disfrazan de problemas que necesitan solución (Bauman, op. cit., p. 285).

Capítulo 3

**CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL  
DE LA SUPERVISIÓN EN EL NIVEL  
PREESCOLAR: aproximación  
histórica**

### Capítulo 3

## CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SUPERVISIÓN EN EL NIVEL PREESCOLAR: aproximación histórica

Como se discutió en el capítulo anterior, las posturas prescriptivo-funcionales dominantes en el campo de la investigación sobre la supervisión, resultan bastante limitadas para construir una explicación plausible acerca del contenido y la naturaleza de las prácticas de las supervisoras, institucionales e institucionalizadas al fin y al cabo.

Otra limitación también ya señalada, es la ausencia de distinción entre la supervisión como función amplia del sistema educativo y los sujetos concretos que la llevan a cabo; por lo general, tanto los investigadores como los políticos y la propia administración educativa no distinguen entre una y otros, siendo lo más común que se aluda genéricamente a la supervisión.

Tanto los estudios diagnósticos como aquéllos que reportan el desarrollo y resultados de experiencias innovadoras para modificar la actuación de los supervisores, se han ocupado principalmente de examinar la funcionalidad de lo que apenas hasta hace poco se ha denominado como servicios de supervisión y apoyo a las escuelas. La diferencia entre la supervisión como una función del sistema educativo y los supervisores y supervisoras como sujetos que la concretan parcialmente apenas y se menciona.

Si los estudios acaso aluden a la diferencia entre supervisión y supervisores, las prescripciones oficiales derivadas de las políticas de plano la omiten. De esta forma se privilegia una perspectiva de la supervisión como un medio necesario para asegurar el mantenimiento de un orden institucional que en sí mismo no es cuestionado; consecuentemente, los problemas inherentes al ejercicio de la supervisión en la actualidad no son identificados, mucho menos analizados. Supervisión y supervisores se presentan como sinónimos; dicho de otro modo, se reconoce la existencia de la cancha y las reglas del juego, más no a los jugadores y sus circunstancias.

Es por estas razones que nos pareció necesario en primer lugar distinguir claramente entre la supervisión como función y los supervisores como sujetos que la realizan. A partir de ello, nos propusimos reconstruir el proceso de configuración institucional de la supervisión, no tanto para saber lo que pasó sino para reconstruir los objetos, fines y medios de los que se ha valido la supervisión a través del devenir histórico del sistema educativo hasta llegar al momento actual, así como para conocer los cambios o desplazamientos que ha tenido esta función.

Esta reconstrucción nos permite identificar más adelante lo que se actualiza del pasado en las prácticas actuales, en tanto que aporta elementos para examinar la relación que existe entre las prácticas actuales de las supervisoras con los objetos, fines y medios de supervisión forjados en el curso de la historia que les dio origen. Así mismo, permite comprender de qué dispositivos se ha valido históricamente la institución para regular, o dicho de otro modo, modelar una serie de comportamientos y acciones tipificados como propios de la supervisión.

Los hilos conductores de la exposición son básicamente tres: la evolución del sistema educativo nacional, las transformaciones de la supervisión enmarcadas en el campo de la educación básica y finalmente, el desarrollo particular de la educación preescolar en México. Tratando de entretejer estos hilos, pretendemos dar cuenta de la forma en que se fue constituyendo el complejo entramado institucional del que forma parte la supervisión escolar -con especial atención en la educación preescolar-, cuáles son sus elementos constitutivos y las condiciones institucionales generales a la luz de las cuales fue adoptando las características que tiene hoy día.

Para facilitar la exposición, el contenido ha sido organizado de acuerdo con cuatro grandes etapas. En cada una de ellas se hace un recuento de los hechos y situaciones más relevantes al igual que las condiciones específicas que permiten entender cómo surgen, cuáles son y cómo se han transformado los objetos, fines y medios de supervisión a lo largo de su devenir histórico.

### 3.1 Inspección y escuelas de párvulos (1820-1915)

Lo que hoy se conoce como supervisión no siempre ha recibido este nombre; su definición ha respondido a diversos significados que han cambiado en el curso mismo de la historia de los sistemas educativos en el mundo.

En Europa existe una larga tradición en materia de inspección educativa. Soler Fierrez (1994:77) documenta que en España diversos decretos reales expedidos entre los siglos XVI y XIX contemplan la inspección como función de control e impulso social para que los establecimientos educativos se extendieran y cumplieran con sus fines. Asimismo, señala que dicho término apareció por primera vez en el Diccionario de la Academia en 1817 definido como “examinar o reconocer cuidadosamente una cosa”.

A los inspectores, llamados también “veedores”, se les encomendaba la tarea de cuidar y celar el cumplimiento de las obligaciones de los maestros en las escuelas. Desde entonces, las visitas fueron consideradas como el medio idóneo para cumplir con este objetivo, pero estuvieron ligadas a verificar la enseñanza de las primeras letras in situ, directamente en las aulas (Soler Fierrez, E., et. al., 1995)<sup>1</sup>.

En sus inicios, la concepción de la supervisión escolar que se impuso en nuestro país se basó en la forma en que ésta fue concebida inicialmente en España, llevada a cabo por los veedores, representantes de la corona encargados de fiscalizar la labor educativa en los centros religiosos.

El proceso de configuración de la inspección en México, como inicialmente se le conocía, comprende un período amplio que abarca los dos primeros tercios del siglo XIX. A lo largo de este tiempo se alternaron diversos proyectos de nación que se sucedieron uno a otro, pasando por la independencia, la monarquía y el triunfo de la opción republicana federal en 1867 (Tapia, 2009).

---

<sup>1</sup> *Ibíd.* Pág. 22-23. La citada Real Cédula en su capítulo 5 expone: “Que haya veedores en dicha congregación, que cuiden y celen el cumplimiento de la obligación de los maestros; y que sean elegidos por el Consejo de la Corte como son los maestros más antiguos y beneméritos, dándoles el título de visitador”

Una cuestión que merece la pena destacar es que más allá de los pronunciamientos en un sentido u otro por parte de los gobiernos centrales en turno, las principales atribuciones en materia de sostenimiento y vigilancia de la instrucción correspondían a los gobiernos locales y ayuntamientos en los estados. De esta forma, cada entidad legislaba, regulaba e impulsaba la educación bajo una perspectiva local, los ayuntamientos e instituciones en los estados se encargaban de los asuntos materiales, financieros o laborales de las escuelas (Tapia, op. cit.)

Algunas fuentes señalan que en ésta época que comprende de la independencia y hasta la revolución, la inspección era una función fiscalizadora (García Ruiz y Bandalía Fernández, 1943) sin precisar sobre qué se ejercía, mientras que otras indican que la inspección se centraba en el aprendizaje de los alumnos y las tareas docentes por medio de las visitas (Hermoso Nájera, 1960). No obstante, existe coincidencia con respecto a que, en su condición de representantes del Estado, les fueron atribuidas responsabilidades esencialmente pedagógicas, todas ellas muy importantes, entre las que destacan la puesta en marcha de propuestas pedagógicas novedosas, la capacitación de los profesores o la introducción de nuevos recursos y materiales didácticos. Todo ello en el marco de un muy incipiente sistema educativo que operaba conforme a un esquema descentralizado pero que aspiraba a la unidad nacional a través de la uniformidad de la enseñanza que permitiría superar las diferencias y desigualdades.

El logro de estos propósitos requirió desde muy temprano de un sistema de vigilancia no sólo de los maestros sobre los educandos, de ahí que en 1827 se implementa la figura del Cuerpo Inspector de las escuelas. El procedimiento de selección de quienes lo integraban era similar al utilizado por la monarquía española en el siglo XVII. Las máximas autoridades políticas los elegían de entre las élites de docentes, en ese entonces intelectuales en el sentido amplio del término, personajes sumamente instruidos que poseían una cultura universal muy amplia. Desempeñar el cargo de inspector constituía una distinción, el nombramiento los facultaba para actuar como representantes de la autoridad, funcionarios estatales encargados de hacer cumplir las leyes en materia educativa.

Así fue como a principios del siglo XIX las autoridades educativas *"crearon la supervisión, pero claro está que no como actualmente se concibe, sino con una estructura más modesta. Llamaron al principio a los supervisores, veedores o visitantes de escuelas. En sus comienzos lo que llamamos ahora supervisión no era otra cosa sino una mera inspección"* (Ramírez, 1963:28).

Mientras nuestro país se debatía en una serie de luchas internas para consolidar la independencia e instaurar la República, en otro contexto muy distinto surgía y se consolidaba la educación de párvulos, nombre con el que se conoció en sus inicios a la educación preescolar. El pedagogo alemán Federico Froebel (1782-1852), considerado el padre de la educación preescolar, fundó el primer jardín de niños en 1839. Sus discípulos se encargaron de propagar sus ideas y propuestas por el mundo; uno de ellos fue John Dewey, quien adoptó los principios froebelianos en su escuela experimental de la Universidad de Chicago, Estados Unidos.

La propuesta pedagógica de Froebel se fundó en lo que él mismo denominó los "dones" o "regalos", juguetes inspirados en el conocimiento de la arquitectura con la que él estaba familiarizado. Diseñados con base en figuras geométricas, materiales para la construcción y modelado, su uso se acompañaba de canciones e historias para educar a los niños menores de seis años a partir de tres tipos de operaciones: la acción, el juego y el trabajo. Los valores en los que se sustentaba su propuesta eran la disciplina y la libertad de acción por parte del niño.

Los primeros indicios de la existencia de la educación preescolar en nuestro país se ubican a fines del siglo XIX con la creación de las escuelas de párvulos, como se les conocía entonces. Treinta años después de que Froebel fundara el primer kindergarden en Alemania, surgió la primera escuela de párvulos en Veracruz por iniciativa de un discípulo suyo. A partir de entonces las escuelas de este tipo comenzaron a surgir en diferentes lugares del país, curiosamente a cargo de personajes masculinos.

Pero esta situación comenzó a cambiar muy pronto (CIDEP, 1988:22), el mismo Froebel contribuyó a ello al considerar que este tipo de escuelas eran una continuidad del hogar.

Conforme la educación de párvulos fue ganando popularidad, él mismo se encargó de propagar entre sus seguidores la idea de que debido a su inclinación maternal, las mujeres eran las más indicadas para hacerse cargo de los kindergarden, de ahí que éstos paulatinamente adoptaron la forma de instituciones estándar para niños de 4 a 6 años de edad.

En el seno de una sociedad altamente discriminatoria y en una época en la que las mujeres prácticamente carecían de derechos civiles, las ideas de Froebel encontraron terreno fértil para establecerse. Hasta la fecha, a diferencia de lo que ocurre en otros países donde la presencia masculina es común, la educación preescolar mexicana es un mundo de mujeres, los niños son atendidos por mujeres, la gestión está encabezada por mujeres, es por tanto una actividad totalmente feminizada pese a los muchos y muy profundos cambios de la sociedad mexicana. Hoy día aún se encuentra vigente la tipificación recíproca e internalizada (Berger y Luckman, op. cit.) de las educadoras como madres sustitutas, jardineras dedicadas al cuidado de los niños, esas “pequeñas florecitas” que hay que cultivar para que crezcan, como los definía este pedagogo alemán.

Estefanía Castañeda, Bertha Von Glumer y las hermanas Rosaura y Elena Zapata son reconocidas como figuras destacadas que jugaron un papel central en el proceso fundacional de la educación preescolar. Las biografías de estas mujeres pioneras de la educación preescolar a principios del siglo XX no proporcionan mayores detalles sobre su origen social, pero por los datos conocidos de su trayectoria en el campo educativo, se infiere que además de contar con una capacidad sobresaliente y una destacada participación como estudiantes primero y docentes después, tenían acceso a los círculos más altos del gobierno y mantenían una relación estrecha con sectores políticos importantes de la época.

Durante la gestión de Justo Sierra como titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes creada en 1905, la educación preescolar recibió un impulso importante. Sus



fundadoras tuvieron la oportunidad de viajar al extranjero<sup>2</sup> para conocer la organización y el funcionamiento de las escuelas de párvulos en otros países; a su regreso presentaron ante el congreso y/o los responsables de la educación en el país sendos proyectos para fundamentar pedagógica y organizativamente las escuelas de párvulos, así como diversas iniciativas para instrumentar las primeras propuestas de formación de docentes preparados especialmente para trabajar con niños menores de seis años. Muchas de estas iniciativas fueron aprobadas y puestas en marcha<sup>3</sup>.

Poco después, ante la inestabilidad política y económica, la escasez de recursos y las turbulencias político-sociales que vivía el país en pleno movimiento revolucionario, se suprimieron los recursos públicos destinados al mantenimiento de centros y al pago de maestros que atendían las escuelas de párvulos; la enseñanza elemental pasó a depender de los Ayuntamientos y las escuelas del Distrito Federal quedaron a cargo de la Dirección General de Educación. Como los Ayuntamientos tampoco contaban con recursos para hacer frente a la demanda educativa, en 1918 deciden retirar el subsidio a las escuelas de párvulos en las entidades.

Las palabras de Rosaura Zapata, a propósito del momento en que los kindergarden fueron suprimidos del presupuesto federal, son sumamente elocuentes:

*“Dura fue también esta época para los demás kindergarden que sufrieron intensamente en su parte económica, creándose para ellos una situación muy difícil y que sólo el cariño de las educadoras por la institución y la cooperación de los padres de familia hicieron posible su sostenimiento, hasta 1921 en que el licenciado José Vasconcelos y el Profesor Francisco César Morales se empeñaron en regresarlos al sector de educación, de donde nunca debieron separarse” (Rosaura Zapata, 1951)*

---

<sup>2</sup> DOSSIER EDUCATIVO “Orígenes del Preescolar”, Documentos para la historia de la Educación Preescolar, Revista Educación 2001 n° 92, Enero de 2003, p. 2

<sup>3</sup> Berta Von Glumer contó con el apoyo de Justo Sierra para estudiar en Estados Unidos lo referente a la formación de maestras de párvulos. A su regreso de Nueva York, propuso un Plan de Educación para la formación de maestras de párvulos, el cual se instrumentó mediante la creación del “Primer Curso de Educadoras de Párvulos” en el Distrito Federal. La Ley Constitutiva de las Escuelas Normales Primarias de 1910 establecía que dicho curso sería impartido dentro de las escuelas normales (Galván Lafarga y Zúñiga A. “De las escuelas de párvulos al preescolar. Una historia que contar” en Revista Educación 2001 n° 92, Enero de 2003, pp. 73-80).

Pero no fue ésta la única vez que las escuelas de párvulos o kindergarden vieron amenazada su continuidad. Antes de su incorporación definitiva a la estructura del sistema educativo nacional que emergía en los albores del siglo XX la educación preescolar atravesó por similares períodos de inestabilidad.

Lo que nos interesa destacar de este período fundacional de la educación preescolar son básicamente dos cuestiones, dadas sus posteriores repercusiones en la configuración propiamente dicha del sistema de supervisión de este nivel.

Por un lado, si bien la existencia de la inspección aparece documentada desde principios del siglo XIX en nuestro país, es en la primera mitad del siglo XX que se replantea de manera importante. De ser una función exclusivamente dedicada a la vigilancia del exacto cumplimiento de las leyes y acuerdos relativos a la educación, comenzó a perfilarse como una función de control pedagógico y administrativo sin que por ello desapareciera la de fiscalización.

A medida que fue creciendo la estructura administrativa y organizativa de la instrucción pública después de la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPB) en 1905, las funciones de inspección al igual que las figuras dedicadas a ello comenzaron a diversificarse. De este modo, la inspección comenzó a tener atribuciones de control de cuestiones pedagógicas, administrativas, normativas y políticas relacionadas con las escuelas.

Por su parte, las fundadoras de la educación preescolar sentaron las bases sobre las cuales se edificaría su posterior institucionalización. Sus fundamentos de partida fueron un ideario, aspiraciones, iniciativas y demandas de un grupo de mujeres que mantuvieron una persistente demanda de reconocimiento social e institucional de la educación preescolar, y que consideraron que ésta respondía a una necesidad social, misma que tardó largo tiempo en ser atendida por el Estado, dedicado como estaba a atender otras prioridades tales como la instrucción elemental de la mayoría de la población. En este contexto de carencias, la educación preescolar era juzgada como elitista, pues únicamente tenían acceso a ella los hijos de familias acomodadas. Este

estigma la acompañó hasta entrados los años setenta, debido a que su desarrollo se concentró principalmente en zonas urbanas.

Todo parece indicar que la conjunción de todos estos elementos, a la par del surgimiento y sucesivas transformaciones del sistema educativo, contribuyó a dotar paulatinamente de contenido y finalidades propias a la supervisión de la educación preescolar, como se verá más adelante.

Hasta aquí, dos de los hilos conductores de la trama que desmenuzaremos en los apartados subsecuentes, aparecen claramente perfilados en la escena educativa pero aún coexistiendo de forma paralela. Diversas circunstancias socio políticas e institucionales propiciaron muy pronto su articulación, y junto con ello el surgimiento propiamente dicho de la inspección de la educación preescolar mexicana.

En esta etapa, la inspección escolar era un concepto de simple jerarquía basado en la autoridad de una sola persona que por ende, derivaba en una obediencia incuestionable.

### **3.2. La inspección "comunitaria" (1920s-1950s)**

Después de creada la SEP en 1921, las escuelas rurales surgieron como un medio importante para impulsar la educación nacionalista, cuyo propósito principal era culturizar al pueblo para librarlo de la ignorancia y afianzar la unidad nacional. Para José Vasconcelos, primer secretario de Educación Pública, eso era lo que el país necesitaba para reconstruirse después de la conflagración interna.

En congruencia con el proyecto político, y para alcanzar los ambiciosos propósitos del proyecto de educación nacionalista del gobierno emanado de la Revolución, fue creado un tipo de funcionario con características de líder, maestro de primeras letras, organizador social y director de obras materiales al que primero se llamó MISIONERO y después INSPECTOR INSTRUCTOR.

En lo que respecta a sus funciones, en 1925 el Departamento de Escuelas Rurales e Incorporación Cultural Indígena emitió una circular de observancia en todo el territorio nacional, en donde se plantea una reorientación de la labor técnica de los inspectores-instructores, distinta al papel predominante de fiscalizadores que tenían antes de la Revolución.

Aspectos considerados como parte de la labor técnica de los inspectores instructores*
<ol style="list-style-type: none"><li>1. El inspector es quien debe <i>ilustrar</i> a los maestros en las actividades docentes.</li><li>2. Los inspectores dejarán el <i>papel de vigilantes</i> en sus visitas para dedicarlas a estimular a los maestros con objeto de que laboren con mayor provecho, ayudándoles en su trabajo, proporcionándoles enseñanzas y <i>procurando por cuantos medios sea posible que la escuela sea el centro social y de la cultura del poblado</i>.</li><li>3 Las anteriores consideraciones implican que los inspectores permanezcan en cada plantel, desde la llegada de los maestros hasta la salida del último. Por consiguiente, este Departamento <i>no admitirá sino excepcionalmente visitas de inspección inferiores en tiempo de una sesión escolar</i>.</li><li>4. Los inspectores escolares <i>deberán aportar a nuestras escuelas herramientas, útiles, libros y demás materiales</i> que sean indispensables para las labores, procurando conseguirlos.</li><li>5. Los inspectores escolares <i>deberán de reunir con cierta frecuencia al personal docente de su zona, con el objeto de ilustrarlos</i> con pláticas, visitas de talleres, experimentaciones prácticas, etcétera.</li><li>6. <i>La labor del inspector</i> no termina cuando las clases concluyen, sino que continúan en las juntas con los vecinos para mejoras materiales; las obras que emprendan éstos, la organización de excursiones instructivas, la tramitación breve de informes, son tareas que gastan el día entero y aun mayor tiempo.</li></ol>

Fuente: circular emitida en 1925 por el Departamento de Escuelas Rurales e Incorporación Cultural Indígena, incluida como anexo en la Agenda del Supervisor Escolar, SEP, México, 1943.

Al incrementarse progresivamente el número de escuelas rurales en el país, la SEP concedió cada vez mayor importancia a la inspección, aumentando de golpe 30 plazas de inspectores instructores rurales que se sumaron a las existentes. Para cubrirlas, se seleccionaron maestros con amplia experiencia que siguieron un curso breve de orientación sobre su nueva labor a emprender (Ramírez, 1963). En tanto, los jardines de niños fueron incorporados nuevamente a la estructura de la SEP poco después de haberse creado ésta última.

En consecuencia, los mismos mecanismos e instrumentos de control y regulación institucional utilizados en las escuelas primarias rurales se aplicaron a la educación preescolar. Por ejemplo, apenas unos cuantos años después de haberse creado la figura

del inspector-instructor, en 1928 se creó la primera **Inspección General de Educación Preescolar**, cuyas funciones eran *orientar y controlar* las actividades educativas de los planteles en los aspectos técnico, material, social y administrativo. La formalización de esta instancia quedó plasmada en un **reglamento** elaborado por la SEP en el que se reconoce como primera autoridad técnica y administrativa de los Jardines de Niños a las **inspectoras**, posición que naturalmente fue ocupado por las fundadoras mencionadas en la etapa anterior.

En congruencia con los principios del proyecto educativo nacionalista, la educación preescolar asumió como su principal finalidad "formar niños con una identidad como mexicanos saludables, laboriosos, independientes y productivos". Para reforzar esta idea, se compuso música mexicana y el mobiliario comenzó a ser elaborado por obreros mexicanos. La denominación "escuela de párvulos" cambió a la de "Jardín de Niños" como forma de manifestar rechazo al origen extranjero de los llamados kindergarden. En 1931 se emitió un acuerdo presidencial para que la Inspección General de Jardines de Niños se convirtiera en **Dirección General** y en 1933 se fundó la Sociedad de Educadoras Mexicanas "Rosaura Zapata".

Con la implantación de la llamada educación socialista en todo el país, sobrevino un nuevo período de altibajos para la educación preescolar. La literatura infantil fue suprimida en los jardines de niños por considerarla sentimentalista e irreal, pues en el citado proyecto se afirmaba que desde sus primeros años, los niños debían darse cuenta que eran trabajadores al servicio de la patria y de la transformación social. Las maestras jardineras se adaptaron a estos cambios rápidamente realizando actividades en comunidad, enseñando cantos de la ideología socialista, impartiendo clases de cocina, confeccionando ropa y proporcionando gratuitamente atención médica y desayunos escolares (CIDEP, 1988, op. ct.). No obstante, un decreto presidencial cambió su estatuto y ubicación institucional; los jardines de niños que en ese entonces dependían de la SEP se integraron al **Departamento de Asistencia Social Infantil**. Como era de suponer, en la distribución del presupuesto se priorizaron los servicios asistenciales preexistentes por encima de los educativos recién incorporados. La Dirección General de

Jardines de Niños, creada apenas unos años atrás, dejó de tener el control sobre la organización y funcionamiento de los jardines de niños (Galván, L. E., op. cit.).

Esta ubicación de la educación preescolar como servicio asistencial duró poco tiempo; al derogarse el proyecto de educación socialista, se decretó nuevamente la reincorporación de los planteles de educación preescolar a la SEP.

El proyecto vasconcelista planteaba delimitar competencias de los estados en materia educativa más que sustraerlas; en ese entonces la competencia de la federación estaba circunscrita a establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República además de legislar. Pero a partir de los años cuarenta y ante el crecimiento de la demanda educativa, la distribución de poderes entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se fue invirtiendo paulatinamente, al igual que la distribución del gasto y la legislación emitida, lo que a la vuelta del tiempo derivó en que la federación concentrara para sí atribuciones fundamentales, dándole al sistema educativo un giro completamente centralizado. Cabe aclarar que esta tendencia centralizadora no se circunscribió al sector educativo, sino que abarcó prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional<sup>4</sup>.

A medida que el sistema educativo fue creciendo, la promulgación de diversas leyes y ordenamientos jurídicos fueron afianzando un modelo educativo fuertemente centralizado. Éste es un dato relevante considerando que la supervisión surge como un dispositivo del Estado para verificar el cumplimiento de toda clase de ordenamientos que regulan la educación.

---

<sup>4</sup> Esta tendencia se aprecia muy claramente en la distribución del presupuesto educativo. Así por ejemplo, entre 1934 y 1946, el gobierno central ejerció el 72% del gasto público total del país; entre 1946 y 1970, ese porcentaje se elevó al 80%; doce años más tarde, de 1970 a 1982, la cifra disminuyó en una cantidad poco significativa, esto es, el gobierno central ejerció el 71% de los gastos totales programables. Cfr. Pardo, C. (2000).

Los efectos de la centralización fueron considerables en la supervisión, ya que paulatinamente provocaron una modificación sustantiva de su contenido y propósitos, cuestiones a las que la educación preescolar no permaneció ajena<sup>5</sup>.

De los acontecimientos hasta aquí descritos se desprenden varias cuestiones que nos parece importante destacar. Por un lado, si bien la inspección existía como tal mucho antes de que se creara la SEP, el carácter de agente de la comunidad que se les atribuyó a los inspectores ante el auge de la educación rural hizo de la inspección una agencia social de promoción de mejoramiento colectivo. La comunidad y la escuela como parte de ella, fueron sus objetos centrales de atención, mismos que fueron atendidos por las impulsoras de la educación preescolar.

*“La labor educativa establecida por doña Rosaura y seguida al pie de la letra por sus discípulas no se redujo a los pequeños; las profesoras enseñaron a las madres a preparar alimentos, a confeccionar ropa y a mejorar su vida familiar”* (Hamue Medina, 2007)

Desde nuestro punto de vista, las decisiones, acciones y circunstancias concretas bajo las cuales se trató de consolidar la identidad nacional, al igual que los valores y principios del llamado proyecto nacionalista de Vasconcelos, contribuyeron a reforzar de manera importante el ideario de la educación preescolar perfilado desde fines del siglo anterior. Así lo atestigua el tono épico con el que se narran las peripecias, sacrificios y vicisitudes de las fundadoras en la historia oficial de la educación preescolar al igual que en las biografías de sus fundadoras.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en 1939 se promulgó la Ley Orgánica de Educación Pública que reglamentaba el artículo tercero reformado cinco años antes. En 1942 se publicó una nueva ley orgánica de educación pública que reforzó las facultades de la federación, autorizándola a formular planes, programas y métodos de enseñanza, excluyendo explícitamente a los estados y municipios de esta tarea. En 1973 se promulgó la Ley Federal de Educación en la que se ratificaba la función federal de prestar el servicio educativo y se facultaba a la federación para formular planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo destinada a obreros y campesinos; también para autorizar el material educativo, elaborar y publicar los libros de texto gratuitos y vigilar en toda la república el cumplimiento de dicha ley; los estados y municipios ejercerían la dirección técnica y administrativa de los planteles que establecieran, ampliando así las atribuciones establecidas por la ley de 1942. Cfr. Pardo, C.

Sacrificio, esfuerzo, compromiso y entusiasmo fueron los valores y principios que desde sus inicios dotaron de un contenido y orientación específica a la educación preescolar en México. Alrededor de ellos comenzaron a cohesionarse un número creciente de educadoras. Son precisamente estos valores, aunados a los promovidos por la educación nacionalista, los que constituyen los fundamentos de la supervisión en preescolar.

La *Agenda del Supervisor Escolar* (SEP, 1943) plantea que dadas las funciones técnicas que corresponde desarrollar al *Inspector Escolar*, éste no debería de llamarse así, "pues el nombre limita la función y aunque se suavice la expresión, inspección es vigilar, cuidar y fiscalizar; por tanto, se considera que la función se denomine *Supervisión*, lo que significa ver las cosas desde un plano superior coordinando y orientando, dirigiendo y controlando las actividades de la escuela en forma más eficaz y científica".

La intención era sustituir la idea de la inspección escolar basada en la autoridad de una sola persona, por la supervisión entendida como una función que busca y "reclama la colaboración de los maestros e involucra la aplicación constante y orgánica de principios democráticos" (SEP, op. cit., p 12).

La *Agenda del Supervisor Escolar* (SEP, op. Cit.) menciona que dadas las funciones técnicas que corresponde desarrollar al *Inspector Escolar*, éste no debería de llamarse así, "pues el nombre limita la función y aunque se suavice la expresión, inspección es vigilar, cuidar y fiscalizar; por tanto, se considera que la función se denomine *Supervisión*, lo que significa ver las cosas desde un plano superior coordinando, orientando, dirigiendo y controlando las actividades de la escuela en forma más eficaz y científica". La intención era sustituir la idea de la inspección escolar basada en la autoridad de una sola persona por la supervisión entendida como una función que busca y "reclama la colaboración de los maestros e involucra la aplicación constante y orgánica de principios democráticos" (Idem., p 12).



### 3.3 De la inspección comunitaria a la supervisión científica en un contexto de expansión educativa (1960s-1980s)

Hacia la mitad del siglo XX, la población creció considerablemente, y por ende, la demanda de educación; esto impactó inevitablemente en el sistema educativo que comenzó a mostrar signos de una creciente expansión. La SEP se vio en la necesidad de actualizar las normas de organización del sistema, la legislación educativa se fue modificando, se emitieron nuevas reglamentaciones y se crearon nuevas instancias de supervisión con el propósito de garantizar el cumplimiento de las nuevas reglas para mantener el control de la educación a nivel nacional.

Por ejemplo, en 1960 la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados y Territorios elaboró el *Reglamento de trabajo de las Jefaturas de Zona de Inspección General*, en el que se define a la inspección técnica como una tarea pedagógica funcional, una técnica activa de conducción profesional para los maestros y un servicio social de orientación y promoción del mejoramiento de las formas de vida de la población. Las funciones específicas del Inspector General -o jefes de sector como ahora se les conoce- son definidas en el citado reglamento de la forma siguiente:

- Representar a la SEP ante las Direcciones de Educación Federal de su adscripción y las Zonas Escolares que de ellas depende.
- Coordinar y armonizar las relaciones, los recursos y actividades docentes.
- Conjugar y encauzar la acción económica, social y moral de las dependencias oficiales, federales o estatales, así como de la iniciativa privada.
- Ser intermediario y enlace activo entre la SEP y las Direcciones Federales de cada entidad<sup>6</sup>

En dicho reglamento se determinan también las características de personalidad que los inspectores de educación deberían poseer para desempeñar esta nueva función: *poseer salud mental, interés por la sociedad, ideología avanzada, elevada personalidad,*

---

<sup>6</sup> SEP (1960), Reglamento de Trabajo de las Jefaturas de Zona de Inspección General de Sector, México.

*optimismo, estabilidad emocional, elocuencia, honradez personal, capacidad para dirigir, competencia académica y capacidad técnica.*

Las disposiciones oficiales de aquel entonces establecían que las visitas de inspección a escuelas y comunidades debían ocuparse de inspeccionar las **condiciones materiales** de las escuelas, el **trabajo de los niños en el aula**, el **trabajo del docente** en cuanto al cumplimiento del programa, los métodos de enseñanza y los materiales didácticos utilizados y la organización de los alumnos dentro y fuera del aula así como el aseo del salón. En el aspecto administrativo, debía ocuparse de la revisión de los documentos relacionados con el movimiento de alumnos, el arreglo de los archivos y la coordinación de otras instituciones sociales y oficiales. (Hermoso Nájera, op. cit.:330-340)

Una información interesante encontrada en esta misma fuente, es la mención a las diferencias entre las visitas a escuelas urbanas y rurales y la frecuencia con que había que realizarlas:

*“Las vistas de las escuelas urbanas revisten características distintas a las unitarias en lo que se refiere a la acción social, las obras materiales y el mejoramiento de la comunidad. No es posible fijar el máximo de visitas en el curso de un año escolar porque cada una de las zonas es diferente, pero sí es conveniente que las instituciones educativas reciban la influencia de la visita del inspector.” (Hermoso Nájera, ídem, p.354)*

En esta misma etapa, la sustitución del término inspección por el de supervisión no tuvo que ver únicamente con los cambios en las definiciones formales de la SEP. Otras circunstancias influyeron también en ello. Una de ellas fue de índole laboral; en 1963 entró en vigor la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del Artículo 123 Constitucional. Estas disposiciones modificaron la condición laboral de los supervisores y jefes de sector de todo el país, ya que a partir de entonces se convirtieron en trabajadores de base.

En el ámbito sindical, otra situación con enormes repercusiones en el sistema educativo y en el trabajo de los supervisores es el surgimiento de las organizaciones sindicales

corporativas en todo el país. Por iniciativa del ejecutivo, en 1944 se creó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), unificando diversas organizaciones magisteriales existentes en ese entonces (Muñoz Armenta, 2002).

Sesenta y cuatro años después, el SNTE continúa siendo la única organización gremial reconocida por el Estado como representante de los trabajadores de la educación a nivel nacional, a través de sus 56 secciones federales y estatales distribuidas en todo el país.

Distintos autores han analizado con detalle y desde diferentes ángulos, las formas de dominio político que históricamente ha ejercido el sindicato dentro y fuera del sistema educativo (Street, 1992, Arnaut, 1996, Raphael, 2007). El sindicato ha logrado mezclarse, mimetizarse, e incluso imponerse a la burocracia de la SEP, de tal suerte que los límites entre uno y otra son bastante difusos. La dirigencia nacional del SNTE, valiéndose de recursos altamente persuasivos como desayunos, reuniones en lujosos hoteles y centros vacacionales, distribución de préstamos y promesas de repartir cargos y conseguir viviendas, ha logrado conseguir importantes objetivos políticos que le permiten mantener el control político del gremio. La ubicación de cuadros afines a la cúpula sindical en áreas estratégicas de los sistemas educativos como son las jefaturas de departamento, direcciones de área, de escuela, zonas, comisiones de escalafón u otras donde se manejan recursos económicos, es otra de las estrategias que se mantienen vigentes y siguen siendo efectivas para tal fin.

Los secretarios generales de las 56 secciones sindicales tanto federales como estatales, distribuidas en todo el territorio nacional, mayoritariamente afines al CEN del SNTE, tienen la prerrogativa de proponer a sus cuadros para ocupar el 50% de los puestos en la administración, entregar plazas, autorizar el ingreso de profesores interinos, intervenir en los nombramientos de directores y supervisores, administrar cuotas sindicales así como otro tipo de recursos proporcionados por los gobiernos estatales; gestionar fondos destinados a prestaciones como vivienda, vales de despensa y créditos. En el plano político entablan relaciones con el gobierno y las entidades relacionadas con el sector educativo, empezando por la secretaría de educación o instancia equivalente (Muñoz Armenta, op. cit:51).

Esta situación ha llevado a que al interior de la SEP los cuadros del SNTE estén incrustados en prácticamente toda la jerarquía operativa del sistema educativo, de modo que las líneas de autoridad -directores de escuela con supervisores, supervisores con jefes de sector o inspectores y éstos con los directores y jefes de departamento de los diferentes niveles de educación básica- se conectan fácilmente entre sí para actuar estratégicamente con fines político-electorales.

Un poderoso instrumento de reproducción de este patrón de control político sindical es la comisión mixta de escalafón. Formalmente, la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y las Comisiones Estatales Mixtas de Escalafón, conformadas paritariamente por dos representantes del sindicato y dos de la autoridad, tienen entre sus atribuciones concentrar los expedientes escalafonarios y vigilar el cumplimiento de la normatividad respectiva.

Por su parte, mediante el llenado de una cédula para evaluar el desempeño profesional, los aspirantes al puesto de supervisión deben acumular una determinada cantidad de puntos en aspectos como conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad. Cada año, las comisiones deben emitir un boletín con las plazas que han quedado vacantes por jubilación, junto con una lista de personas que supuestamente reúnen la puntuación necesaria, y por ende, tienen el derecho de acceder a esas plazas de forma definitiva.

La educación preescolar no ha permanecido al margen de este proceso corporativo. Las educadoras, anteriormente agrupadas en la Sociedad de Educadoras Mexicanas, se integraron al SNTE, obteniendo beneficios similares a los que ya disfrutaban otros sectores del magisterio, entre los que destacan un salario igual al de los maestros de primaria. Desde entonces, las supervisoras, y particularmente las jefas de sector, al igual que sus pares de otros niveles educativos, han desempeñado un papel activo como garantes del control político, por lo que puede decirse que es en este momento cuando surge y arraiga éste como nuevo objeto de supervisión, mismo que se mantiene vigente hasta nuestros días.

Las supervisoras y jefas de sector de preescolar han jugado un activo papel no sólo en el plano sindical, sino también en el pedagógico. Por ejemplo, en el primer programa formal del nivel conocido como "Programa de Educación Preescolar 1962", se consigna la participación activa en su construcción de las Inspectoras de las 27 zonas en las que se encontraban organizadas los Jardines de Niños del Distrito Federal. En este contexto, paulatinamente el nivel preescolar comenzó a tener cada vez mayor aceptación entre los docentes de otros niveles educativos; la idea de que constituía un antecedente importante de la educación primaria comenzó a tomar fuerza.

En los años setenta, ante una creciente demanda educativa, el sistema educativo nacional comenzó a expandirse considerablemente, el número de escuelas, maestros, estructuras y modalidades educativas crecieron, los cargos y tipos de supervisión se diversificaron y las cargas de trabajo relacionadas con el control escolar, el manejo de la documentación y las necesidades de suministro de información básica de la administración se incrementaron considerablemente.

Lógicamente, los mecanismos e instancias de supervisión aumentaron en la misma proporción en que se ensanchó la burocracia al interior del sistema educativo. El sistema de supervisión creció y se complejizó paulatinamente, nuevos puestos fueron creados para controlar los servicios educativos bajo un esquema burocrático vertical cada vez más jerarquizado. La creación de instancias hasta hace poco inexistentes, como por ejemplo coordinaciones y jefaturas de sector, paulatinamente distanciaron cada vez más a los docentes de la administración central y viceversa.

La inspección comunitaria encomendada a profesores considerados como "creadores, arquitectos, hacedores" (Ramírez, op. cit. p. 58), en la que los inspectores actuaban en representación de la máxima autoridad educativa en las escuelas y con los profesores prácticamente sin mediaciones, fue desplazada paulatinamente por la llamada supervisión "científica", enmarcada bajo una concepción burocrática del sistema educativo apegada a los reglamentos, a los procedimientos rutinarios, a los métodos preestablecidos, a la definición rígida de jerarquías para tomar decisiones, disociada de

la operación cotidiana de las escuelas<sup>7</sup>. Los que en un principio se concibieron como medios para facilitar el manejo del sistema educativo, devinieron en fines.

Los inspectores-comunitarios, investidos de una fuerte autoridad en tanto representantes del Estado en materia educativa, tan temidos como reconocidos en las comunidades rurales en las que se desempeñaban y a las cuales era común que pertenecieran, pasaron progresivamente de verificar directamente los aprendizajes adquiridos por los alumnos y el trabajo realizado por los maestros en el aula<sup>8</sup>, a ocupar una posición subordinada a distintas instancias administrativas jerárquicamente superiores.

Anclada en una perspectiva de la administración científica que se fue perfilando desde los años sesenta<sup>9</sup>, completamente dominante en el discurso oficial desde la década de los setenta, la supervisión se transformó paulatinamente en una agencia de control burocrático; los supervisores escolares comenzaron a concentrarse cada vez más en los centros urbanos y a distanciarse de las comunidades y escuelas rurales.

En el caso de preescolar, durante la primera mitad de los años setenta, su estructura creció considerablemente, reorganizándose en cuatro coordinaciones para facilitar el control de las escuelas agrupadas por zonas escolares; en 1974, las Coordinadoras pasaron a ser **jefas de Sector**, las coordinaciones cambiaron su nombre al de Inspección

---

<sup>7</sup> Para mayor detalle de las críticas al denominado modelo burocrático administrativo de gestión, cfr. Frigerio G. et. al. (1997), *Las instituciones educativas Cara y Ceca*, Buenos Aires, Troquel y también Pozner, P. (2006), *Avanzar en gestión educativa y gestión escolar o cómo educar sin dejar de aprender*, ponencia presentada en el Segundo Foro Nacional de Experiencias de Investigación, Intervención y Formación en Gestión de la Educación Básica, UPN México D. F. Noviembre de 2006

<sup>8</sup> A propósito de estos cambios de matiz, resulta ilustrativa la distinción entre inspección y supervisión. realizada por Soler Fierrez (1994:75): "...podría decirse que el inspector mira a la institución escolar desde fuera y desde arriba (actuaciones generales, disposiciones oficiales, condicionamientos externos, económicos, sociales y culturales) y el supervisor dentro de ella, penetrando en la institución, entrando en sus aulas, viendo de cerca junto con los demás protagonistas de la educación. Es decir, frente a otras formas más sutiles e indirectas de intervención, la de la inspección consiste en un *ver dejándose ver*, mientras que en el caso de la supervisión se puede hablar de un ver sin ser vistos". No obstante, el autor aclara que no son términos antagónicos sino complementarios.

<sup>9</sup> Paradójicamente, es el mismo Rafael Ramírez (op. cit.), reconocido supervisor rural y crítico acérrimo de la burocratización y manipulación interesada de los supervisores por intereses gremiales, quien aparece como uno de los principales defensores de la supervisión "científica", noción que más tarde, traducida en términos burocráticos, terminó por sepultar la asociación inspección-comunidad. El término supervisión fue acuñado en Estados Unidos bajo la influencia de la industrialización. En este contexto, su significado aparece ligado al control de los procesos productivos de manera eficaz y rentable (Soler Fierrez, 1994).

General del sector, quedando así configurada una ingente cadena de mando que subsiste hasta nuestros días.

Para paliar los problemas principalmente administrativos ocasionados por la excesiva centralización, tales como atender incidencias de personal, realizar trámites escalafonarios, obtener información y elaborar estadísticas, se crearon nueve unidades y 30 subunidades de Servicios descentralizados (Usedes) con jurisdicción administrativa en sus respectivas regiones. Sin embargo, esto no modificó las líneas de autoridad, la Dirección General de Educación Primaria al igual que la de Preescolar, mantuvo intactas sus atribuciones en todo el territorio, lo que condujo a mantener a los supervisores y directores federales de cada nivel como la autoridad principal en las entidades.

En cuanto al proyecto educativo de aquel entonces, conocido como Revolución Educativa, destaca la propuesta del ciclo educativo básico de 10 años distribuidos de este modo: un grado de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria. Este planteamiento reforzó la idea que se había venido impulsando años atrás en el sentido de que la educación preescolar constituía la antesala, la base de la educación primaria.

Los jardines de niños comenzaron a priorizar el tercer grado; los programas, la atención a la demanda, la formación inicial, la actualización y en consecuencia, la experiencia acumulada de las educadoras que más tarde se desempeñarían como supervisoras, se concentraron principalmente en la atención de niños de 5 años y en menor medida, en los de cuatro años.

- *Auge de la educación preescolar (década de 1980)*

El incremento de la demanda en preescolar es uno de los rasgos característicos de los ochenta. Al concluir esta década, el número de alumnos atendidos había crecido en términos globales más del 100% con respecto al primer ciclo escolar de ese período. Para el ciclo 1983-84, la estadística histórica de la SEP consigna datos del nivel preescolar relacionados con diferentes tipos de sostenimiento (federal y general) y modalidades del servicio, entre los que se encuentra el preescolar indígena, cursos comunitarios

impartidos por el CONAFE y la atención brindada por los centros de desarrollo infantil a niños en edad preescolar, lo que significa que además del notable aumento de la demanda, otra característica de este período es la diversificación de opciones y modalidades de educación preescolar. A la par, y como efecto de la incorporación creciente de las mujeres al trabajo remunerado, se multiplicaron también los servicios asistenciales para los hijos de madres trabajadoras mediante la creación de guarderías o centros de desarrollo infantil que también empezaron a atender niños en edad preescolar.

Las primeras iniciativas con miras a la descentralización educativa consistieron en un proceso de regionalización que sentó las bases de la descentralización administrativa de la educación básica y normal. En 1983, con el propósito de iniciar el proceso de desconcentración administrativa de la SEP, que hasta entonces venía operando de forma completamente centralizada, se crearon 31 coordinaciones generales en las entidades para el manejo de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, indígena, especial, física normal y de adultos. El proceso fue conocido como desconcentrador porque los servicios educativos seguían dependiendo de la SEP a nivel federal, si bien esta última delegó cierta autoridad hacia las coordinaciones, éstas dependían directamente del secretario, quien comenzó designando como titulares a personas ajenas al sindicato.

Diversas circunstancias, entre ellas las resistencias sindicales, derivaron en una alta rotación de delegados; al final del sexenio de López Portillo se habían cedido muchos de estos puestos al SNTE, al grado en que éste llegó a controlar 40% de los mismos (Pardo, op. cit.; CIDAC, 1992). Al mismo tiempo, esta situación otorgó carta de naturalidad a la coexistencia de dos subsistemas educativos en la mayoría de las entidades, uno estatal y otro federal; hasta la fecha continúan existiendo dos lógicas distintas para conducir la educación pese a la descentralización.

Las coordinaciones antes mencionadas se transformaron en Unidades de Servicios Educativos Descentralizados y posteriormente en Direcciones Generales de Servicios Educativos Coordinados. En cada una de ellas existía una Subdirección General de



Educación Básica, órgano responsable de dirigir la educación básica en cada entidad. En esta subdirección se crearon a su vez departamentos por nivel.

El Departamento de Educación Preescolar de cada entidad se encargaba de supervisar y controlar el funcionamiento de los planteles de este nivel educativo en los aspectos técnico- pedagógico, de planeación, recursos humanos, materiales y financieros, control escolar, servicios asistenciales, extensión educativa, supervisión y organización. La adopción de estas decisiones llevó a reproducir en los estados la misma estructura burocrática de la SEP que existía a nivel federal, incluyendo aspectos tales como las comisiones mixtas de escalafón, de las que depende la movilidad vertical de los profesores y el acceso a cargos superiores. Fue en esta época cuando se elaboraron los manuales de funciones para directores y supervisores de educación básica, quizá como una forma de reducir los riesgos de la desconcentración con respecto al control de la educación a nivel nacional por parte de las autoridades federales.

Para la DGEP esto representó la posibilidad de ampliar su radio de influencia por medio del establecimiento de directrices y normas que por conducto de los departamentos de educación preescolar en los estados, se aplicaron en forma homogénea en todo el territorio nacional. Al conservar para sí atribuciones normativas federales, comenzó a promover una gran cantidad y diversidad de acciones con alcance nacional<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, en la elaboración, publicación y difusión de documentos como el "Manual de Operación de la Supervisora de Zona de Educación Preescolar en el Distrito Federal" (SEP, 1984), una versión posterior a esta titulada "Manual de la Supervisora de Zona de EP., T.A. y T.P." (SEP, 1988), además del "Manual de Organización del Plantel de Educación Preescolar (SEP, 1984)", el "Manual de la Directora del Plantel de Educación Preescolar" (SEP, 1987a) y el "Manual Técnico Pedagógico de la Directora de Preescolar" (SEP, 1987b). Un detalle que nos parece sumamente interesante es la publicación del acuerdo secretarial número 129 que establecía las bases para que los planteles particulares que impartieran educación preescolar a niños de 4 a 6 años, se incorporaran a la SEP para obtener el reconocimiento de validez oficial. ¿Respondió esto a una demanda social sentida de alguna parte o segmento social o se trató simplemente de una demanda limitada al ámbito institucional o más aún, a un segmento del mismo encabezado por las autoridades en turno? La pregunta nos parece relevante no tanto por los efectos concretos de la medida sino por las intenciones de legitimación características del nivel desde su fundación.

Esto hizo posible también que a la par del crecimiento y diversificación de los servicios de educación preescolar, se produjeran una gran cantidad de documentos, programas, manuales, guías y lineamientos que vinieron a encuadrar la idea de profesionalización en una serie de constricciones técnicas aplicadas a diferentes ámbitos de la actividad cotidiana<sup>11</sup>.

Ya no eran sólo las capacidades de los niños pequeños el objeto de intervención y por tanto de regulación (Popkewitz, 1998:75), también comenzaron a serlo las capacidades de las educadoras, directoras y supervisoras de preescolar. La activa participación de la DGEP en cuanto iniciativa reguladora de la educación básica propuso la SEP, contribuyó de manera importante a ello, en lo que podría ser interpretado como una reacción anclada en el pasado institucional de búsqueda de legitimidad.

Las características más destacadas de la educación preescolar en esta etapa de transición del modelo de inspección comunitaria al de supervisión científica, son el notable crecimiento de la demanda, la diversificación de las modalidades de educación preescolar y su extensión a zonas marginadas y rurales; el empleo de nuevos y mayores dispositivos de profesionalización para guiar el trabajo de las educadoras, entre los que destacan un nuevo modelo pedagógico basado en los aportes de la psicología genética de Piaget, la producción de una gran cantidad de materiales y la realización de múltiples acciones de difusión y actualización docente, todo esto en un sexenio más bien gris en lo que a propuestas de políticas, reformas e innovaciones educativas se refiere.

---

<sup>11</sup> En un mismo sexenio (1976-1982), se presentaron dos nuevos programas de Educación Preescolar, uno de ellos en 1979 organizado alrededor de seis temas: Naturaleza; El niño y la comunidad; Mi Región; Historia; Comunicación; Arte y Ciencia. Su propósito era estimular las áreas de desarrollo emocional-social, cognoscitiva, de lenguaje y motora. Este fue reemplazado poco tiempo después por otro sustentado en la Psicología Genética de Piaget conocido como Programa de Educación Preescolar 1981 (PEP 81). Este documento consta de tres libros; en el primero se expone detalladamente la fundamentación psicológica del programa, los objetivos generales, contenidos, ejes para la organización de las actividades, lineamientos de evaluación y consideraciones acerca de la participación de los padres en el desarrollo del programa. En el segundo, titulado "Planificación por unidades", se desglosan 10 unidades temáticas, las situaciones de aprendizaje, así como los contenidos específicos y las actividades que se desprenden de cada una. El libro tres, titulado "Apoyos metodológicos", proporciona criterios para trabajar los ejes del desarrollo cognitivo que propone el programa. Asimismo, bajo el argumento de que era necesario reforzar el programa, se emitieron otros tantos documentos como por ejemplo "Bases y Lineamientos para el Establecimiento y Desarrollo de las Acciones de Fortalecimiento Curricular en Educación Preescolar" (SEP 1988) junto con otros dirigidos a los padres de familia (vgr. el Programa de Orientación Educativa y el Manual de Orientación a padres de familia).

Frente a la creciente influencia corporativa del sindicato y los cambios a la legislación laboral, los supervisores adquirieron un ambiguo estatuto de trabajador-autoridad-burócrata-administrador.

En cuanto a la supervisión como tal, se aprecian giros y desplazamientos importantes. Por ejemplo, sin que desaparezca el de inspección, se adopta el término supervisión, definida ésta como una función del sistema educativo cuyo atributo principal es su carácter sistemático y científico.

Esta perspectiva se aprecia muy claramente en el primer manual de supervisión elaborado en 1981, en el que se maneja un concepto de supervisión como proceso integral mediante el cual *se asesora, orienta verifica y evalúa el cumplimiento de las normas, los programas y los proyectos establecidos por la SEP* para la educación preescolar, facilitando de este modo *el control al funcionamiento* de este servicio educativo. En este mismo documento se dice que la supervisión técnica del funcionamiento del plantel será realizada por la inspectora de zona en que éste se ubique, conforme a las normas y los lineamientos que emita la DGEP.

En la versión reformulada de 1988 se define a la supervisión como enlace para asesorar, orientar y coordinar las funciones y actividades entre las áreas normativas y los planteles escolares a fin de *verificar y controlar el funcionamiento integral del servicio* en este nivel educativo.

En este mismo documento se afirma que la coordinación que se establece a través de la supervisión permite en sentido ascendente que la toma de decisiones por parte de las autoridades responda a las necesidades de la comunidad escolar. En sentido descendente, que la orientación y asesoría que brinda a los directivos y docentes promuevan el mejoramiento de la calidad de la educación. La supervisión se definió formalmente como el vínculo de unión, comunicación y enlace entre la DGEP o el departamento correspondiente en el estado y el personal de Zona, en tanto se encarga de la transmisión de los lineamientos normativos y verifica su cumplimiento y nivel de

funcionalidad, a fin de orientar, asesorar y evaluar *en forma permanente al personal directivo y docente*, contribuyendo a la optimización del servicio educativo.

De acuerdo con este documento, los objetivos de la supervisión en preescolar son garantizar que el *funcionamiento del servicio educativo* se desarrolle en sus diferentes tipos y modalidades de este nivel, *conforme a las normas, los lineamientos y los criterios establecidos por la SEP*; asegurar el logro de los objetivos 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 involucrado en la tarea educativa y promover el desarrollo integral de la comunidad.

Estos manuales definen cinco fases del proceso de supervisión, a saber: planeación, integración, dirección y control. En cada una de ellas se detalla un amplio número de funciones específicas organizadas en 10 materias: planeación y programación, administración de recursos humanos, materiales, financieros, control escolar, servicios asistenciales, extensión educativa, escuelas particulares incorporadas a la SEP, organización escolar y administración de la materia técnico pedagógica.

Cualquier parecido con algún manual de administración de empresas de fines de los años sesentas no es mera coincidencia. La perspectiva que subyace a estos planteamientos procede de la Administración Científica fundada por los norteamericanos Fayol y Taylor, hoy severamente cuestionada por su visión mecanicista sobre el funcionamiento de las organizaciones.

#### **3.4. De la supervisión científico-burocrática-política a la supervisión “profesional” (1992 a la fecha)**

Ante el auge del modelo económico de libre mercado, la transición del Estado benefactor en administrador marcó el fin de los llamados gobiernos populistas (José López Portillo 1977-1982) y el inicio de la modernización de las instituciones del Estado (De la Madrid 1983-1988; Salinas 1989-1994).

En este período que coincide con las llamadas reformas estructurales, similares estrategias aplicadas en la economía y otros ámbitos de la administración pública fueron el referente para hacer lo propio en el sector educativo. Las responsabilidades operativas del Estado fueron transferidas a los gobiernos estatales y municipales, el gasto público destinado a la educación se redujo drásticamente y la obtención de recursos comenzó a estar condicionada a la obtención de resultados. Del mismo modo, se concedió prioridad y se han reforzado desde entonces, la fijación de estándares de rendimiento vinculados con la evaluación de la gestión pública y la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos, aunque en el caso del magisterio y pese a la creación del servicio civil de carrera, la cúpula sindical del magisterio continúa imponiendo funcionarios afines al sindicato en cargos públicos.

Éste es el contexto en el que se firma en 1992 el ANMEB entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y la cúpula sindical del magisterio nacional; este acontecimiento fue el inicio de un proceso de reforma cuyo objetivo declarado era elevar la calidad de la educación básica en nuestro país. Entre las líneas estratégicas de este acuerdo están la reorganización del Sistema Educativo Nacional (SEN) consistente en la transferencia de infraestructura, recursos materiales, humanos y financieros a los gobiernos de las entidades. A partir de entonces, estas últimas se hicieron cargo de la operación de los servicios de educación básica y normal.

Otra línea fue la reformulación de planes y programas, particularmente los de educación primaria. La tercera línea fue la revaloración del magisterio, cuyas principales acciones consistieron en la instrumentación de un programa emergente de actualización magisterial y el programa de pago por méritos conocido como Carrera Magisterial (CM). Para legitimar este acuerdo, el Congreso reformó el artículo 3º constitucional, incluyendo a la secundaria como parte de la educación básica obligatoria; así mismo, aprobó la Ley General de Educación vigente, en la cual destaca todo un capítulo dedicado al tema de la participación social.

A nombre de la descentralización del poder de decisión de los diferentes niveles de gobierno y de la autonomía "relativa" de las escuelas, el gobierno federal impuso a los estados la obligación de administrar la educación básica mediante la transferencia de

recursos y responsabilidades administrativas. Al mismo tiempo mantuvo para sí toda clase de atribuciones en la materia en el caso de la capital del país.

Al amparo de lo que Frigerio (2005) define como el doble mensaje de la descentralización y el ajuste, al inicio de los noventa el gobierno federal realizó una serie de cambios en la estructura y forma de organización de la educación básica en el Distrito Federal (DF) sin que se conociera públicamente la evaluación del funcionamiento del aparato central de la SEP que justificara la creación y multiplicación de subsecretarías y nuevas dependencias. De esta manera, en 1992 se creó la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal (SEEDF), y en 1994, la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa (USEI)<sup>12</sup>, unidad piloto de desconcentración educativa para unos (Justo, 2004), descentralización piloto para otros (Del Castillo, 2007). Esta última decisión no deja de ser paradójica por no decir dudosa con respecto a su intencionalidad. “Descentralicemos, pero nada más tantito” la educación básica en el DF parecería ser el mensaje oculto de esta especie de concesión del gobierno central.

Estos acontecimientos cobran especial relevancia en el tema que nos ocupa debido a que en conjunto constituyen un ejercicio de reinstitucionalización por parte del gobierno central que situó a los actores involucrados directamente con la educación básica ante un nuevo escenario, ante nuevos dispositivos y reglas institucionales.

A consecuencia de estos cambios, la anterior DGEP pasó a ser una CSEP subordinada a la DGOSE con atribuciones limitadas, fundamentalmente de tipo operativo y con atribuciones únicamente en el DF, lo que significó una reducción drástica del poder de influencia de la otrora Dirección General sobre toda clase de asuntos relacionados con la educación preescolar en el país.

---

<sup>12</sup> Tres años después, la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa (USEI) se convirtió en la actual Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI), lo que le permite disponer de un presupuesto propio, tomar decisiones normativas y operativas que influyen en todos los servicios y modalidades de educación básica en la delegación, así como manejar de forma relativamente autónoma sus recursos.

Lo que resulta verdaderamente sorprendente es la reacción institucional de este nivel educativo ante dichos cambios. Como en los viejos tiempos en los que aún no contaba con el reconocimiento de la SEP, Preescolar reformuló su programa educativo, sustituyendo el anterior PEP 81 de orientación psicogenética por el PEP 92 bajo un enfoque metodológico por proyectos. Este último programa estuvo vigente formalmente durante cinco ciclos lectivos.

Simultáneamente a estos ajustes curriculares, Preescolar elaboró y difundió sendos documentos sobre temas relacionados con el proyecto escolar y el papel de las directoras y las supervisoras en la gestión escolar.

Sólo en la década de los noventa, cuando la reforma educativa se encontraba en pleno proceso de implementación en primaria, Preescolar elaboró e hizo circular en las escuelas gran cantidad de documentos elaborados por las instancias operativas del nivel, que por cierto para ese entonces había cambiado de nombre nuevamente, adoptando el de CSEP en el DF, que es el actual. Además de tener que familiarizarse con aquellos lineamientos u orientaciones expresamente dirigidos a ellas, en las supervisoras recayó la responsabilidad de conocerlos todos y difundirlos entre las directoras y educadoras. Algunos ejemplos son los siguientes: Orientaciones para Fortalecer la Supervisión Escolar (1993), Consejos Técnicos Consultivos (1993), Instructivo para la Directora (1995), Manual de Organización del Jardín de Niños en el Distrito Federal (1996), Proyecto Anual de Trabajo de la Supervisora de Zona Escolar, Lineamientos 1997-1998 para la Educación Preescolar (1997).

Por la vía de los hechos, el nivel preescolar asumió las líneas estratégicas del ANMEB en lo que podría interpretarse como una necesidad de no quedar fuera de la foto, una forma de responder a los sucesivos cambios que la llamada modernización educativa trajo consigo, pese a que no existía ningún mandato, norma, reglamento o ley que le obligara a ello. Esta respuesta institucional pone de manifiesto una vez más el afán de legitimación y búsqueda de reconocimiento institucional ya mostrado en épocas anteriores, particularmente en el período fundacional.

Debido a que las acciones y programas de política educativa a nivel federal se enfocaron en la educación primaria, las entidades del país comenzaron a atender la educación preescolar según sus posibilidades, prioridades y/o intereses; el PEP 92 se fue modificando, reemplazando o combinando con otros, de modo que la normatividad pedagógica y administrativa que antes regulaba el trabajo de las supervisoras, directoras y educadoras a nivel nacional, se diluyó, diversificó o se estancó, según la importancia concedida por los diferentes gobiernos estatales a la educación preescolar<sup>13</sup>.

- *La obligatoriedad y el retiro voluntario*

En 2002 fue aprobada la reforma constitucional que hizo obligatoria la educación preescolar. Lo que sin duda influyó en súbito interés público por la educación preescolar fue la forma en que el poder legislativo impuso a la SEP la incorporación de una reforma en la agenda de la política educativa que el poder ejecutivo no tenía originalmente contemplada, no al menos con el alcance que exige una reforma constitucional.

Otra cuestión inusual fue la forma en que ocurrió. Todavía del sexenio anterior hacia atrás, lo habitual era que los cambios legislativos eran el punto de llegada de reformas propuestas por el poder ejecutivo y no al revés, como en este caso. Sin entrar en detalles, es importante mencionar que todo esto ocurrió en un contexto político de cambios notables en la composición de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Era el fin del partido de Estado único y el inicio del primer gobierno de oposición procedente del Partido Acción Nacional.

---

<sup>13</sup> En el ciclo 1996-1997, se propone una Guía para la Planeación con información acerca del significado de la planeación con la finalidad de obtener determinados resultados de aprendizaje al finalizar el ciclo escolar. En el ciclo escolar 97-98, modifica completamente esta guía, retomando algunos planteamientos del Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 del gobierno zedillista. En el ciclo escolar 1998-99 ajusta nuevamente este documento reduciendo los propósitos de 18 a 10. Para el ciclo 1999-2000 presenta dos documentos: la Guía para la Planeación Docente y las Orientaciones Metodológicas; en estas últimas aparecen por primera vez alusiones al enfoque sociocultural de Vigotsky como su fundamento psicológico. En el ciclo escolar 2000-2001 se presentan nuevamente la Guía para la Planeación Docente y las Orientaciones cambian su nombre de Metodológicas a Pedagógicas. Finalmente, en el ciclo 2001-2002 se integran los dos documentos en uno solo denominado Orientaciones Pedagógicas para la Educación Preescolar en el Distrito Federal. Para el ciclo 2002-2003 aparece en la versión reformulada de estas orientaciones el término *competencia*, definido ambiguamente como "aquello que los niños tienen que lograr al adquirir los contenidos de cada propósito".



Muy pronto se hizo evidente que la obligatoriedad no estuvo acompañada de los recursos necesarios para operarla, tampoco se construyeron nuevas escuelas ni se crearon plazas docentes además de las ya existentes. Lo que sí aumentó considerablemente fue la demanda, atendida por la misma cantidad de escuelas públicas que existían antes de la reforma constitucional. Los cálculos de la entonces SSEDf eran optimistas<sup>14</sup>; a su juicio la capacidad instalada, considerando tanto los jardines oficiales y particulares, permitiría atender la demanda y por tanto cumplir con la cobertura de este nivel educativo.

Cinco años más tarde, estos cálculos optimistas se vinieron por tierra; el plazo para atender a los niños de tres años se ha cumplido y este grupo de edad no tiene acceso a la educación preescolar en los planteles oficiales porque la infraestructura es insuficiente e inadecuada. El siguiente testimonio describe claramente la situación:

*"No hay grupos de niños para esa edad (3 años); el primer grado no se ha podido ofertar debido a que no tenemos las instalaciones ni las plazas para las docentes, por lo que sólo atendemos a niños de segundo año (a partir) de 3 años 8 meses y de tercero (desde) 4 años 8 meses. No tenemos espacios ni maestras, si existieran los espacios le aseguro que sí llegarían los niños, han llegado a solicitarnos (inscripciones) pero les decimos que no podemos atender esa demanda. DGSEI sabe de ello y nos dicen que no vamos a recibir niños de primero porque no hay lo necesario para responder a la demanda" (E.S. Martha Z, DGSEI)*

---

<sup>14</sup> Algunos datos son reveladores en relación con las condiciones existentes al inicio de la obligatoriedad. Por ejemplo, la SSEDf reporta que en el ciclo escolar 2002-2003, de un total de 300 mil niños matriculados, 30% se encontraban inscritos en un plantel privado; también que de cada 10 jardines de niños existentes en el Distrito Federal (DF), seis eran privados; pero mientras éstos últimos atienden a un promedio de 50 niños cada uno, los públicos atienden a un promedio de 180 niños por escuela. Esta misma fuente señalaba que el DF "cuenta con un importante conjunto de fortalezas para enfrentar la obligatoriedad" como son la existencia de diversos modelos de atención, una infraestructura vasta y "la participación privada que aunque diversa, cuenta con un grupo sólido de instituciones que han desarrollado modelos de atención innovadores". Se afirmaba también que "sobre la base de estas fortalezas, se puede lograr que la reforma no se concentre en la cobertura sino que también contribuya a consolidar una educación preescolar de calidad y equidad" (Castelán A. *Retos para la educación preescolar en el Distrito Federal*, revista Educación 2001, n° 105, México, febrero de 2004, pp. 39-43). Cuatro años más tarde estos cálculos optimistas se han venido por tierra; el plazo para atender a los niños de tres años se ha cumplido y este grupo de edad no tiene acceso a la educación preescolar en los planteles oficiales porque la infraestructura es insuficiente e inadecuada. En cuanto al presupuesto, ha sido igualmente insuficiente para atender la demanda de los tres grados conforme las condiciones y los plazos establecidos por el Congreso. Hoy día, los jardines de niños oficiales trabajan al tope de su capacidad con grupos de hasta 40 niños en espacios diseñados originalmente para un máximo de 25. Los planteles particulares incorporados, aun cuando mantienen una matrícula muy por debajo de los oficiales, han aumentado considerablemente en número; sin embargo, los mecanismos de inspección y vigilancia de la SEP han resultado insuficientes para garantizar que cumplan con las condiciones de seguridad de las instalaciones y otros requisitos obligatorios. De aquí que ni la cobertura, ni la calidad, mucho menos la equidad, distinguen a esta reforma.

En cuanto al presupuesto, éste ha sido igualmente insuficiente para atender la demanda de los tres grados conforme las condiciones y los plazos establecidos por el congreso. Hoy día, los jardines de niños oficiales trabajan al tope de su capacidad con grupos de hasta 40 niños en espacios diseñados originalmente para un máximo de 25. Los planteles particulares incorporados, aún cuando mantienen una matrícula muy por debajo de los oficiales, han aumentado considerablemente en número. Los mecanismos de inspección y vigilancia de la SEP han resultado insuficientes para garantizar que cumplan con las condiciones de seguridad de las instalaciones y otros requisitos obligatorios para obtener el registro de validez oficial. De este modo, ni la cobertura, ni la calidad, mucho menos la equidad, distinguen a la reforma resultante de la obligatoriedad.

Al parecer, las repercusiones de esta situación en el trabajo de las supervisoras fueron inmediatas, cuando menos así lo perciben ellas mismas. La más evidente fue el aumento del número de escuelas a supervisar, especialmente al inicio de la obligatoriedad, cuando los particulares comenzaron a presentar un alud de solicitudes de incorporación.

Nuevas reglas, nuevos problemas, así podrían resumirse la situación derivada de la aplicación de las medidas y acciones instrumentadas por la SEP para responder a la obligatoriedad. Las circunstancias en que se tomó esta decisión conducen a suponer que ocurriría precisamente lo que los legisladores nunca vieron o no quisieron reconocer: incremento de la demanda, nula inversión, grupos numerosos, intensificación del trabajo de las educadoras, directoras y supervisoras, ampliación de la intervención de los particulares en el manejo de la educación preescolar<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Una de las muchas repercusiones de este proceso fue la incorporación del nivel preescolar en los exámenes nacionales del Programa Nacional de Actualización que ya se venían aplicando a los profesores y directivos de primaria y secundaria en servicio para acreditar sus conocimientos profesionales y sus procesos de formación continua. Con el propósito de que las educadoras se familiarizaran con el nuevo PEP 2004, la Dirección General de Actualización y Formación Continua (DGAFC), dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), diseñó el curso "Las prioridades de la educación preescolar", dirigido a maestras, maestros y educadoras de jardín de niños, personal directivo, de supervisión y comisionado en tareas de apoyo técnico pedagógico de educación preescolar general e indígena. Dicho curso se desarrolló de manera simultánea a la aplicación del nuevo programa en forma piloto durante el ciclo escolar 2004-2005.

Por su parte, las docentes no dudaron en manifestar su beneplácito ante la aprobación de la obligatoriedad, pues significaba el cumplimiento de una aspiración largamente acariciada, un acto de justicia, de reconocimiento social a su labor, sin percatarse de la avalancha de problemas por venir y el cúmulo de necesidades que habría que cubrir.

Esta reforma constitucional condujo inevitablemente a otra que bajo el nombre de “Renovación pedagógica y organizativa” modificó en un corto tiempo las reglas institucionales que rigen la educación preescolar en todo el país, trayendo consigo nuevas y mayores exigencias en torno a la prestación de este servicio educativo, empezando por el previsible aumento de la demanda.

Sin embargo, estos cambios no parecen haber influido mayormente en el plano sindical. Apenas hace poco, un diario de circulación nacional dio cuenta de la movilización de 1,800 activistas para recuperar la sección 9 del SNTE (La Jornada, 2008)<sup>16</sup>, cuestión que finalmente logró la cúpula sindical. Cabe aclarar que esta sección sindical que agrupa a los profesores de educación preescolar, primaria y educación especial en el DF, se encontraba bajo control de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) desde 1989. Este tipo de injerencias sindicales se han mantenido gracias al apoyo de las autoridades educativas, y nuevos recursos corporativos como es el Partido Nueva Alianza (Panal), fundado por Elba Esther Gordillo.

Estudios sobre la supervisión a nivel nacional señalan el papel estratégico que continúan desempeñado los supervisores en la reproducción de una serie de prácticas burocrático administrativas y político sindicales; en su condición de personal sindicalizado, representan al núcleo duro del sindicato que ha contribuido de manera importante a mantener bajo control el funcionamiento del sistema educativo así como los vínculos entre la cúpula del SNTE y la clase política; “al parecer, su sentido de fidelidad hacia la organización sindical es mayor que hacia la institución educativa” (Calvo, 2002: 23). Esta misma autora señala que bajo esta lógica, la supervisión es un puesto vitalicio, un tipo

---

<sup>16</sup> La citada nota refiere que la líder vitalicia se valió de los integrantes del comité ejecutivo y un número indeterminado de supervisoras y jefas de sector de preescolar y primaria para conseguir este objetivo. Esto indica que las supervisoras de preescolar no han permanecido neutrales ni al margen de la vida sindical, por el contrario, han jugado un activo papel si bien éste no ha tenido notoriedad pública. Cfr. La Jornada del 28 de junio del 2008, página 37.

de jubilación en servicio, un premio o elemento de disuasión y neutralización de la disidencia. Quizá este patrón se manifiesta de esta manera y se encuentra fuertemente arraigado en algunos estados<sup>17</sup>.

Sin embargo, tal como han evolucionado los acontecimientos recientes, es necesario revisar cuidadosamente y de manera particular la situación que priva en cada entidad y nivel educativo.

En el caso de las supervisoras de preescolar en el D.F., el patrón escalafonario para renovar los cuadros de supervisión no operó del mismo modo en todos los casos. Mientras que en el caso de la DGOSE lo que predominó fue la intervención directa del sindicato para adjudicar las vacantes por medio del escalafón en la DGSEI operó un mecanismo diferente para signar las vacantes por medio de comisiones temporales. Al parecer esto fue posible gracias a la negociación entablada entre las autoridades de la DGSEI de aquel entonces y el comité ejecutivo de la sección novena.

A propósito del escalafón, Zorrilla considera que “mientras los mecanismos de acceso, permanencia y promoción no se modifiquen substancialmente, lo que se logre transformar de la práctica será siempre frágil y apelará básicamente a la buena voluntad de los supervisores o al grado de conciencia moral que aún tengan y al orgullo de la profesión de ser maestro” (op. cit. p. 143).

Lo que escapa al balance de la autora es que si este mecanismo ha logrado subsistir a través del tiempo no es sólo porque al sindicato le interesa mantenerlo para imponer autoridades educativas afines a él. El esquema de intercambio de favores, castigos y lealtades políticas que mantiene al sindicato, o mejor dicho, a la cúpula del mismo, es como ya se dijo antes, altamente efectivo por persuasivo. Nada asegura que un cambio en los criterios de acceso, permanencia y evaluación en los cargos de supervisión eliminen de raíz el problema. Existen otras motivaciones de fondo que en el contexto

---

<sup>17</sup>En el caso de Chihuahua, Beatriz Calvo realiza un recuento histórico de los conflictos entre la fracción dominante del SNTE, conocida como Vanguardia Revolucionaria, y la disidencia magisterial, ocurridos entre 1976 y 1989; la estrategia a la que recurrió el SNTE fue otorgar puestos de dirección y comisiones sindicales para dismantlar a la segunda, evitando que continuaran con las acciones proselitistas que llevaban a cabo en los planteles. Cfr. Calvo B. op. cit., p. 2005.

actual de inestabilidad se han visto reforzadas, como es la posibilidad de mantener la seguridad del empleo en un momento de crisis que amenaza constantemente el derecho al trabajo.

Las posibilidades de acceder a la docencia en el nivel básico, así como de permanecer en ella ocupando una plaza de forma definitiva se han reducido drásticamente; sin embargo, las directoras, supervisoras y jefas de sector aún no se encuentran sometidas a este proceso, por lo que el patrón escalafonario de movilidad ascendente, institucionalizada desde hace más de sesenta años, continúa gozando de cabal salud. Más allá de las filias y fobias políticas que pudieran tener hacia el sindicato, el hecho es que existe una especie de acuerdo tácito para mantener intactos los mecanismos de acceso y permanencia al cargo de supervisión. Al menos la mitad de las actuales supervisoras, en lo que podría ser interpretado como una manifestación de fidelidad sindical, reivindican la intervención del SNTE en estos asuntos sustantivos<sup>18</sup>.

Las movilizaciones magisteriales ante la apertura de concursos de oposición para ocupar plazas docentes son otro ejemplo reciente. Mientras el sindicato continúe manteniendo el control sobre los mecanismos de acceso a este tipo de puestos, carece de importancia qué partido ejerza formalmente el poder, la maquinaria de control sigue tan aceitada como siempre.

### **3.5 Situación actual: la disputa por la educación básica en el Distrito Federal y sus repercusiones en la supervisión de la educación preescolar**

Este recorrido por las diferentes etapas y transformaciones de que ha sido objeto la educación básica en general, nos lleva inevitablemente a ubicar algunos rasgos destacados del campo de la educación básica en el DF en tanto condicionantes de la supervisión de la educación preescolar.

---

<sup>18</sup> En un estudio reciente se encontró que el 50% de supervisoras de un total de 241 (Rivera, 2006) dijeron estar totalmente de acuerdo en que el SNTE debería ser el principal interlocutor para decidir los mecanismos de acceso y permanencia en los cargos directivos. Así mismo, cuando se les preguntó si la permanencia en los cargos directivos debía estar condicionada por una evaluación del desempeño profesional realizada por agencias externas a la SEP, el 43% dijo estar de acuerdo, el 17% parcialmente de acuerdo, el 20% en desacuerdo y otro 20% no contestó.

Una de sus principales características es que la educación básica en el DF continúa centralizada y a cargo del gobierno federal, no obstante que desde hace más de 10 años los habitantes de la capital del país eligen mediante el voto a su propio gobierno local y también a los representantes de la asamblea legislativa.

Al respecto, cabe recordar dos hechos importantes. Por un lado, el DF fue marginado del proceso de descentralización de la educación básica concretado mediante la firma del ANMEB en 1992; a partir de entonces y apelando a las atribuciones que le confiere el marco legal vigente, el gobierno federal ha instrumentado toda clase de políticas y proyectos nacionales, entre los que se encuentran el Programa Escuelas de Calidad (PEC), Enciclomedia, el Programa Nacional de Lectura (PNL), la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), por citar los más polémicos.

Por otra parte, los reclamos ciudadanos de mayor democratización de la vida pública y las movilizaciones políticas demandando apertura política rindieron frutos. Los habitantes de la ciudad eligieron por vez primera a un jefe de gobierno para el período 1997-2000, se constituyó la Asamblea de Representantes, hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal como un órgano legislativo con una organización y atribuciones similares a las de los congresos locales. Desde entonces, el gobierno de la ciudad ha ido avanzando paulatinamente en la atención a la demanda de educación media y superior mediante programas específicos y proyectos tales como la creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), las preparatorias del DF y la Secretaría de Educación (SE) apenas en la administración de 2000-2006. Sin embargo, en materia de educación básica prácticamente carece de atribuciones reconocidas por la ley; por ende, su capacidad de decisión en la materia es bastante limitada.

Esta situación dual: una ciudad con su propio gobierno local electo coexistiendo con una educación básica controlada por el gobierno federal, ha convertido a esta última en un botín político, un motivo de disputa entre el gobierno local que reclama para sí el derecho de administrarla y un gobierno federal que se resiste a transferir los recursos y las decisiones operativas al gobierno del DF. De esta disputa dan cuenta las notas periodísticas que por motivos distintos han sido publicadas en la prensa nacional. Los desencuentros y las pugnas entre ambos niveles de gobierno, motivados por la

distribución de libros de texto elaborados por el gobierno local o la distribución del presupuesto han quedado públicamente expuestas en los medios impresos en más de una ocasión.

Las repercusiones de esta disputa son cada vez más palpables en aspectos como la cobertura, la infraestructura o la calidad de la educación básica en el DF. De acuerdo con Ulloa (2007), el gobierno federal ha reducido al mínimo tanto la oferta como la inversión en infraestructura y recursos de todo tipo. Mediante cifras globales y por niveles educativos, el autor muestra cómo ha disminuido sensiblemente la oferta de educación básica pública, situación que define como desmantelamiento financiero a la educación básica de la Ciudad de México. Al respecto, sus conclusiones son preocupantes:

*“La reducción de la oferta federal de educación básica en el Distrito Federal entre 1991 y 2005 fue mayor a la que demandaba el ejercicio del derecho a la educación de la población en edad escolar y ocultó en realidad un desmantelamiento sistemático de las oportunidades públicas que afectó en mayor grado a quienes residen en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación, así como a los grupos más vulnerables a la exclusión educativa”*

En 2005, la SEP volvió a ser objeto de reestructuración; se pensaba que ésta era una nueva oportunidad para concretar el poder de decisión y la transferencia de recursos al gobierno local. Sin embargo esto no ocurrió, lo único que se hizo fue una reestructuración de carácter administrativo supuestamente con el objetivo de reducir la burocracia y hacerla más eficiente. Como resultado de este proceso, la SSEDf creada al inicio de los noventa se denominó como Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), otorgándole autonomía técnica y de gestión para diseñar estrategias, desarrollar propuestas de innovación y administrar los bienes asignados por la SEP. En sentido estricto, lo que ocurrió fue que el poder de decisión y autonomía de este organismo federal sobre la educación básica en el DF se vio fortalecido, en su interior se mantuvo intacta su estructura al igual que los cargos de la alta burocracia.

La AFSEDF está integrada por varias direcciones y coordinaciones, pero las más importantes por su extensión, dimensiones y alcance con respecto a la educación

preescolar son la DGOSE y la DGSEI. En el Manual General de Organización de la AFSEDF se menciona como parte de las funciones de la DGOSE la de organizar, operar, desarrollar, **supervisar** y evaluar los servicios de educación inicial, básica -en todas sus modalidades, incluyendo la indígena- y especial, en el ámbito del DF, así como también aplicar mecanismos de supervisión para verificar el cumplimiento de la normatividad sobre emergencia escolar y actualizar permanentemente los sistemas de seguimiento e información excepto en la delegación Iztapalapa, de conformidad con las disposiciones legales, normas pedagógicas, métodos educativos y materiales didácticos, así como en los lineamientos técnicos y administrativos establecidos (SEP, 2005).

En el cumplimiento de esta función de supervisión de los servicios educativos, la DGOSE se vale de las tareas y actividades de gabinete que llevan a cabo distintas dependencias, direcciones y coordinaciones, las cuales **no se relacionan con las escuelas**. Sin embargo, es sorprendente por no decir absurdo, que todas estas instancias, para poder cumplir con la parte de supervisión de la educación básica que les corresponde, requieren de información generada por y desde las escuelas. He aquí una de las razones por las que los supervisores resultan vitales como agentes para alimentar este sistema.

La sola mención de las dependencias que integran la DGOSE basta para dar una idea de la cantidad y diversidad de solicitudes de información que se demanda a las escuelas, mismas que tarde o temprano recaen sobre los supervisores: Dirección de Incorporación de Escuelas Particulares y Proyectos Específicos, Dirección de Actualización y Centros de maestros, Dirección de Educación Inicial, Coordinación Sectorial de Educación Preescolar, Coordinación Sectorial de Educación Primaria, Coordinación Sectorial de Educación Secundaria, Dirección de Educación Especial y Dirección de Bibliotecas y Lenguajes.

La otra instancia que interviene en la operación de los servicios de educación básica en el DF es la DGSEI, la cual tiene formalmente asignadas las mismas funciones de supervisión que la DGOSE, pero cuenta con una historia institucional distinta que la ha llevado a desarrollar características que la distinguen.



Como se comentó anteriormente, la DGSEI surgió como una experiencia piloto de descentralización, por lo cual se ha visto inmersa en procesos de ajuste, replanteamiento y redefinición constante de su normatividad, reglamentación y formas de trabajo internas. Un ejemplo de ello es la instrumentación del programa conocido como *“Estrategia para el desarrollo de la educación inicial y básica de niñas, niños y jóvenes de Iztapalapa”*, la cual se puso en marcha de 2001 a 2006, es decir, todo el período sexenal. En su desarrollo se involucró a diversas áreas de la unidad central, a las supervisiones generales de sector y de zona de todos los niveles y modalidades de educación básica, “con miras a responder de manera eficiente a las demandas y dinámica de las escuelas y a ofrecerles los apoyos y el acompañamiento necesarios en su proceso de mejora” (Justo S., op. Cit., p. 26).

Otra característica de la DGSEI es su estructura reducida en comparación con la DGOSE, pues su radio de acción se circunscribe a una sola delegación política; la vinculación entre direcciones, jefaturas, supervisiones y escuelas de todos los niveles y modalidades, al igual que la relación entre supervisoras, jefas de sector y directores es, cuando menos formalmente, más directa.

Como se verá en el capítulo siguiente, esta estrategia parece haber dejado huella en la percepción de las supervisoras sobre las formas de organización del trabajo en la DGSEI, algunas de las cuales se han institucionalizado, como por ejemplo la vinculación, comunicación e interrelación de docentes y directivos de diferentes niveles o la participación en seminarios, cursos y talleres de actualización que se realizaban regularmente.

Mientras la DGSEI, en su carácter de instancia surgida al calor de la reforma descentralizadora, ha recurrido a estrategias y acciones para generar formas de organización del trabajo distintas y relaciones más horizontales, la DGOSE se ha mantenido apegada a las formas verticales de organización del trabajo y a las relaciones jerárquicas de autoridad; una forma objetiva de sobra conocida que adopta esta verticalidad es la famosa “cascada” como estrategia de actualización.

Si bien existen diferencias entre una y otra dirección, ambas se encuentran subordinadas a la AFSEDF, por lo tanto, dependen de y responden a un esquema de organización centralizado en el que el discurso de la horizontalidad en la toma de decisiones al igual que la autonomía de las escuelas carece de soportes objetivos. Las dimensiones organizacional, administrativa, laboral-sindical se inscriben más que en las escuelas, en la estructuración política del sistema educativo forjado a través de reglas escritas y no escritas que delimitan y definen el campo de trabajo de las supervisoras y sus reglas de juego (*Ezpeleta, 2004, p. 4*), de las cuales se ha dado cuenta de manera pormenorizada en los apartados anteriores

Como señala Ezpeleta (2003 y 2004), las reformas y políticas recientes han desatendido la trama institucional como contexto y condición de cambio. En el caso de la AFSEDF, la existencia de las políticas descentralizadoras no ha implicado un cambio en las formas de conducción de las instituciones ni tampoco una redefinición de sus relaciones internas de poder.

El mantenimiento de la enorme estructura operativa que alberga la AFSEDF se realiza de forma predominantemente vertical; de arriba hacia abajo se solicita toda clase de información a las escuelas, ésta es recolectada por los supervisores e inspectores quienes se hacen cargo de revisarla y entregarla a las autoridades superiores o a las áreas administrativas centrales de la AFSEDF, las cuales finalmente la concentran y utilizan con fines diversos.

En este contexto, la AFSEDF ha interpretado de manera singular las políticas descentralizadoras de los noventa que reivindican a la escuela como el núcleo y razón de ser del sistema educativo, actuando justo en sentido inverso, lo cual no resulta extraño considerando que la educación básica en el DF continúa centralizada.

Los responsables de las administraciones educativas locales son entonces las encargadas de concretar las políticas. Siguiendo una lógica burocrática, frecuentemente su mayor preocupación es el control, de modo que en la traducción operativa de las políticas no es común que tomen en cuenta a quienes se encuentran las escuelas; además, nada los obliga a ello.

¿Cómo se ha efectuado esta traducción en el DF? El siguiente cuadro permite apreciar cuáles son las instancias intermedias de la administración, cómo interpretan las políticas y qué tipo de acciones han derivado para concretarlas.

Cuadro 1. PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES RELACIONADOS CON LA SUPERVISIÓN ESCOLAR EN EL DISTRITO FEDERAL (1992-2006)	
DGOSE y/o CSEP	DGSEI
<p>- Programa "Fortalecimiento de la Supervisión Escolar de Educación Básica" (FORSEBA) dirigido a supervisores de preescolar, primaria y secundaria, como parte de un convenio firmado entre la recién creada Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal (SSEDF) y la Escuela superior de Comercio y Administración (ESCA) del Instituto Politécnico Nacional (IPN)</p> <p>- La Dirección de Educación Primaria en el Distrito Federal (DF), con base en diagnósticos previos elaborados por la ESCA, instrumenta el "Programa de Actualización a Supervisores de Educación Primaria"</p> <p>- Con base en la experiencia con supervisores, se instrumenta el Programa de Acciones de Apoyo a Directores de Escuela Primaria (PROADEP) con sesiones quincenales de trabajo entre el mes de enero a mayo de 1996.</p> <p>- Programa para el fortalecimiento de las escuelas del DF</p> <p>- Guía para la elaboración del plan de trabajo anual del supervisor</p> <p>- En el nivel preescolar, se elaboran y difunden como normatividad aplicable en la ciudad de México, los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Proyecto Anual de Trabajo de la Supervisora de Zona Escolar" elaborado por la Dirección de Educación Preescolar</li> <li>• Manual de Organización del Jardín de Niños en el Distrito Federal"</li> <li>• "Guía para la elaboración del proyecto de gestión de la supervisora de zona"</li> <li>• "Guía para la elaboración del proyecto de gestión de la jefa de sector"</li> <li>• "Lineamientos para la organización y funcionamiento de las escuelas de educación preescolar"</li> <li>• "Consideraciones para la elaboración del proyecto escolar"</li> <li>• "Consideraciones para el seguimiento y la evaluación del proyecto escolar"</li> </ul>	<p>- Documento: La Supervisión en Educación Básica elaborado por la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE) de la (AFSEDF)</p> <p>- Documento: ¿Cómo va nuestro proyecto escolar? Autoevaluación final (CSEP-DGOSE)</p> <p>- 2006: Elaboración y difusión nacional de los siguientes documentos relacionados directamente con la supervisión, elaborados por la Subsecretaría de Educación Básica (entidad federal) con alcance nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión (SEB-DGDGIE)</i></li> <li>• <i>Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar (SEB-DGDGIE)</i></li> <li>• <i>Orientaciones para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas</i></li> </ul> <p>- Taller "Reflexión sobre la función supervisora desde la práctica en el nivel preescolar" impartido por la Coordinación de Gestión en Educación Básica, en donde el que los documentos base revisados fueron los tres mencionados en la viñeta anterior.</p>

La relación de programas, documentos y acciones que aparecen en el cuadro anterior permite apreciar la forma en que las políticas de transformación de la supervisión se fueron concretando. En primer lugar, y de forma similar a lo ocurrido en otros estados del país, el período 1992-1999 se caracterizó por el desarrollo de experiencias piloto de actualización a directivos escolares, así como por la elaboración de diversos documentos y guías dirigidos a los supervisores contando con la intervención de distintas instancias operativas y con un alcance meramente local, en este caso, el DF, ciudad capital. En este período no existían reglas uniformes ni directrices nacionales homogéneas, las políticas planteaban orientaciones muy generales que fueron interpretadas y concretadas por los sistemas educativos locales de distintas maneras.

Así, mientras en algunos estados se desarrollaron experiencias piloto con grupos de directores escolares, en otros comenzó a trabajarse con supervisores escolares, principalmente de educación primaria. Lo que se hacía entonces obedecía más bien a circunstancias políticas, intereses y dinámicas locales, de ahí que las iniciativas fuesen diversas y heterogéneas en cuanto a su contenido, alcance, duración y forma de organización.

Cuadro 2. Orientaciones y lineamientos nacionales sobre la supervisión<sup>19</sup>

CONTENIDO (qué se supervisa)	PROPÓSITOS (para qué se supervisa)	MEDIOS (cómo-con qué)
Resultados y procesos educativos conforme lo estipulado en la legislación educativa. Trabajo escolar: procesos, funcionamiento normal de los planteles (asistencia, puntualidad de maestros, clima óptimo para el trabajo docente, planeación y aplicación de programas) Trabajo de la zona escolar. Avances de las escuelas en la calidad del logro educativo. Condiciones materiales (libros, materiales didácticos, etcétera), físicas (aulas, mobiliario, etcétera) y recursos humanos. Conflictos, agresiones, inseguridad.	Seguimiento, evaluación constante. Inspección=vigilancia y control del cumplimiento normativo (deber ser). Mejora de la calidad educativa, de la enseñanza y aprendizaje <i>Respaldar institucionalmente</i> los procesos de mejora Interactuar no sólo con maestros y directores sino también con alumnos y padres Brindar apoyo institucional, administrativo, pedagógico, jurídico, laboral ante una urgencia, conflictos entre miembros de la comunidad, acontecimientos externos que afectan el funcionamiento de la escuela (como toma de instalaciones, manifestaciones, etcétera), actos que vulneran los derechos de los niños Y QUE LLEGAN A LA DENUNCIA MÁS ALLÁ DE LA SUPERVISIÓN Y DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS U OTRAS INSTANCIAS. Atención de demandas de la autoridad para comunicar información institucional. Celebración de actos cívicos, culturales, académicos o sociales solicitados por las autoridades estatales, municipales o federales.	Visitas de carácter formativo y resolutivo. Pueden ser de distintos tipos: - De acompañamiento, evaluación e incidentales - Acompañamiento basado en el intercambio profesional consiste en apoyo diferenciado según el contexto, experiencias, condiciones y necesidades particulares de las escuelas Observación presencial (¿se puede observar en ausencia?) Actividades antes, durante y después de las visitas de acompañamiento y evaluación Visitas incidentales: cuando el surgimiento de emergencias o situaciones extraordinarias así lo demanden.

Como puede apreciarse en esta apretada síntesis, los problemas propios de la supervisión se encuentran ausentes, en su lugar aparecen otros asuntos relacionados con las responsabilidades de las escuelas, los directores, profesores y alumnos, con el cumplimiento de determinados objetivos y el logro de determinados resultados, cuestiones todas ellas que los supervisores deben asegurar que ocurran. De ahí la insistencia en propósitos tales como evaluar, regular, verificar, asesorar el trabajo de los

<sup>19</sup> Elaborado con base en los siguientes documentos: DGFCM (2006), *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela, SEB-SEP, México*; DGDGIE (2006a), *Orientaciones Técnicas para Fortalecer la acción académica de la supervisión*; -----(2006b) *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar* y -----(2006c) *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica*

otros, pasando por alto los problemas a los que se enfrentan los propios supervisores para cumplir con semejante cometido.

En su condición de intermediarios, e independientemente de los nombres que reciban, las tres funciones más comunes que cumplen las diferentes figuras de supervisión son verificar, controlar, apoyar y actuar como enlace de la administración central con las escuelas. Lo que los documentos no reconocen como algo problemático es que el sistema educativo le asigna a las figuras de supervisión una gran multiplicidad de tareas de tipo político, administrativo, técnico y pedagógico que les exige actuar constantemente en dos vías: de arriba hacia abajo para informar a las escuelas sobre las decisiones adoptadas por el nivel central o el sindicato y viceversa, de abajo hacia arriba para proporcionar al nivel central información básica sobre la operación de las escuelas.

Las autoridades federales, responsables de la educación básica en la ciudad, en algún momento reconocieron como problemas de gestión institucional a resolver, la existencia de *“una gran número de proyectos educativos que cada nivel había venido diseñando desde las oficinas centrales”* y el funcionamiento de los niveles educativos *“como si fueran compartimientos estancos y aislados entre sí, respondiendo a lógicas académicas y operativas totalmente distintas”* (Salas, 2004:52).

Sobre el primer asunto se dijo que los programas elaborados por grupos técnicos de las diferentes coordinaciones por nivel educativo, además de que no respondían a las circunstancias y características concretas de las escuelas, propiciaban la competencia entre las mismas distrayéndolas de sus tareas sustantivas, producían saturación y traslape de acciones, además de que la **estructura de supervisión** -entendiendo como tal las coordinaciones sectoriales, direcciones, sectores y supervisiones escolares- dedicaba gran parte de su tiempo y esfuerzo a promover la participación de las escuelas en dichos programas. De paso se reconocía que la capacidad de las escuelas para generar sus propias acciones se veía fuertemente limitada *“por el aparato administrativo que desde fuera induce y compele a la escuela a adoptar acciones validadas por la autoridad educativa responsable de fiscalizar el cumplimiento de la enorme normatividad que con el paso del tiempo se acumula encima de la escuela”* (Ídem:53).

En relación con el segundo problema se dijo que: *“Cada nivel era un feudo. Por tanto no había comunicación entre ellos. Peor aún, en las escuelas la comunicación estaba intermediada por supervisores, Jefes de Sector o Jefes de enseñanza. Dentro del esquema que operaba, la administración se dedicaba a lo normativo, a la acción fiscalizadora y, claro, al control político sindical”* (Idem:55).

Frente a este panorama también se dijo que era necesario *“dejar a un lado las prácticas de gestión tradicional que se reproducen con una estructura vertical, para pasar a prácticas de gestión horizontal que promueven la participación de los actores y la comunicación de los niveles”* (Idem).

Las declaraciones a favor de fortalecer la capacidad de decisión de las escuelas mediante una autonomía, una gestión horizontal y una efectiva comunicación interniveles, terminaron convirtiéndose en un aumento de lo que Frigerio (2005) llama formas de hiperregulación centralizada, es decir, nuevos y más controles a los que las escuelas deben someterse.

Entre las acciones concretas que dan cuenta de ello tenemos la constitución de un Consejo Técnico de Educación Básica del Distrito Federal integrado por los responsables operativos de los niveles y modalidades y por supuesto, presidido por el titular de la AFSEDF. Otra fue la promoción o más aún, la imposición de la elaboración de proyectos escolares a todas las escuelas (activismo y ritualismo proyectista le llama Frigerio) controlados mediante un sistema de registro informático denominado PROYESCO<sup>20</sup>, además de la creación de la carpeta única de información (CUI), hoy día referente obligado en el trabajo cotidiano de las y los docentes, directores y supervisores de educación inicial, especial, primaria, secundaria y por supuesto preescolar en el DF.

---

<sup>20</sup> La Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE) instrumentó en el ciclo escolar 2001-2002 un sistema informático para el registro y seguimiento de los Proyectos Escolares conocido como Proyesco. En el manual respectivo, éste es definido como una *“herramienta para fortalecer el trabajo de supervisión y apoyar la intervención del supervisor (a) como orientador, guía y asesor pedagógico, facilitar la evaluación y el seguimiento a las escuelas e impulsar la generación de una cultura en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación”*. Estas intenciones se reducen a una mera retórica cuando en un estudio previo (cfr. Rivera Ferreiro, 2008) se encontró que la gran mayoría de las supervisoras no cuentan con equipos de cómputo, ni software actualizado; tampoco están familiarizadas con el uso de estos recursos. En las entrevistas realizadas en esta investigación, la mayoría de las supervisoras reiteraron que en efecto, ésta es la situación que priva en las supervisiones escolares.

Vale decir que al tiempo que se introdujeron estas medidas, la estructura orgánica se mantuvo prácticamente intacta, al igual que el aislamiento hacia abajo, es decir, entre docentes, directores y supervisores de los diferentes niveles, a excepción de la DGSEI, donde la práctica de favorecer el encuentro e intercambio interniveles era frecuente.

En el DF, la lógica de subordinación de las escuelas a la administración instalada en el sistema educativo desde hace más de tres décadas no se ha difuminado, por el contrario, parece haberse agudizado a raíz de la descentralización, adoptando inclusive un matiz todavía más centralista. Las escuelas antes enfocadas predominantemente en atender las demandas de sus respectivas coordinaciones sectoriales hoy día -e ineludiblemente- tienen que responder a las prescripciones de la AFSEDF planteadas a través de la DGOSE y la DGSEI más las procedentes de las políticas educativas planteadas a través de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB). Además, aunque en menor medida, las coordinaciones sectoriales por nivel continúan generando programas e iniciativas dirigidas a las escuelas<sup>21</sup>.

Esta ubicación de los rasgos más destacados del campo de la educación básica en el DF permite apreciar claramente que en los últimos 15 años los mecanismos de control hacia las escuelas se han incrementado en lugar de reducirse. Nos encontramos ante un discurso contradictorio, el doble mensaje es la constante, pues mientras por un lado se habla de alentar la autonomía, la capacidad de decisión y gestión de las escuelas, simultáneamente se construyen más dispositivos de control y regulación centralizados, recurriendo a criterios homogéneos y estandarizados (Frigerio, Op. Cit.) La propia configuración del campo de la educación básica -delimitado por una estructura centralizada (la AFSEDF) en la que coexisten diferentes instancias (la DGOSE y DGSEI), con sus propias formas de organización y gestión, pero finalmente subordinadas al centro- es producto de este proceso.

---

<sup>21</sup> Hasta la fecha todas las coordinaciones sectoriales de preescolar, primaria y secundaria de la DGOSE cuentan con un departamento de Proyectos Especiales donde se generan y proponen a las escuelas programas sobre cuestiones diversas, supuestamente con la intención de apoyarlas en el cumplimiento de las finalidades de aprendizaje.



Mediante esta descripción analítica hemos intentado mostrar cuáles han sido y cómo han influido las circunstancias y condiciones políticas en las que se llevó a cabo la descentralización en la configuración actual del campo de la educación básica en el DF. De igual manera, evidenciar la continuidad del control administrativo como un objeto de supervisión fundamental para la supervivencia del sistema educativo.

Indudablemente esto tiene repercusiones importantes en las prácticas de las supervisoras, como se verá más adelante.

### 3.6 Síntesis reflexiva

Después del recorrido realizado hasta aquí para rastrear el origen, desarrollo y consolidación de la supervisión de la educación preescolar (ver anexo 2), los cambios, transformaciones o desplazamientos observados en los objetos, finalidades y medios de supervisión en cada etapa, son los siguientes:

- En la primera etapa (1800-1915), el objeto de supervisión-inspección era la formación de los alumnos y la actuación de los profesores en las aulas y escuelas en las que se impartía la primera instrucción, ahora conocida como primaria; su objetivo era fiscalizar que ambos procesos se realizaran conforme las normas aprobadas generalmente a nivel local por los ayuntamientos, municipios y entidades. Los recursos de la supervisión procedían del amplio conocimiento y cultura general que los inspectores poseían.
- En la segunda etapa (1920-1959), todavía bajo la denominación de inspección, surge el control del funcionamiento de las escuelas, vistas estas últimas como parte de la comunidad. Esto no implicó que la función fiscalizadora desapareciera. La autoridad moral que los inspectores-comunitarios inspiraban a la comunidad, era su principal recurso de supervisión, aunque también comenzaba a demandárseles el dominio de ciertas estrategias de manejo administrativo. Las discusiones y planteamientos de los estudiosos de la

supervisión influyeron cada vez más en el reemplazo del término inspección por el de supervisión.

- En la tercera etapa, el término supervisión se instaló definitivamente en el lenguaje educativo. El sentido en que era utilizado este vocablo estaba influido por el significado con que era empleado en Estados Unidos, donde la supervisión era concebida como una actividad profesional especializada con bases científicas adoptadas de la psicología y la pedagogía principalmente. Simultáneamente, debido a los cambios introducidos a la legislación laboral, los supervisores dejaron de ser personal de confianza para convertirse en trabajadores al servicio del Estado.
- En la cuarta y última época la supervisión comienza a ser definida - principalmente por influencia de las políticas educativas nacionales- como una actividad de asesoría y acompañamiento a las escuelas. Los objetos que se demanda a los supervisores atender son: resultados educativos, recursos materiales, formas de trabajo entre profesores y la propia actuación de los supervisores.

Tras este recorrido, encontramos que los objetos y fines a los que ha respondido la supervisión a través del tiempo, al igual que los recursos de los que se ha valido, objetivados principalmente en fuentes oficiales y documentos institucionales diversos tales como reglamentos, programas, leyes y ordenamientos normativos en general, dan cuenta por un lado, del proceso de institucionalización de la educación preescolar, es decir, de su progresivo reconocimiento, legitimación y legalización; por otro lado, permiten apreciar los desplazamientos, cambios de acento, continuidades o transformaciones institucionales de la supervisión educativa (Dubet, 2006; Peters, 2000); ambas son resultado a la vez que reflejo del proceso de evolución de la educación y particularmente, del sistema educativo nacional.

Los objetos, propósitos y medios específicos de supervisión constituyen en conjunto los dispositivos institucionales que regulan los intercambios y comportamientos de

supervisores y supervisados, pero también el insumo a partir del cual ciertos principios, normas y valores, han sido interiorizados a través del tiempo. El nivel preescolar no ha sido ajeno en modo alguno a la multiplicidad de objetos, la heterogeneidad de fines y la diversidad de recursos que el sistema educativo le ha asignado a la función de supervisión. Sin embargo, y a diferencia de la supervisión en otros niveles educativos, las formas de institucionalización que han adoptado han sido filtradas, tamizadas por su propia historia singular como nivel.

La reconstrucción del proceso de configuración de la supervisión de la mano del desarrollo de la educación preescolar, muestra que mucho antes de decretada la obligatoriedad por el poder legislativo, la educación preescolar emergió y se incorporó como parte del sistema educativo después de un largo proceso de altibajos caracterizado por el cambio constante.

En las diferentes etapas de la supervisión aquí expuestas encontramos que si bien la educación preescolar ha atravesado por diversos momentos de inestabilidad institucional, finalmente ha encontrado siempre el modo de sobreponerse, adaptarse y reposicionarse en la escena educativa. El siguiente comentario de Guevara Niebla a propósito de la obligatoriedad, es ilustrativo de la singularidad del nivel a la que hemos venido aludiendo aquí.

*“Cuando alguien preguntaba cuál era el mejor nivel educativo del sistema la respuesta era obvia: el preescolar. Pero en poco tiempo los éxitos de preescolar se han visto ensombrecidos por las decisiones improvisadas... Tristemente, hoy nadie puede afirmar que preescolar es el mejor nivel del sistema, por el contrario, es el nivel más presionado. La vieja estructura de trabajo se ha perdido y en el conjunto entero de las escuelas se ha iniciado un proceso de recomposición cuyo desenlace final es, por lo pronto, impredecible” (Guevara Niebla, 2004)*

Si bien Guevara Niebla no explicita a qué se refiere cuando menciona la “vieja estructura de trabajo”, el comentario desliza la idea de que preescolar dispone de un sistema de trabajo distinto del que priva en los otros niveles que corre el riesgo de desmoronarse con la obligatoriedad, al igual que el prestigio social ganado a lo largo de

muchos años con grandes sacrificios, como afirmaron en su tiempo las fundadoras. Ese prestigio social que existe como construcción simbólica podría ser atribuible a la tradición de sacrificio, compromiso, lealtad y disciplina forjada desde el tiempo de sus míticas fundadoras, misma que con frecuencia raya en el sometimiento e incondicionalidad a la autoridad, como se verá en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO 4

# **LAS PRÁCTICAS DE LAS SUPERVISORAS.**

**Continuidades, desplazamientos,  
tensiones y significados**

## CAPÍTULO 4

### **LAS PRÁCTICAS DE LAS SUPERVISORAS. Continuidades, desplazamientos, tensiones y significados**

En el capítulo 2 se discutieron los planteamientos sobre la supervisión que consideran la asesoría académica a las escuelas como la principal tarea de los supervisores, perspectiva dominante hoy día en el sistema experto y en las políticas educativas. De ahí pasamos a reconstruir el surgimiento, desarrollo y configuración de la supervisión de la educación básica en México, con el fin de examinar de qué otras formas se ha concebido esta función a lo largo del tiempo.

Este recorrido nos llevó a advertir que por un lado, la supervisión de la educación preescolar resulta incomprensible al margen de la historia del sistema educativo nacional y del propio desarrollo del sistema de supervisión que le es inherente, ya que la primera se encuentra inexorablemente ligada al desarrollo y evolución de los segundos. Por otro lado, encontramos también que a través del tiempo, la supervisión ha atendido una diversa gama de objetos, finalidades y medios materializados de forma singular en el nivel preescolar.

Esto nos llevó a preguntarnos hasta qué punto las supervisoras llevan a cabo lo planteado por el sistema experto y las políticas educativas, o si por el contrario, continúan asumiendo y reproduciendo los contenidos, finalidades y formas de supervisión forjados en el pasado, e incluso si responden a otros nuevos que nada tienen que ver con los anteriores.

Sobre la base de estas aproximaciones previas y con la intención de dilucidar lo antes dicho, en el presente capítulo se examinan con detalle las prácticas de las supervisoras a partir de los testimonios proporcionados por ellas mismas. La exposición de los hallazgos ha sido estructurada en cuatro apartados, tratando de responder a la siguiente secuencia de cuestionamientos relacionados entre sí: ¿quiénes, en dónde, hacen qué? Estas interrogantes guiaron la búsqueda de explicaciones acerca de la lógica a la que responden actualmente las prácticas, mismas que a medida que fue avanzando la indagación, adquirieron el carácter de nociones analíticas.

La primera pregunta -¿quiénes son las supervisoras?- alude fundamentalmente al interés de saber cuál ha sido su trayectoria profesional dentro del sistema educativo, cuestión estrechamente relacionada con el tiempo y el espacio institucional. Su descripción proporciona una idea de quiénes son, de dónde vienen, cuáles son los caminos que han recorrido, los atajos institucionales que han tomado, las distintas posiciones que han ocupado dentro del campo educativo y los acontecimientos institucionales y sociales que las han marcado.

La segunda pregunta -¿en dónde?- está dirigida a examinar la configuración del sistema de lugares (De Certeau, 2000) de la supervisión de la educación preescolar en la actualidad, cuáles son sus elementos constitutivos, sus dimensiones estructurales, su extensión territorial y reglas explícitas a las que atiende. Esto permitió ubicar y describir las características del lugar específico ocupado por las supervisoras a fin de señalar su influencia en la lógica de las prácticas.

Finalmente, la tercera pregunta -¿qué hacen?- refiere a la forma en que las supervisoras construyen la supervisión como lugar practicado, el uso que hacen de los recursos del lugar y el significado que encierran sus acciones en un determinado tiempo y espacio. La intención es mostrar el carácter situacional y social de las prácticas, la lógica a la que responden, las tácticas y ardidés de los que se valen para navegar en y lidiar con el sistema de lugares que ordenan la función de supervisión. Es aquí donde resulta posible captar y examinar las continuidades y desplazamientos de ciertos contenidos, propósitos y medios de supervisión que fueron identificados en el capítulo anterior, al igual que la emergencia de otros nuevos.

La forma objetiva que adoptan los modos de subjetivación de los contenidos, finalidades, recursos y pautas de comportamiento identificadas con la tarea de supervisar y “ser supervisora” por parte de ellas mismas, se examina a partir de lo que les dicen que tienen que hacer y lo que dicen que hacen. A partir de ello se estudian los modos en que están percibiendo, internalizando y traduciendo en la práctica las leyes, normas, reglas y lineamientos formales e informales, explícitos e implícitos que regulan su quehacer cotidiano.

Estos elementos de carácter objetivo y subjetivo aportan el sustento necesario para analizar las continuidades entre el pasado y el presente, los desplazamientos, las tensiones y los significados de la supervisión de la educación preescolar en el contexto de la obligatoriedad. Así mismo, permiten mostrar las formas de apropiación del lugar de la supervisión y la manera en que las supervisoras juegan con las reglas de la cuadrícula institucional, las estrategias de que las que echan mano al igual que las contradicciones y tensiones que enfrentan en este proceso.

#### *4.1 Trayectorias profesionales*

No interesa aquí profundizar en el examen de las trayectorias de las supervisoras como individuos o grupo, sino simplemente dar cuenta de los caminos que han recorrido y la forma en que lo han hecho desde que se incorporaron al sistema educativo para realizar una actividad remunerada, *un tipo de trabajo sobre los otros* (Dubet, 2006) conformado por un conjunto de actividades ancladas en un oficio y en formas de organización particular forjadas en el curso de su devenir histórico.

Entendemos por trayectoria “la serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente o grupo en un espacio en movimiento sometido a incesantes transformaciones” (Bourdieu, 1997:82). Esta categoría nos permite ubicar las distintas posiciones que han ocupado las supervisoras desde que ingresaron a la docencia hasta el momento actual, prestando especial atención a la forma y las circunstancias en que accedieron al cargo de supervisoras.

Un primer punto de referencia es el reconocimiento de los supervisores de educación básica en general -preescolar, primaria y secundaria-, como un grupo claramente identificado por otros -docentes, directores, padres de familia, administradores y autoridades de nivel intermedio- con quienes a su vez se relacionan e interactúan constantemente, ya sea de manera directa o indirecta. Así pues, los supervisores forman parte de un complejo entramado institucional en el que simultáneamente se articulan y distinguen posiciones, prácticas, saberes y relaciones sociales diversas. Las supervisoras de educación preescolar a las que en adelante nos referiremos constituyen un subgrupo



compuesto por alrededor de 240 maestras que se desempeñan en las zonas escolares y en las jefaturas de sector distribuidas en las 16 delegaciones políticas en el DF<sup>1</sup>.

Ya sea simultáneamente a su desempeño como educadoras frente a grupo o mediante una beca comisión que les permitió separarse temporalmente de la docencia, las maestras entrevistadas cursaron estudios de licenciatura<sup>2</sup> y/o maestría en educación mayoritariamente en la Universidad Pedagógica Nacional. Como se muestra más adelante, este período coincide con los primeros intentos descentralizadores del sistema educativo a fines de los ochenta y con la llamada “Modernización” de la educación básica iniciada en el año 1992.

Las actuales supervisoras forman parte de las generaciones de docentes que tras egresar de la escuela normal básica obtuvieron casi de inmediato una plaza docente definitiva para trabajar en escuelas públicas. Por lo mismo, su trayectoria dentro del sistema educativo es amplia, aunque en el cargo actual tienen un promedio de cuatro años<sup>3</sup>. No obstante este corto tiempo, tal parece que ocupar sucesivamente diferentes posiciones y espacios dentro del sistema educativo les ha permitido acumular una gran diversidad de experiencias, mismas que constituyen la base sobre la cual se fueron forjando una idea sobre la supervisión, primero en su condición de docentes o directoras supervisadas, luego en algunos casos, cuando fungieron como apoyos de la supervisión.

El movimiento temporal en el espacio y la sucesión diacrónica de puntos recorridos (De Certeau, op. cit.), se encuentra acotada por el tiempo -25 años en promedio- y los movimientos que han realizado dentro del sistema educativo y el nivel preescolar, en particular. A lo largo de este tiempo, han pasado ocupado distintas posiciones de forma sucesiva y aparentemente un tanto lineal, aunque en algunos casos se observa cierta intermitencia. Esto se nota en el hecho de que todas fueron antes que directoras educadoras frente a grupo, y antes que supervisoras fueron directoras; en el caso de las

---

<sup>1</sup> Estos y otros datos sobre las características de este subgrupo han sido documentados con detalle en el texto siguiente: Rivera Ferreiro L. (2008), *Supervisoras de educación preescolar en tiempos de la obligatoriedad*, México, Universidad Pedagógica Nacional.

<sup>2</sup> Hasta antes de 1985, año en el que los estudios de normal se elevaron al nivel de licenciatura, los estudios exigidos para ser docente de educación básica eran los de normal básica. Al modificarse esta disposición, obtener el título de licenciatura se convirtió en requisito importante para elevar sus ingresos, de modo que los docentes en servicio comenzaron a realizar estudios de nivelación ofrecidos por la UPN.

<sup>3</sup> Este dato se consigna considerando el momento en el que se realizaron las entrevistas.

jefas de sector, antes también ocuparon el cargo de supervisoras. No obstante, algunas han ocupado además otras posiciones distintas, ya sea como asesoras en subsecretarías o direcciones de la propia SEP, como apoyos técnicos en una supervisión o como formadoras de docentes.

Con respecto a sus condiciones laborales, las entrevistadas de la DGOSE cuentan con un dictamen como supervisoras, lo que significa que tienen una plaza definitiva que coincide con la función desempeñada. Esta condición les asegura un empleo estable y también la posibilidad de jubilarse con el salario más alto al que pueden aspirar todos aquellos que han hecho carrera docente en el nivel básico y dentro del sistema público.

En contraste, nueve de las 10 supervisoras de la DGSEI que participaron en las entrevistas son comisionadas, es decir, desempeñan el cargo con una clave de plaza de directora y/o docente frente a grupo. Ésta es una situación generalizada en la delegación Iztapalapa (Rivera F., 2008), así lo confirma el siguiente comentario:

*“En el sector somos seis supervisoras, hay una sola que está dictaminada y las demás estamos comisionadas, hay muchas personas que se inscriben al concurso, pero las claves que se otorgan no son suficientes, porque si estuviese dictaminada como supervisora no podría estar en dirección y sin embargo puede estar dictaminada como directora y estar en supervisión. Hay compañeras supervisoras que no poseen ni siquiera la clave de directora y están desempeñándose con clave de educadora. En mi caso yo tengo una clave de directora en el turno matutino, pero para el puesto de supervisión se requieren de los dos turnos, y bueno, yo tengo una clave de directora que es base y otra de interina como educadora.” (e.1, DGSEI: 100408)*

Existen casos en los que antes de ser supervisoras o directoras comisionadas o definitivas, algunas “ensayaron” a serlo sin contar con un nombramiento formal, lo que les permitió adquirir cierta experiencia de gestión. Como lo comentaron varias entrevistadas, en el nivel preescolar es común que cuando una directora o supervisora se ausenta, ya sea definitiva o temporalmente por algún motivo, la autoridad inmediata con la anuencia de la instancia central, designa a una docente la responsabilidad de hacerse cargo de las escuelas sin que exista de por medio un nombramiento formal. Otra

de las razones por las que un educadora acepta asumir una responsabilidad tan alta sin que exista de por medio algún beneficio económico o material, puede deberse también a que quien ocupa el cargo formal les encomienda ciertas tareas propias de la dirección, ya sea por la confianza generada por vínculos personales y de amistad. A las docentes que se encuentran en esta condición se les conoce como *encargadas*<sup>4</sup>.

Regresando al punto de las trayectorias, en el cuadro siguiente elaborado a partir de las entrevistas individuales únicamente, encontramos que de los ocho casos consignados tres maestras se iniciaron como directoras en la década de los ochenta, mientras que las cinco restantes lo hicieron en los noventa.

---

<sup>4</sup> Parafraseando a Bourdieu, ¿es posible considerar la existencia de directoras o supervisoras “encargadas” como un acto desinteresado? La pregunta es relevante considerando que no se trata de una condición extraordinaria por un día o dos, hay quienes se mantienen por años como tales, recibiendo el mismo salario o menos -si el nivel de carrera magisterial es bajo o no se cuenta con este estímulo- que una educadora a cambio de un alto grado de responsabilidades. El capital simbólico dice Bourdieu (1997: 108) sólo existe en la medida que es percibido por los otros como un valor. Es decir, no tiene una existencia *real*, sino un valor efectivo que se basa en el reconocimiento por parte de los demás de un *poder* a ese valor. Este parece ser el caso, la respuesta a nuestra pregunta parece encontrarse en el capital simbólico en juego, es decir, en el consenso social sobre el valor que tiene el valor de ser “encargada”, por así decirlo.

Cuadro 1. TRAYECTORIA PROFESIONAL

T. cronol	S. 1 (Bety)	S.2 (Mercedes)	S. 3 (Irma)	S.4 (	J S 1	J S 2	S 5	S 6
1960	1964-67: Estudios de n. b. en particular							
a	1967-72: Educadora frente a grupo por interinato, luego con base "sin pedirla..."			1974 a	1974-77: N. B. en ENMJN	1974-1977: N. B. en partic.		
1979	1977 a 1982: Educadora en otro plantel			1977 a	1977 a	1977		
1980	1982 a 87: Adjunta de la superv., plaza de directora y estudia lic.		1982-85: Estudios n. b.	1982 educadora frente a grupo	1982 a		1980- 1983: N. B.	1980-83: N. B
A	1988 a	1984-1987: estudios de n. b. en escuela particular	1985	1982 a	1990: comisionada en la Dirección General de Educación Preescolar federal	1987 educadora frente a grupo	1985 a	1984 a
1990	1990: beca-comisión para estudiar maestría en UPN	1988 a		1992: educadora frente a grupo y estudiante de lic. en UPN y UNAM	Estudios de licenciatura	1987	1989: educadora y estudiante lic. en Psicología en la UNAM	1987 educadora
1991	1992-94: directora y supervisora (PROADEEP)	92: educadora frente a grupo al mismo tiempo que estudia la licenciatura en UPN	1992: educadora frente a grupo y estudiante de lic. en UPN y UNAM	1990 a 92: docente en Normal particular	1996: directora en Iztapalapa (14 años de experiencia) y estudiante de lic.	1997: directora		1987 educadora
A	1994 a	1998-2000: obtiene plaza de directora	1993	1992		1997	1989	1987
2000	2001: Asesora de la SSEDF	2000 a	a	a				a
2001	2001 a	2002: estudia mtría en Admón Educ en la UDLA con beca comisión.	2004: directora en dos planteles; simultáneamente estudia Mtría en UPN	2002: regresa a la base, en Iztapalapa, cuando inicia la USEI	1996-1998: beca-comisión para estudiar maestría.	2001: directora y estudiante de lic. en UPN		
A	2003 : tareas de apoyo técnico en C.R. 3, luego supervisora en un sector conflictivo.	2003 a la fecha: accede por escalafón como supervisora en DGOSE (B.J.), donde se desempeña actualmente.	2004 a la fecha: supervisora en la misma zona.	2002 a 2004: obtiene plaza de directora; durante dos años trabaja como directora en DGOSE por la mañana, como educadora en DGSEI por la tarde.	1999 a	2002	2004: Directora comisionada por 9 años y luego con clave (15 años en esa función en Región Juárez.	1991 al 96: directora en
2006	2004-2006 Solicita su cambio a la zona y coordinación donde se desempeña actualmente		Docente de nivel superior en una normal y UPN	2004 a la fecha: supervisora en DGOSE	2004: supervisora en la delegación Iztacalco	2004: supervisora	2006: supervisora comisionada con 2 claves: directora de base y educadora interina	1996-1998: ATP de la jefatura de sector

Amarillo=estudios de Normal Básica, Verde=educadora, Rosa=directora, Rojo=supervisora, Azul= Realización de estudios, Gris=otras posiciones

En cuanto a la supervisión, a excepción de un caso, todas accedieron a este cargo entre el año 2000 y 2006. De ahí que existe una coincidencia temporal en el tramo correspondiente a la ocupación de cargos directivos, sobre todo en el acceso a la supervisión; esta coincidencia aparentemente lineal es relativa, pues como también puede apreciarse en la tabla, la mayoría ha tomado *atajos* en algún momento de su trayectoria para luego retomar el cauce secuencial ascendente en la ocupación de diferentes posiciones.

Al respecto, los motivos son diversos; destacan dos supervisoras cuya trayectoria se distingue por la diversidad de atajos e intermitencias. Es el caso que aparece en la primera columna; esta maestra a mediados de los ochenta y luego entre 1994 y 2003, se desempeñó como adjunta de una supervisión, luego como asesora de una subsecretaría y después en tareas de apoyo técnico en una Coordinación Regional.


El otro es el de la maestra de la tercera columna que durante un sexenio completo (1984-1990) estuvo comisionada en la DGEF cuando ésta aún era una instancia federal; como ya se explicó anteriormente, en ese entonces dicha dirección gozaba de atribuciones amplias y sus acciones tenían un alcance nacional. Al concluir esta comisión, inmediatamente después se desempeñó como docente en una normal particular.


Un detalle interesante que hace de este último un caso atípico es que después de estas experiencias la maestra decide regresar "a la base", como ella misma define su retorno a la docencia frente a grupo. Se trata del único caso en el que la linealidad ascendente se rompe completamente y vuelve a reiniciarse en el primer punto del recorrido. En su momento, la entrevistada señaló haber recibido críticas de sus propias compañeras por lo que entre las educadoras se considera como un retroceso en su carrera ascendente. Comentarios informales de las entrevistadas confirman que entre ellas priva la idea de que una vez que se deja la docencia es para no volver a ella.

Además de los rasgos sobresalientes de las trayectorias singulares, el contenido del cuadro anterior también refleja cierta sincronía entre los casos individuales con respecto al segmento correspondiente a la ocupación de cargos directivos.

Esto quiere decir que, al mismo tiempo que las supervisoras transitaban por diferentes cargos de gestión, en el contexto nacional se materializaban de forma particular una serie de cambios al sistema de educación básica (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Cambios institucionales y trayectorias profesionales**

ETAPA	CAMBIOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA	ACONTECIMIENTOS EN EL NIVEL PREESCOLAR	TRAYECTORIAS PROFESIONALES
<p>1990s</p>  <p>95</p> <p>99</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 1992, firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB) con tres líneas estratégicas: descentralización del sistema educativo; renovación curricular en primaria; creación de carrera magisterial y surgimiento de los primeros programas nacionales de actualización.</li> <li>- En 1993, se reforma el artículo tercero constitucional que contempla la obligatoriedad de la educación secundaria. En ese mismo año, aprobación de la Ley General de Educación (LGE).</li> <li>- En 1994, reestructuración de la SEP deriva en la creación de la SEByN y la SSEDf y como parte de ésta última la DGOSE y la USEI (luego DGSEI)</li> <li>- Inicio del Programa de Apoyo al Rezago Escolar (PARE) financiado por el Banco Mundial, dirigido a los cuatro estados más pobres del país.</li> <li>- Desarrollo de experiencias estatales de innovación de la gestión escolar y de actualización y formación de directivos de nivel básico (Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, Nuevo León)</li> <li>- En el D.F. implementación del Programa de Fortalecimiento de la Supervisión, del cual se derivó el Subprograma de Apoyo a Directores de Educación Primaria (PROADEP) y posteriormente cursos de actualización a supervisores impartidos por el IPN (1992-1994)</li> <li>- El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 definió a la escuela como “núcleo” del sistema educativo y planteó la transformación de la gestión escolar y el papel de los directivos para contribuir a elevar la calidad de la educación.</li> <li>- En 1997 inicia el proyecto federal piloto de innovación “Gestión escolar de la escuela primaria” en varias entidades.</li> <li>- A fines de los noventa, primeros cursos nacionales de actualización a directivos de primaria como parte del Programa Nacional de Actualización del Magisterio (PAM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surgimiento del Programa de Educación Preescolar 1992 bajo el enfoque de proyectos y vigente durante cinco ciclos lectivos (1992-1993 a 1995-1996)</li> <li>- Elaboración y difusión de diversos documentos sobre gestión y proyecto escolar, dirigidos a directoras y supervisoras del nivel con base en los planteamientos de la política de transformación de la gestión escolar como por ejemplo: <i>Orientaciones para Fortalecer la Supervisión Escolar</i>, SEP, Subsecretaría de Educación Elemental, Dirección General de Educación Preescolar (DGEP), México 1993.</li> <li>- En el contexto de la reorganización de la SEP posterior a la firma del ANMEB, la DGEP se transforma en Coordinación Sectorial de Educación Preescolar (CSEP) dependiente de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE), lo que implicó limitar sus atribuciones al ámbito estrictamente operativo en el D.F., una reducción drástica de recursos desaparición de la figura de consultoras técnicas creada en 1986</li> <li>- En el ciclo escolar 1997-1998, sin que se decretara oficialmente la desaparición del PEP 1992, la CSEP-DGOSE propone una Guía para la Planeación.</li> <li>- La SSEDf elabora el Manual de organización de los jardines de niños con un apartado dedicado a las funciones de supervisión (1997) y emite los primeros <i>Lineamientos para la Educación Preescolar</i> correspondientes al ciclo escolar 1997-1998.</li> <li>- Para el ciclo 1999-2000 la <i>Guía para la planeación</i> se transforma en dos documentos: <i>Guía para la Planeación Docente</i> y <i>Orientaciones Metodológicas</i>. En éstas últimas aparecen por primera vez alusiones al enfoque sociocultural de Vigotsky.</li> <li>- A partir del ciclo escolar 2001-2002, los documentos <i>Guía para la Planeación Docente</i> y <i>Orientaciones Metodológicas</i> se integran en uno solo denominado <i>Orientaciones Pedagógicas para la Educación Preescolar en el Distrito Federal</i> y en el ciclo 2002-</li> </ul>	<p>En la década de los ochenta, las supervisoras entrevistadas se desempeñaban como educadoras frente a grupo (temporalidad marcada con color verde, cuadro 1).</p> <p>A excepción de un caso, todas las supervisoras ascienden al cargo de directoras entre 1989 y la década de los noventa (temporalidad marcada con color rosa en el cuadro 1).</p> <p>Entre el año 1990 y el 2000, todas realizan estudios de licenciatura y/o maestría, (temporalidad marcada con azul en el cuadro 1)</p> <p>A excepción de una, todas ascienden al cargo de supervisión del año 2000 en adelante (temporalidad marcada con rojo en la tabla 1)</p>

<p>2000</p> 	<ul style="list-style-type: none"><li>- A partir del 2001, incremento de programas nacionales obligatorios como el PEC, ENCICLOMEDIA, PNL, PROMIN con recursos federales y mediante reglas de operación, dispositivo éste último generalizado a todos los programas de política pública.</li><li>- En diciembre del 2001, aprobación de la reforma constitucional que hizo obligatoria la educación preescolar.</li><li>- En el 2002, aplicación del programa de retiro voluntario que en el sector educativo extiende por vez primera sus beneficios a directores y supervisores del nivel básico.</li><li>- Publicación del primer informe PISA de la OCDE</li><li>- Entre el 2001 y 2006, multiplicación de políticas educativas estatales dirigidas a la renovación de la supervisión escolar; publicación de estudios internacionales y nacionales sobre la supervisión diversificación de opciones de formación y actualización de directivos con la participación creciente de universidades privadas (vgr. TEC, IBERO), creación de programas de formación en gestión dirigidos a funcionarios intermedios de las secretarías de educación en los estados impartidos por la FLACSO, México.</li><li>- En 2003, creación del INEE</li><li>- En 2004, instrumentación de la reforma a la educación secundaria (RES).</li><li>- 2005, reorganización de la SEP federal: reducción de seis a tres subsecretarías de educación.</li></ul>	<p>2003 aparece por primera vez en este documento el término "competencia"</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- En el ciclo escolar 2002-2003, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) federal, se elaboran diagnósticos estatales sobre la situación de la educación preescolar, proceso en el cual participa también el D.F.</li><li>- En el ciclo 2003-2004 se inicia la llamada renovación pedagógica y organizativa de la educación preescolar, se aplica de forma piloto un nuevo programa educativo con un enfoque de competencias; al año siguiente se generaliza su aplicación en todo el país. Así mismo, se emiten nuevas reglas para la incorporación de escuelas particulares y para la certificación profesional de docentes con experiencia pero sin título reconocido para trabajar en el nivel preescolar.</li><li>- Entre el 2003 y 2005, se cubren poco más de 200 plazas de supervisión y jefatura de sector tanto en la CSEP-DGOSE como en la DGSEI, vacantes a consecuencia del programa de retiro voluntario y jubilaciones masivas.</li></ul>	
<p>2006</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>-En 2006, publicación y difusión nacional de los siguientes documentos federales: <i>Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela; Orientaciones Técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión y Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar.</i></li></ul>		



El período de 16 años que comprende el cuadro anterior se caracteriza por la presencia de cambios importantes en el sistema educativo entre los que destacan el proceso de descentralización con la consecuente redistribución de atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno de la educación; otras modificaciones importantes fueron el replanteamiento del marco jurídico, la desaparición y/o creación de nuevos organismos, pasando por el surgimiento de nuevos programas y proyectos que se caracterizan por la asignación directa de recursos económicos a las escuelas, como es el caso del PEC.

Todos estos acontecimientos y transformaciones coinciden precisamente con el período en el que las supervisoras comenzaron a ocupar cargos directivos. Esto evidencia que mucho antes de decretarse la obligatoriedad y de fueran supervisoras, las protagonistas de este estudio entraron en contacto con los discursos de la reforma educativa, la transformación de la gestión escolar y el papel de los directivos en la mejora de la calidad de la educación, principalmente por dos vías. Una fue la actualización en cascada, medio por el cual se difunden habitualmente las políticas, prescripciones y propuestas oficiales bajo la denominación de Talleres Generales de Actualización (TGA), a lo que los profesores asisten obligatoriamente al inicio de cada ciclo escolar. La otra vía tiene que ver con un aspecto de la propia trayectoria de las supervisoras; nos referimos a los estudios profesionales que decidieron realizar la mayoría de las entrevistadas precisamente en este mismo período.

El cruce entre la descripción de las trayectorias individuales (cuadro 1) con los diversos acontecimientos ocurridos de manera simultánea en el campo de la educación básica (cuadro 2), muestra también que éstos últimos se encuentran vinculados a otros cambios en sectores distintos al educativo, razón por la cual algunos consideran que la humanidad se encuentra ante un verdadero cambio de época (Mato, 2002; Souza, 2006). Algunos de los rasgos distintivos de esta nueva época son el establecimiento del libre mercado y las economías flexibles, un acelerado desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, la intensificación de movimientos migratorios, la conformación de sociedades cada vez más multiculturales, el incremento de los movimientos sociales en demanda de mayor participación democrática, la agudización del deterioro ambiental,

la proliferación de redes delictivas y una reducción drástica de la intervención del Estado en el gobierno de lo público, incluyendo a la educación.

Todos estos factores han trastocado los modos de producción, las formas de organización del trabajo y la vida social, las relaciones entre los grupos y sujetos e incluso, la propia identidad individual. Lógicamente, este escenario ha provocado situaciones paradójicas, contradicciones y tensiones diversas en las instituciones educativas y particularmente entre los profesores (Hargreaves, 1996).

Los aspectos de las trayectorias hasta aquí mencionados permiten ubicar una serie de cuestiones que a nuestro juicio aportan elementos para comprender la lógica de las prácticas. La primera es el carácter sincrónico de las trayectorias en cuando menos dos vertientes: la coincidencia temporal del tramo correspondiente a la ocupación de cargos directivos con las sucesivas reformas a la educación básica iniciadas en 1992, en las que destacan la presencia creciente del discurso de la nueva gestión escolar y la importancia de los directivos para elevar la calidad educativa. En segundo lugar en estrecha relación con el punto anterior, este tramo de la trayectoria de las supervisoras coincide con el surgimiento y proliferación de programas de formación profesional que intentan dar respuesta a las necesidades y demandas planteadas por las políticas, asumiendo para ello los discursos del sistema experto que destacan la centralidad de lo pedagógico y como parte de ello las tareas de asesoría académica, como tareas centrales de la supervisión. De esta forma, prepararse para gestionar adecuadamente las escuelas se convirtió en una necesidad hasta hace poco inexistente.

Consideramos que estas características de la trayectoria constituyen una fuente importante de tensiones en la medida en que por un lado, las constricciones técnicas y profesionales son cada vez más fuertes para los docentes en general, y las supervisoras no escapan a ello; como señala Dubet (2007; 63-97), de este modo se refuerza la idea de los certificados y diplomas como una moneda de uso corriente para refrendar, demostrar la más mínima especialidad. Pero por otro lado, como se verá en el apartado siguiente, las características del sistema de supervisión y la manera en que se encuentra trazada la

cuadrícula institucional que lo define, prácticamente no deja lugar para la asesoría pedagógica a las escuelas.

Otro aspecto a destacar en el tránsito ascendente de una posición a otra, es que a pesar de la influencia del patrón de movilidad vertical, aún vigente y fuertemente arraigado en el magisterio, existen interrupciones temporales, atajos que rompen con esa linealidad, ya sea porque las supervisoras han cambiado de escuela, zona, o sector; porque decidieron dedicarse a estudiar o porque desempeñaron una comisión o cargo distinto.

Esto nos lleva a suponer la existencia de alguna relación entre las diferencias de las trayectorias singulares, particularmente con respecto a la diversidad de experiencias profesionales, y los recursos, las acciones y las tácticas de las que se valen las supervisoras en la práctica cotidiana para lidiar con las leyes del lugar y apropiarse del mismo de determinada manera. Al parecer, quienes cuentan con una trayectoria profesional amplia y diversa, emplean tácticas mucho más diversificadas que las que utilizan aquéllas que han seguido una trayectoria lineal ascendente de forma ininterrumpida, o se han mantenido por largo tiempo en una misma escuela o zona. En el apartado siguiente se exploran entre otras cuestiones, las posibles conexiones entre trayectoria y tácticas.

#### ***4.2 El lugar de las prácticas: cuadrícula institucional***

Localizar y caracterizar el sistema de lugares que ordena la supervisión de la educación preescolar en el DF, obedece a la necesidad de hacerlo visible, a manera de plano en el que se proyectan el conjunto de elementos, las rutas fijas, las formas preestablecidas que coexisten en un cierto orden, configurando un régimen de lugares plagado de discursos totalizadores, “ordenado por las técnicas organizadoras de sistemas” (de Certeau, 2000, p. 40). Ubicar y describir este sistema es una tarea necesaria para comprender cuáles son las estructuras que envuelven las prácticas, cuestión que a su vez, aporta elementos para entender la lógica a la que obedecen.

La idea de cuadrícula institucional no se confunde aquí con la de campo pero tampoco se opone a ella, pues ambas se complementan; en este sentido, el campo entendido como el conjunto de relaciones sociales que caracterizan a la educación básica en general, constituye el marco más general al que responde la supervisión como sistema de lugares. Podría decirse entonces que en la supervisión como sistema de lugares se manifiesta de distintas maneras el campo de la educación básica.

La descripción de la cuadrícula institucional permite ubicar los elementos constitutivos y las características más sobresalientes de la supervisión como sistema de lugares, al igual que el lugar específico en el que se despliegan las prácticas de las supervisoras. Para llevar a cabo esta tarea comenzaremos por enfocarnos en la CSEP de la DGOSE, responsable de la operación de las escuelas del nivel preescolar en 14 de las 16 delegaciones políticas del DF.

La CSEP está estructurada en cinco subdirecciones, cada una de las cuales cuenta con un número variable de departamentos. Todas estas instancias intervienen en el movimiento genéricamente administrativo del nivel preescolar, se encargan de regular su operación diaria, constantemente demandan a las escuelas información diversa que luego procesan y entregan a otras instancias jerárquicas superiores como la DGOSE, la AFSEDF o la SEB de la SEP (ver anexo 5).

Dentro de toda esta intrincada estructura, llama la atención la existencia de un departamento de supervisión ubicado en la *Subdirección de apoyo técnico complementario*. Además de las funciones de supervisión-verificación, dicho departamento tiene asignadas otras de orientación, apoyo y asesoría al personal de supervisión en la interpretación y aplicación de normas técnico-pedagógicas y en el establecimiento y funcionamiento de las Asociaciones de Padres de familia o los Consejos Escolares de Participación Social (AFSEDF, 2006:60). Sin embargo, las entrevistadas dijeron desconocer qué es lo que hace este departamento.

Otro aspecto que nos parece importante señalar es que al revisar las funciones formalmente asignadas a cada una de las instancias que componen la cartografía institucional, encontramos que en buena parte de las mismas está presente de manera

reiterada la noción de inspección como una acción de vigilancia, verificación y evaluación del cumplimiento de normas. Para proporcionar una idea más clara de esto, en el cuadro siguiente se sintetizan las funciones de dos subdirecciones con sus respectivos departamentos.

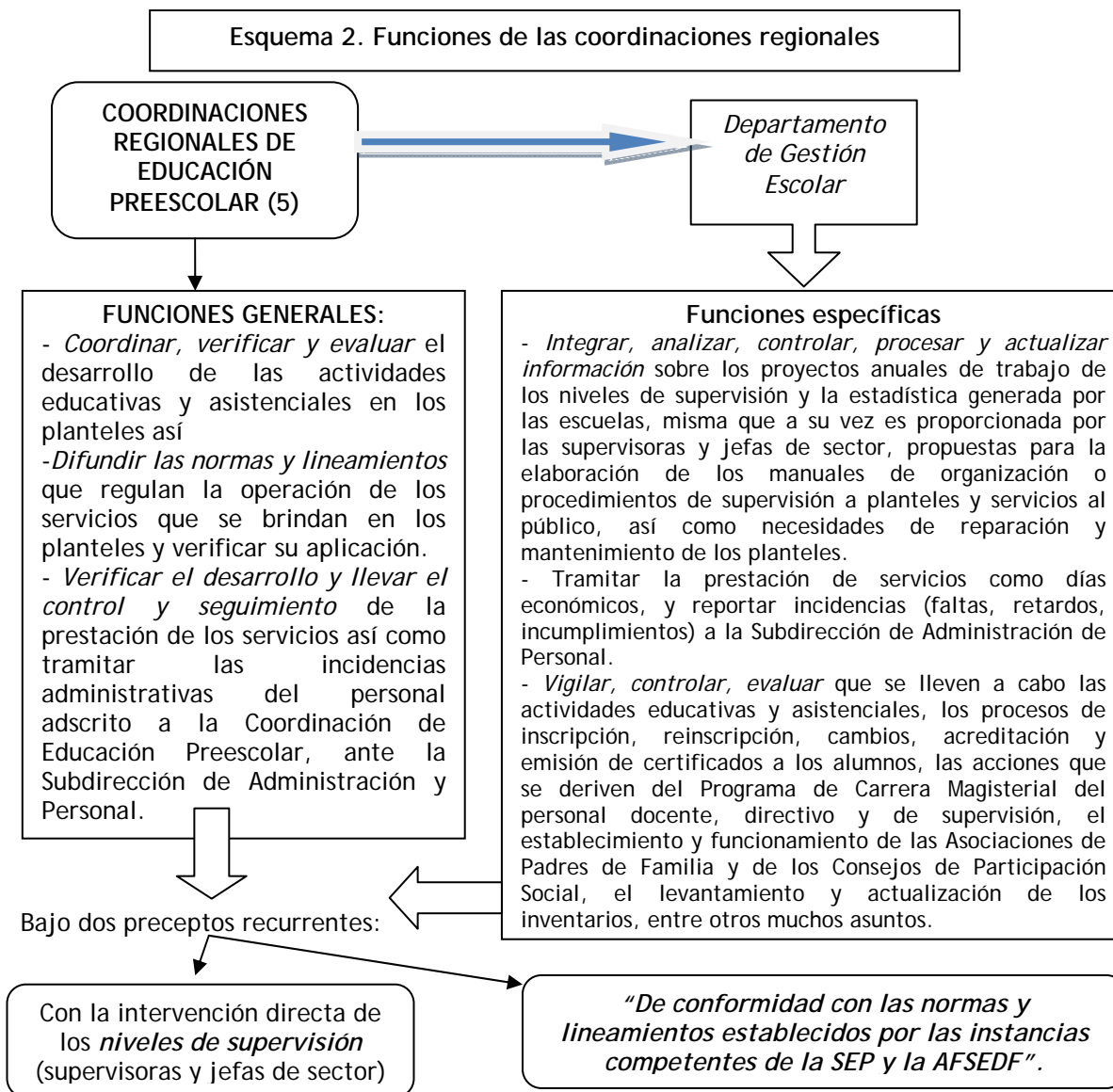
Cuadro 3. Funciones generales de las subdirecciones y departamentos de la CSEP-DGOSE	
<i>SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO COMPLEMENTARIO</i>	<i>SUBDIRECCIÓN DE OPERACIÓN</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Verificar</u> (...) la aplicación de las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales auxiliares, didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje en los planteles"</li> <li>- <u>Organizar, programar y verificar</u> (...) las actividades artísticas, culturales, cívicas, de ciencia y tecnología, de educación ambiental, salud, seguridad, emergencia escolar y educación vial en que participan los planteles de educación preescolar"</li> <li>- <u>Verificar</u> (...) que las actividades desarrolladas en los planteles sean consecuentes con la planeación presentada por los mismos, así como la congruencia operativa de los programas y proyectos específicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Supervisar el cumplimiento de la normatividad</u> en el proceso de entrega-recepción de planteles" cuando hay cambio de directivos.</li> <li>- <u>Verificar la aplicación de los lineamientos</u> destinados a promover, coordinar y difundir las actividades académicas, cívicas, artísticas, culturales, deportivas y recreativas que se realicen en los jardines de niños"</li> </ul>
<p>Departamento de supervisión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Verificar</u>, a través de las Coordinaciones de Preescolar y de los niveles de supervisión, el funcionamiento de los consejos Técnicos Consultivos y en su caso, proponer medidas correctivas.</li> <li>- <u>Orientar, asesorar y apoyar al personal de supervisión</u></li> </ul>	<p>Departamento de Evaluación del Servicio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Vigilar y evaluar</u> que las actividades educativas y asistenciales que se llevan a cabo en los planteles (...) se desarrollen de conformidad con las normas y lineamientos establecidos por la AFSEDF</li> <li>- <u>Evaluar</u> la operación de los procesos de administración escolar de los planteles oficiales y particulares incorporados, la operación de los consejos Técnicos Escolares y las Mesas Directivas de Asociaciones de Padres de Familia.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información del Manual de Organización de la DGOSE (AFSEDF, 2006).

Algo similar ocurre en las cinco coordinaciones regionales, lugar que las entrevistadas reconocen como su referente de adscripción y en el que se ubican claramente<sup>5</sup>. Cada coordinación regional cuenta con un Departamento de Gestión Escolar (ver anexo 5); de acuerdo con el manual de organización de la DGOSE (AFSEDF, op. cit), dicho departamento desempeña prácticamente las mismas funciones que las subdirecciones. Como puede apreciarse en el siguiente esquema, lo único que cambia es su alcance, acotado a las supervisiones y jefaturas que integran cada coordinación.

---

<sup>5</sup> Territorialmente, cada coordinación regional abarca un determinado número de jefaturas de sector y zonas escolares, cada una de las cuales agrupan un número variable de jardines de niños de servicio regular y mixto, distribuidos en las diferentes delegaciones políticas del Distrito Federal. De este modo, las jefaturas de sector se encuentran subordinadas a las coordinaciones regionales en tanto que las zonas lo están a las jefaturas.



Así pues, la disposición de los distintos elementos estructurales aquí mencionados al igual que los diferentes componentes de este sistema de lugares parecen estar encaminados a asegurar un propósito común: asegurar el control y el cumplimiento de las normas.

Una de las coordinadoras regionales entrevistadas con experiencia como tal durante dos administraciones sexenales, resume claramente la idea anterior:

*“Lo mismo que se lleva en la coordinación sectorial (como) recursos humanos, programación, lo técnico pedagógico, materiales, etcétera, lo llevamos en chiquito (en las coordinaciones regionales), te llegan demandas de todos los departamentos y debes de ver la forma de bajar la información a tiempo, porque ellos sólo piden y no ven todo lo que implica” (E I.D3. DGOSE).*

El recorrido y descripción de la función de supervisión realizada hasta aquí, pone de manifiesto la importancia de la cuadrícula institucional en tanto establece rutas fijas y límites rígidos a la acción de las supervisoras; así mismo, proyecta un complejo entramado burocrático compuesto por diversas estructuras singulares. La similitud encontrada en las tareas que realizan unas y otras instancias conducen a suponer que operan aisladas, descoordinadas y de manera relativamente autónoma. El contenido que define sus funciones da cuenta de las operaciones racionales mediante las cuales se pretende garantizar cierto orden institucional, administrar el trabajo dividiéndolo, distribuyendo los comportamientos según el lugar y calificándolos según estén ubicados en tal o cual casilla del tablero institucional. En conjunto, estos elementos configuran las leyes del lugar de la supervisión (Michel de Certeau, op. cit., p. 35-36).

Aún cuando desde 1992 se han efectuado reformas y cambios diversos a la educación básica, esta cuadrícula institucional permanece estable. Tampoco la reciente reorganización de la SEP realizada en 2005 sometió a revisión ni introdujo modificaciones significativas en este sistema de supervisión, de ahí la afirmación con respecto a su relativa autonomía. Las jerarquías, atribuciones y contenidos de trabajo que desde hace largo tiempo rigen el sistema de supervisión permanecen sin cambios sustantivos.

De este modo, el mandato institucional de control normativo que dio origen a la supervisión del sistema educativo, sigue siendo imperativo y se sostiene a través de un estricto control (Ezpeleta, 2004). En el sistema de supervisión impera el control como la ley de lo propio, sus elementos constitutivos, unos al lado de otros, cada uno situado en un sitio “propio” y distinto a la vez, aseguran su mantenimiento (de Certeau, Op. Cit., p. 129).



Por el lugar que ocupan dentro de este sistema y la naturaleza del trabajo que realizan, las supervisoras difícilmente pueden abstraerse de esta lógica; la *“intervención directa de los niveles de supervisión”* es el eufemismo al que recurre la institución para depositarles la responsabilidad directa de cumplir y hacer que otros cumplan con las tradicionales formas burocráticas de organización del trabajo, sostenidas sobre una intrincada red de relaciones jerárquicas de autoridad de la que ellas mismas forman parte, a saber: subdirectores, coordinadoras regionales, jefes de departamento, apoyos de la supervisión, directoras y educadoras frente a grupo. No resulta extraño entonces que el tipo de trabajo que realizan refleje dicho sistema al mismo tiempo que contribuye a reproducirlo de diversas maneras.

Las reglas explícitas del sistema de supervisión están plagadas de discursos totalizadores, la reiterada consigna institucional *“de conformidad con las normas y reglas vigentes”* es su máxima expresión. Detrás de ellas es posible advertir la vigencia del propósito de garantizar que el funcionamiento del servicio educativo se desarrolle en sus diferentes tipos y modalidades conforme a las normas, los lineamientos y los criterios establecidos por la SEP<sup>6</sup>, forjado en la etapa de la supervisión “científica” a fines de los setenta.

No obstante los sucesivos cambios realizados a la educación básica desde la década de los noventa a la fecha, el sistema de supervisión antes descrito parece haber reaccionado acumulando, sumando toda clase de demandas emergentes sin que ello implique modificar lo que gestiona y la forma en que lo hace. En este sentido, las supervisoras son en efecto un enlace, o mejor dicho un eslabón que se encuentra casi al final de una larga cadena burocrática que mantiene y reproduce determinadas formas de control de la educación preescolar en el DF.

---

<sup>6</sup> Como se examinó en el capítulo anterior, en los manuales de supervisión elaborados en los ochenta se establece explícitamente el *servicio educativo* en expansión como el principal objeto de supervisión, de modo que su principal propósito era garantizar su funcionamiento conforme a las normas, los lineamientos y los criterios establecidos por la SEP, consigna que se mantiene hasta nuestros días, sin importar ni mucho menos poner en duda que éstas sean obsoletas o que al paso del tiempo ser hayan vuelto excesivas e incluso contraproducentes.

De igual manera, encontramos que la supervisión es en efecto un sistema de lugares integrado por diferentes segmentos, en este caso representados por un número considerable de instancias cuyas prioridades son satisfacer sus propios requisitos y necesidades internas más que las demandas y necesidades de las escuelas. En conjunto y a decir por las funciones que tienen asignadas, operan como dispositivos para asegurar un determinado orden institucional, en tanto se ocupan centralmente de verificar el cumplimiento de normas, lineamientos y criterios diversos aplicables a una enorme cantidad y variedad de cuestiones relacionadas con las escuelas. Destaca en este marco el eufemismo *“niveles de supervisión”* empleado para referirse a las supervisoras y jefas de sector sin mencionarlas, cuestión que pone de manifiesto el ocultamiento o más aún, el solapamiento entre los sujetos y la función como si fuesen una misma cosa.

#### 4.3 *La lógica de las prácticas*

De acuerdo con Berger y Luckman (1968), la construcción de la realidad social entraña un doble proceso de construcción, externalización e internalización, como las dos caras de la misma moneda. Mientras mediante la externalización se objetiva la presencia de la socialización, la internalización entendida como la aprehensión o interpretación de un acontecimiento en cuanto expresa significado, es lo que da lugar a su existencia subjetiva y sobre esa base, se forma una nueva forma de objetivación de la realidad que es también una recreación de lo subjetivado. Así pues, la realidad social existe siempre en un plano objetivo y subjetivo, y entre ambos existe una dialéctica de cambio constante.

Con esta idea como referencia, en el presente apartado tratamos de ubicar las condiciones objetivas y las manifestaciones subjetivas de existencia de la supervisión a través de las prácticas de las supervisoras. Aunque resulta difícil dissociar el plano objetivo y subjetivo, dado que en la realidad concreta ambos se manifiestan en lo que las supervisoras dicen y hacen y en lo que opinan sobre ello, con fines analíticos procuraremos ir diseccionando ambas, centrándonos de momento en la primera.

Para desmenuzar esta maraña, comenzaremos por examinar las motivaciones que llevaron a las supervisoras a buscar o aceptar el cargo de supervisión. Esto nos parece

importante para mostrar cómo es que al acceder al cargo, ya contaban con nociones y visiones derivadas de sus experiencias previas, las cuales contrastan considerablemente con las manifestaciones objetivas de las prácticas, es decir, con lo que les dicen que tienen que hacer y lo que hacen.

Las motivaciones oscilan entre aprovechar una oportunidad para cambiar de actividad, desarrollarse profesionalmente, enfrentar nuevos retos, obtener reconocimiento a sus capacidades, aprovechar una oportunidad de ascenso hasta donde la estructura del sistema educativo lo permite con miras a una jubilación en las mejores condiciones posibles.

*“Desde que estuve como directora ya era con la visión, el objetivo de llegar a todos los puestos y después retirarme.” (E.I., S.4, DGOSE)*

*“Siempre he querido abarcar más, incluso aspiro ser coordinadora sectorial de educación preescolar, bueno eso quisiera, pero al llegar a la Jefatura de Sector me he dado cuenta de muchas irregularidades y corrupciones muy grandes que de verdad me sorprenden y que creo no me llevarían a ocupar un puesto de confianza...”. (E.I., J S1, DGOSE)*

Estos dos testimonios dan cuenta de lo que Dubet (2006:26) llama motivaciones *profanas*, es decir, un mero principio de utilidad social del trabajo vinculado a objetivos pragmáticos tales como ascender por todos los puestos para después retirarse, ocupar el cargo de autoridad más alto en preescolar o simplemente cambiar de actividad por agotamiento.

Pero la mayor parte de las entrevistadas invocan motivaciones *sagradas* (Dubet, op. cit.) tales como “mejorar la educación”:

*“Mis expectativas eran que mi función trascendiera a los planteles y que ya no sólo se circunscribiera (mi acción) a uno solo, quería tener la oportunidad de mejorar la educación, entonces esas expectativas han ido consolidándose.” (E.I. S 5, DGSEI)*

Otras refieren un interés por “innovar” o “realizar mejoras” :

*“Yo quería ser supervisora porque tenía muchos proyectos innovadores, algunos se están dando y otros se me han coartado por lo mismo de la gestión y de la coordinación, me dicen que no se puede” (E.I., S.3, DGOSE).*

*“Yo ya quería cambiar de función, creo que cuando uno logra dominar un puesto, es mejor cambiarse o irse a otra cosa... Yo esperaba mucho lo pedagógico, mucha posibilidad de realizar mejoras en todo lo que a mí me interesa, capacitación del personal, orientación, aplicación del programa, juntas para mejorar el trabajo en los planteles, pero todo desde el enfoque pedagógico...sin embargo, me doy cuenta que aquí el 60% o más está en administrativo, es mucha entrega de papeles.” (E. I. S.2, DGOSE)*

Para otras la supervisión representaba una oportunidad de realizar mejoras, ayudar a las escuelas mediante la asesoría:

*“...quería probar, pues yo tenía la idea de que la supervisión era trabajar más la parte técnico-pedagógica, asesorar, apoyar y a ayudar a las escuelas, pero finalmente al llegar al cargo, me di cuenta que era un trabajo administrativo de llevar papeles, traer y recogerlos; eso sí me desilusionó un poco al principio.” (E.I., S.1, DGOSE)*

De un modo u otro, todos estos comentarios manifiestan un interés personal por cambiar de actividad, ligado con expectativas de cambio y mejora, cercanas al discurso de la “nueva gestión escolar”, presente tanto en los programas de formación profesional, en los cursos de actualización y en general, en las políticas oficiales. Pero las motivaciones iniciales se encuentran acompañadas de referencias a sus expectativas iniciales, de las cuales inevitablemente se desprenden alusiones al grado de satisfacción o desencanto sobre la supervisión, según el grado en que éstas se han visto cumplidas.

Un aspecto que llama la atención en los dos últimos comentarios es el desencanto provocado por la excesiva carga administrativa que tienen que cumplir, cuestión que les exige dedicar buena parte de su jornada diaria a ello. Como se perfila desde la

cuadrícula institucional antes descrita y se reafirma en la dimensión objetiva de las prácticas que se aborda seguida, esa es precisamente la naturaleza del trabajo que les dicen que tienen que hacer y que predominantemente hacen, la cual contrasta considerablemente con las motivaciones y expectativas que aducen. La pregunta inevitable es: ¿de dónde surgen, en qué se basan, cuál es el sustrato objetivo del que se alimentan estas motivaciones y expectativas sobre la supervisión como una opción para *“trabajar más la parte técnico-pedagógica”*, asesorar, realizar mejoras o ayudar a las escuelas?

Según Dubet (op. cit.,81-84), la cadena de continuidad entre subjetividad individual y acción social ya no funciona a causa de la creciente complejidad, pluralidad y polifuncionalidad de la división del trabajo y la débil coherencia de los roles que deben asumir los individuos. Los testimonios anteriores conducen a pensar que esto es lo que está ocurriendo en el caso de las supervisoras; su trabajo ha perdido unidad, la distancia entre el trabajo prescrito y el trabajo real se vuelve inevitable, en todo caso, son ellas las que han de hacerse cargo de recomponer la unidad de su experiencia, y con ello, la del objeto de su trabajo. En este proceso, intervienen tres lógicas de acción según Dubet: el control social, el servicio y las relaciones.

Con respecto a la lógica del control social, ésta se refiere a la forma en que la institución atribuye al trabajo sobre los otros un conjunto de responsabilidades y funciones, y espera que actúen conforme de acuerdo con ello. En este sentido, las supervisoras vendrían a ser como *agentes* que encarnan la institución, su relación con los otros se pretende objetiva, *“no soy yo quien habla, son los reglamentos”*, es la forma en que se manifiesta la disciplina institucional, pero de forma reducida, en tanto que los individuos no quieren ser limitados a meras categorías normativas.

Con respecto a la lógica de servicio, el trabajador es considerado como un experto que debe llevar a cabo con solvencia diversas tareas técnicas, dimensión que parece encontrarse presente como elemento importante de las identidades profesionales reivindicadas. Pero a esa solvencia estrictamente técnica se suman un conjunto de competencias relacionadas con el desarrollo mismo de la organización como aprender a

trabajar colegiadamente, conocer al detalle programas, reglamentos y toda clase de procedimientos, ser integrante eficaz de un equipo y una organización. Esta lógica de acción considera a los demás como clientes que pueden exigir calidad de servicio, de ahí que el acceso a ciertos bienes y beneficios económicos como los que ofrece carrera magisterial, descansa en el principio del mérito, es decir, su obtención depende del grado de reconocimiento obtenido por parte del usuario.

Por último, la lógica de las relaciones considera a los profesionales del trabajo sobre los otros como definidos por sus cualidades personales, sus convicciones, su atractivo, su paciencia, su capacidad de escuchar, “ todos esos ingredientes inefables que confieren al trabajo sobre los otros un carácter humano. Esta lógica considera al otro como una persona singular, se basa en el principio del reconocimiento del otro según una norma de autenticidad que deriva de una esfera de justicia subjetiva que varía de un sujeto a otro” (Dubet, op. cit., p. 93) Esta lógica de las relaciones con las directoras, educadoras y padres de familia adquiere particular relevancia como una fuente de motivación a la vez que de tensión en situaciones tales como el inicio de su desempeño en una nueva función o en una zona escolar nueva.

#### *4.3.1 Manifestaciones objetivas: lo que les dicen que tienen que hacer y lo que hacen*

*Los lineamientos*, como las entrevistadas denominan a las *Disposiciones y Lineamientos Básicos para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos del Distrito Federal* (AFSEDF (2008), son el referente fundamental para guiar su actividad cotidiana. Estas disposiciones y lineamientos se encuentran expuestos en un documento amplio estructurado en seis apartados, en cada uno de los cuales se indican obligaciones, responsabilidades y tareas genéricas de los supervisores de todos los niveles y modalidades.

- 1. Disposiciones generales.* En este apartado se señala que “ es obligación del personal docente, de apoyo, directivo y de supervisión, apegarse a lo que se establece en la *Carpeta Única de Información (CUI)* o en el Documento de Políticas y Procedimientos de Comunicación, Gestión y Seguimiento de Procesos Institucionales y a la Agenda de Funcionamiento Escolar de la DGSEI así como al

uso del Sistema Integral de Información Escolar (SIIE)” (AFSEDF, 2008, p. 6. Las cursivas son nuestras).

2. *Administración Escolar*. Contempla asuntos tales como las inscripciones, reinscripciones, cambios, traslados, acreditación y certificación, evaluación del aprendizaje escolar y organización escolar.
3. *Mejora de la Calidad Educativa*. Se refiere a la educación inclusiva, actividades cívicas, de seguridad escolar y fomento a la salud así como el consejo técnico escolar.
4. *Líderes Escolares*; alude directamente a las responsabilidades de los directores escolares, e indirectamente a las de los supervisores. Por ejemplo, se indica que “los directores escolares desarrollarán acciones tendientes a mejorar la enseñanza, el desarrollo profesional de maestros, la creación de una cultura de participación y colaboración, el fortalecimiento del liderazgo pedagógico, la incorporación de los padres y la comunidad en las tareas necesarias para el logro de los propósitos educativos” (AFSEDF, 2008). Todo esto **de acuerdo con la normatividad vigente** y el apoyo de las supervisiones, direcciones operativas y/o regionales, por lo que podrán solicitar **apoyo a los supervisores y/o jefes de sector**.
5. *Plan Estratégico de Transformación Escolar, Proyecto Escolar o Plan Estratégico para la Mejora Escolar*; todos estos son instrumentos de planeación que por decreto tienen que elaborar las escuelas, incluyendo por supuesto los jardines de niños.
6. *Participación Social*; este apartado abarca asuntos tales como la asociación de padres de familia, el consejo escolar de participación social y la cooperativa escolar.

En la presentación de estos lineamientos se indica que están dirigidos a docentes, personal de apoyo y directivos de educación básica en general **y son de observancia obligatoria**. A partir de este marco general, la *Carpeta Única de Información (CUI) de la CSEP-DGOSE*, y las *Políticas y Procedimientos de Comunicación, Gestión y Seguimiento de Procesos Institucionales* y la *Agenda de Funcionamiento Escolar de la DGSEI-DGOSE*,

son los dos instrumentos de gestión en donde se advierte más claramente la especificidad del quehacer de las supervisoras.

En la *CUI* se establecen los tiempos, condiciones y medios que deben utilizar para el levantamiento de información sobre las inscripciones, el control escolar (asistencias, altas, bajas), estadísticas, becas, actividades extracurriculares, salud, seguridad, asociaciones de padres de familia, consejos escolares de participación social, desayunos escolares y un rubro denominado OTROS, donde se ubican asuntos considerados extraordinarios como son el levantamiento de las actas de abandono de empleo, robos, excursiones y prevención del delito.

Todos estos asuntos, núcleo fundamental del quehacer de las supervisoras, tienen que ver con lo que las escuelas hacen conforme una agenda impuesta de arriba hacia abajo, donde el principal objeto de supervisión es el mantenimiento de un determinado orden institucional mediante el control de una gran cantidad y variedad de información, misma que fluye de forma descendente y ascendente por todos los niveles del sistema, al tiempo que sirve para sostener la administración escolar y justificar su propia existencia.

En cuanto al documento *Políticas y Procedimientos de Comunicación, Gestión y Seguimiento de Procesos Institucionales* de la DGSEI versión 2004-2005<sup>7</sup>, los asuntos de los que deben ocuparse las supervisoras se presentan con algunas variantes:

---

<sup>7</sup> La primera versión de este documento fue elaborada en el ciclo escolar 2004-2005; en él se exponía de manera extensa la posición y el enfoque de gestión educativa de la administración en turno. En la versión 2008-2009 modificada por la actual administración, se eliminó esta información, la presentación se redujo a una cuartilla a doble espacio, se suprimió también el apartado sobre la estructura de la DGSEI, los anexos y el directorio. Otro cambio es que mientras en la versión 2004-2005 se exponían en primer lugar los procesos y procedimientos técnico pedagógicos, la del ciclo 2008-2009 comienza con los procesos de planeación, seguidos de la administración de recursos para dejar al final los procedimientos técnico- pedagógicos bajo el argumento de que éstos se detallan en la *Agenda para el funcionamiento escolar 2008-2009*. Otro detalle interesante es, además de la pésima redacción, la forma en que se justifican los cambios realizados: "La revisión y ajuste de los documentos mencionados responde a los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2006-2012, y con ello (sic), colocar a la escuela al centro (sic), para el logro de los resultados educativos del alumnado" (p. 3); ¿quiere esto decir que la administración anterior no se ocupaba de ello? El caso es que estamos ante un documento que en el título anuncia las políticas y procedimientos de comunicación, gestión y seguimiento de procesos institucionales, pero su contenido se limita a describir, a manera de flujograma, los procesos y procedimientos de envío de documentación (p. 4) que directores y supervisores de educación básica del DF, incluyendo preescolar, deben atender en tiempo y forma. Las nociones de comunicación, gestión y seguimiento de procesos institucionales quedan reducidas a un asunto de entrega de documentación diversa a la administración.



- I. *Procedimientos técnico-pedagógicos*: Consejo Técnico Escolar, desarrollo profesional de docentes, asesoría a escuelas, becas-comisión (para profesores interesados en realizar estudios de posgrado u otros), actividades extraescolares, concursos, programa nacional de abanderamiento, cursos de Carrera Magisterial, servicio social, prácticas, estudios.
- II. *De planeación Educativa*: inscripciones, infraestructura escolar, APF, materiales educativos, estadística educativa, control escolar, becas, alimentación, salud, seguridad, escuelas particulares.
- III. *De administración educativa*: recursos humanos, financieros y materiales; apoyo jurídico.

No obstante, los asuntos son prácticamente los mismos en ambos documentos, pero mientras que en el de la DGOSE las inscripciones o el control escolar son considerados como parte de la administración, la DGSEI los ubica como asuntos de planeación.

Llama la atención los verbos empleados para definir la naturaleza de las actividades a realizar por las supervisoras: *recibir, entregar, enviar, revisar, concentrar, informar, vigilar, verificar, difundir, dar seguimiento, coordinar, reportar, controlar, asesorar, validar, distribuir, apoyar*, sin contar las reiteradas tautologías (los supervisores “supervisan....”) son los más utilizados. En contraste, *conocer, analizar, intervenir, participar, monitorear y colaborar* son los menos frecuentes.

Un ejercicio de contabilización de la cantidad y número de veces que tienen que realizar ciertas actividades según los documentos oficiales, permite apreciar de manera reiterada que lo que les dicen que tienen que hacer remite fundamentalmente al control de lo que hacen las escuelas y quienes trabajan en ellas, más que a la asesoría, el aprendizaje, la formación o el rendimiento de los alumnos (ver anexo 6).

La rutina diaria de las supervisoras se encuentra predominantemente determinada por las cuestiones hasta aquí mencionadas, mismas que sin lugar a dudas constituyen el principal referente que guía su acción cotidiana. Una de ellas lo sintetiza claramente de este modo:

*“Entregar datos duros que piden todos los niveles hacia arriba, cuestiones operativas con los padres, de los desayunos, que si hay que ir al DIF, que si se acabó el dinero, que si ya le paso algo a un niño, que si hay demandas... hay que hablar a las escuelas, tener los informes, negociar, estar con los padres, con los niños.... Llevar las estadísticas de inicio, el formato donde pides materiales, ver los recursos y sacar hasta las copias, luego los inventarios, es una carga muy fuerte que forma parte de la operación de un sistema y se necesitan datos duros, pues de dónde cree uno que salen los presupuestos....”. (E I, S 4, DGOSE)*

A diferencia de los rubros con los que formalmente se etiquetan sus actividades, las supervisoras recurren a una clasificación mucho más simple de lo que les dicen que tienen que hacer. Lo que desde la cuadrícula institucional aparece agrupado y definido bajo ciertas denominaciones y criterios, como por ejemplo planeación, administración educativa o recursos y procedimientos técnico pedagógicos, para ellas es simplemente “lo técnico pedagógico” y “lo administrativo”. Este recurso de simplificación de la complejidad que encierran las definiciones formales puede considerarse como una forma de “uso” particular de las reglas del lugar de la supervisión.

Dentro de la categoría de “lo administrativo”, las supervisoras incluyen la mayoría de las actividades contenidas en la Carpeta Única de Información como son elaborar informes de visitas, actualizar plantillas de personal, hacer el recuento de la asistencia diaria en los planteles oficiales y levantar el reporte correspondiente, entregar acuses de recibo a todas las escuelas de todo aquello que les envían de las oficinas centrales como libros, materiales, circulares, etc., elaborar reportes estadísticos trimestrales, informes mensuales de desayunos escolares, reuniones técnicas semanales, y mensuales de CTZ y CTS., elaborar informes de avances de programas federales como el Programa Nacional de Lectura, el PEC y Ecología, entre otros. A la mitad del ciclo escolar revisar preinscripciones. “Lo administrativo” es entonces una categoría en la que ubican toda clase de requerimientos procedentes de la administración central o de las instancias jerárquicas superiores, percibidos como ajenos, externos a su zona o sector.

A la segunda categoría, “lo técnico pedagógico”, corresponde una diversidad de asuntos relacionados directamente con las escuelas a su cargo, tales como la aplicación del nuevo programa de educación preescolar (PEP 2004), el apoyo directo y la comunicación cara a cara con las educadoras y directoras, la aplicación de situaciones didácticas con los niños en el aula y las relaciones con los padres de familia.

Las visitas a las escuelas son reconocidas como la actividad consustancial a la supervisión. Realizar dos al mes a los jardines oficiales y una al mes a los particulares es lo que establece la regla formal. Sin embargo, se percibe que en la práctica, existe cierta tensión entre el cumplimiento de lo que consideran el objetivo de las visitas y lo que indica la norma. Dicho en sus propios términos, el objetivo de las visitas es *“dar seguimiento a las cosas más débiles en la práctica educativa, a la planeación o a los conocimientos de la docente, el liderazgo del directivo”*, pero cumplir este objetivo resulta difícil de conciliar con el cumplimiento de una cuota fija mensual de reportes de visitas. Al final, la regla parece imponerse al propósito reconocido.

*“Trato de ir (a los planteles oficiales) una vez a la semana y cuando se puede sólo son visitas de 5 ó 10 minutos, hay muchas (escuelas) y luego por tratar de cumplir en cuanto a visitas que nos solicitan, perdemos lo esencial.” (E1, JS2, DGOSE)*

Pese a sus objeciones y desacuerdos, habitualmente las supervisoras acatan las reglas, elaboran y entregan los informes de las visitas que les son solicitados, pero como ellas mismas lo reconocen, lo hacen más como parte de una formalidad, un mero ritual para evitar extrañamientos administrativos que van a parar a sus expedientes personales, sin contar el desprestigio y la estigmatización que conlleva su incumplimiento. Como ya se ha mencionado, en la historia del nivel preescolar la responsabilidad, entendida como el disciplinado cumplimiento en tiempo y forma de toda clase de requerimientos, es un valor fundamental, un principio, un postulado institucional implícito característico del nivel.

Muchas de las actividades que ahora les dicen a las supervisoras que tienen que hacer eran hasta hace poco inexistentes, no formaban parte de su trabajo cotidiano. Entre ellas está evaluar el desempeño de las directoras y por tanto, llenar y entregar los

formularios de Carrera Magisterial a la administración central. Otra es comprobar el uso de los recursos que reciben directamente desde el año 2003, para el mantenimiento menor de su oficina o a la compra de material didáctico<sup>8</sup> así como también, informar y orientar a las directoras sobre los lineamientos y reglas para participar en programas federales de creación reciente<sup>9</sup>. Luego entonces, los lineamientos antes mencionados abarcan tanto las tareas administrativas típicas de la supervisión como otras ligadas a las políticas recientes, la gran mayoría de las cuales son consideradas por las supervisoras dentro del rubro de “administrativas” por el papeleo que implican.

Con respecto a la obligatoriedad, las supervisoras coinciden de manera unánime en que esta decisión política tuvo repercusiones inmediatas en su trabajo cotidiano; los siguientes son algunos ejemplos de ello.

En primer lugar, refieren que al aumentar la demanda, aumentó también el número de niños por grupo; a consecuencia de ello, la administración comenzó a tornarse más exigente en el cumplimiento en tiempo y forma de la entrega de documentación diversa para mantener actualizados los datos de inscripción y cobertura, información que es entregada a la administración por conducto de las supervisoras y jefas de sector. Asimismo, las escuelas particulares incorporadas se incrementaron, lo que implicó un mayor número de planteles a supervisar. Por su parte, las escuelas particulares comenzaron a demandar a las supervisoras mayor información y asesoría que antes de la obligatoriedad, particularmente con respecto al nuevo programa.

Por otro lado, con objeto de ampararse legalmente para ejercer su autoridad, jefes de sector y supervisores de zona “deben conocer al detalle, manejar con habilidad y aplicar con eficiencia, los capítulos y artículos del *Reglamento de las Condiciones de Trabajo*

---

<sup>8</sup> En el Diario Oficial de la Federación del 12 de Agosto del 2003, aparece publicada la aprobación de la entrega de recursos económicos directamente a las escuelas del D.F. para el mantenimiento menor, compra de material didáctico y servicios generales. Mensualmente las supervisoras, al igual que las directoras, reciben un cheque por monto reducido para realizar estos gastos, mismos que ineludiblemente deben comprobar. En la lógica de las autoridades esta fue una forma de promover “que las escuelas sean responsables de sus presupuesto y oportunidades educativas” Cfr. Salas E. *El proyecto escolar y la educación básica en el Distrito Federal* en Revista Educación 2001, México, febrero de 2004, p.55

<sup>9</sup> Cabe recordar que el PEC comenzó a implementarse en el nivel preescolar hasta el ciclo escolar 2004-2005, cuatro años más tarde que en primaria.

*del Personal de la Secretaría de Educación Pública*, documento que atiende el aspecto laboral y dicta las medidas disciplinarias del personal a su cargo, puntos álgidos en las relaciones entre docentes y supervisores” (Calvo, B. 2002: 44). Pero hoy día, las exigencias en el manejo hábil y eficiente de la normatividad<sup>10</sup> van mucho más allá del citado reglamento, a juzgar por el volumen de las normativas federales y locales que actualmente rigen la operación de la educación básica en el DF. De esta manera, las prácticas de las supervisoras están delimitadas por un cuerpo bastante amplio de leyes, reglamentos, disposiciones, lineamientos, manuales y demás instrumentos, además de ciertas normas implícitas no escritas, pero igualmente importantes<sup>11</sup>.

En este contexto, las normas abarcan una multiplicidad de asuntos que rebasan con mucho la dimensión laboral<sup>12</sup>. Las circunstancias y condiciones complejas en las que las supervisoras ejercen su trabajo, les exigen conocer no sólo la Ley General de Educación (LGE), el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública sino también otros ordenamientos que recientemente han adquirido un peso considerable en su práctica cotidiana, y cuyo desconocimiento o incumplimiento pueden acarrearles severas consecuencias, sobre todo de tipo jurídico<sup>13</sup>.

De esta forma, una situación paradójica inherente al trabajo de las supervisoras es que mientras por un lado deben conocer y hacer cumplir las normas, por otro se encuentran imposibilitadas de aplicar sanciones ante situaciones consideradas como irregulares por las propias normas.

---

<sup>10</sup> Son tres los grupos de normas que regulan el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto: las jurídicas, las administrativas y las pedagógicas.

<sup>11</sup> La actividad de las supervisoras de educación preescolar en el D.F., se encuentra regida por número importante de ordenamientos, tanto federales de alcance nacional más aquéllos propuestos por la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF) y las propias direcciones operativas CSEP-DGOSE y DGSEI.

<sup>12</sup> Al final del documento *Disposiciones y Lineamientos Básicos para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos del Distrito Federal 2008-2009*, se enlistan como fundamentos legales un total de 39 fuentes, entre leyes federales, decretos presidenciales, acuerdos, manuales, convenios, anexos e instructivos.

<sup>13</sup> Nos referimos por ejemplo a la Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

No cabe duda que las supervisoras hacen predominantemente lo que se encuentra explícitamente señalado que tienen que hacer en toda clase de normativas y lineamientos. Esto es así no solo porque lo dicen los reglamentos, sino sobre todo gracias a los mecanismos restrictivos a menudo punitivos de los que habitualmente se vale la institución para asegurar su reproducción y supervivencia. Una de las supervisoras, a propósito de su responsabilidad de verificar el cumplimiento de las normas por los particulares al inicio de la obligatoriedad, ofrece el testimonio siguiente:

*“Nos dijeron que nosotras debíamos de hacerlo, porque si no lo hacíamos se nos iban a fincar responsabilidades, aumentó la exigencia, esta parte es la que no me gusta (...), tiene un dejo de amenaza, en los mismos oficios tu lo ves -se les comunica que deben de avisar a las escuelas que tiene que ingresar los datos de escuelas de calidad, que si no lo hacen ustedes serán las responsables y se les darán sanciones de tipo administrativo, jurídico y legal- punto”. Con tono sarcástico agrega: “ ¡feliz año a todos!”. (E1, S4, DGOSE)*

Durante las entrevistas, varias externaron su malestar por el tono amenazante de los oficios y comunicaciones oficiales de la administración y la premura con la que se les exige entregar determinada información. Antes de que el incumplimiento derive en sanción aplicada, se recurre a las amenazas como paso previo.

Además de lo que les dicen que tienen que hacer, las supervisoras realizan otro tipo de actividades que no se encuentran planteadas en las reglas formales ni en los mandatos institucionales. Por ejemplo, un ámbito en el que han surgido nuevas tareas de supervisión a partir de la obligatoriedad, es la atención a los particulares. Ahora, además de atender solicitudes de información diversa, realizan reuniones o talleres con las educadoras y/o directoras de las escuelas particulares, les hacen llegar información oficial o solicitudes de documentación para la asignación de becas, la verificación del cumplimiento de requerimientos de infraestructura, materiales, personal, entre otras más.

Otro ejemplo es que debido a la alta movilidad de los cuadros directivos, intensificada a raíz de los desplazamientos y sustituciones de personal provocadas por el retiro

voluntario, las supervisoras y jefas de sector han tenido también que hacerse cargo de orientar a las directoras o supervisoras “nuevas”, según sea el caso en el llenado de toda clase de formatos, en la elaboración de oficios e informes y en la entrega de todas clase de documentación y papeleo solicitado por la administración.

Un aspecto que reclama constantemente su intervención es la atención de toda clase de conflictos, ya sean entre el personal, con los padres de familia u otros agentes, mismos que según su propio dicho, han aumentado considerablemente de un tiempo a esta parte. Esto se traduce en actividades tales como responder y dar seguimiento a quejas presentadas por padres de familia en contra de maestras o personal de las escuelas ante instancias internas, como es el departamento jurídico de la DGOSE, o externas como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); también intervienen en diferendos conyugales que ocurren en la escuela por la disputa de los niños; recientemente han asumido ante los padres de familia la defensa de las bondades de la obligatoriedad y el nuevo programa al igual que las ventajas de los planteles públicos frente a los particulares, con respecto al objetivo de enseñar a los niños a leer y escribir.

*“Hace poco tiempo un abuelito me dijo que era una corrupta, inepta, mediocre y demás, yo sólo escuchaba tranquilamente y me dijeron -¿por qué no le dices algo y lo callas?- les dije: -es su opinión, además está enojado-. Él era un maestro jubilado desde y quería que su nieto trabajara un modelo educativo de planas y no sé qué y me proponía que entrara en una experiencia , yo le dije que eso no se podía, lo puse a leer el programa, me senté tres veces con él a explicarle y él seguía de terco diciendo que así se enseñaba letras, y me decía que el supervisor que tenía antes lo autorizaba ¿por qué yo no? (Quería) entrar al grupo de su nieto a aplicar su modelo de programa, le dije -no señor ponga su escuela y no la incorpore- y que cada quien haga lo que piensa, esa parte las propias personas creen que tu conservas y no es cierto, esas son algunas de las cosas que te dejan con la idea de que te ven de cierta forma.” (IDEM)*

Otros conflictos que exigen la atención de las supervisoras son diferendos entre el personal que en ocasiones llegan hasta la agresión verbal y física; también tienen que

evitar la intromisión de “extraños” en las escuelas, sean éstos individuos u organizaciones políticas que intentan realizar actos proselitistas.

*“Me tocó echar a un diputado (...), regalaba un pastel a la escuela pero con el escudo de su partido y nos dijeron (las autoridades) que no se podía hacer eso, fue unos días antes de las elecciones, no perdón, corrijo, era unos días después de las votaciones, yo le dije: discúlpame pero no vas a entrar con ese pastel (...), yo no voy arriesgarme. Le dije que no entrara a menos que quitara el adorno porque yo no iba a echar a perder 28 años de carrera por esto (...), que si quería discutíamos de política el sábado en el zócalo (...), se enojó y recogió su pastel.”*  
(IDEM)

Un ámbito más que atienden es el de la salud, ya sea para prevenir contagios de enfermedades o reducir el riesgo de infecciones, intoxicaciones o golpes. Cuando éstos inevitablemente ocurren, tienen que realizar el monitoreo correspondiente, solicitar la intervención de las instancias de salud pertinentes y cubrir todos los requisitos previstos en la carpeta única (CUI).

*“A un niño le dio varicela y que se presenta una epidemia (...), de 200 niños 77 la contraen; obviamente se hace un cerco sanitario y se mandó llamar a salubridad, no cerraron la escuela porque era un jardín con servicio mixto.”* (EI, S5, DGSEI)

En su condición de usuarias del lugar, las supervisoras no son consumidoras pasivas de las reglas y las divisiones establecidas por la cuadrícula institucional, tienen la capacidad de hacer un conjunto nuevo a partir de un acuerdo preexistente, echan mano de sus propias tácticas y recursos para convertir el lugar de la supervisión en un espacio, es decir, en un lugar practicado.

El término táctica se aplica aquí para referirnos a la habilidad de maniobrar con las reglas y los recursos que ofrece el lugar, a las posibilidades de acción que ofrecen coyunturas específicas, a las “jugadas”, “mañas sutiles” que navegan entre las reglas (De Certeau, op. cit.), invirtiéndolas y en ocasiones, cuestionándolas. Es aquí donde las divisiones, las reglas formales y las normas explícitas encuentran sus límites.



A través de los testimonios recogidos, encontramos que las supervisoras recurren a tácticas diversas, las situaciones a las que se aplican son múltiples, y con frecuencia las trasladan de un objeto de supervisión a otro.

Comencemos con un ejemplo emblemático: el espacio físico. Las oficinas de las supervisoras se ubican siempre dentro de una escuela, en lugares que antes fueron salones, bodegas, salas de cantos y juegos o comedores otrora utilizados por los niños y/o las educadoras. Las supervisoras refieren que las escuelas no siempre ven con buenos ojos esta situación.

Para convertir un lugar ajeno expropiado a las escuelas en un espacio propio, la estrategia a la que recurren es marcar el territorio mediante adaptaciones, transformaciones o remodelaciones físicas de sus oficinas. Ellas mismas se ocupan de realizar las gestiones necesarias para obtener autorización y recursos a fin de abrir puertas o accesos independientes ahí donde no los había, argumentando que así se evitan interferencias entre las actividades de las escuelas y las de la supervisión escolar. Durante el trabajo de campo pudo observarse que en efecto, las oficinas de las supervisoras y jefas de sector se encontraban regularmente en el último salón de la planta alta de la escuela, separadas lo más posible de las aulas; también era común encontrar un timbre para llamar a la supervisión distinto al de la conserjería o la dirección.

Por ejemplo, si una escuela particular no cumple con las normas, no les corresponde aplicar sanciones, simplemente levantar un reporte y entregarlo a la administración.

*“En mi caso no le veo sentido (a los reportes), ya me pasó con un particular, yo detecté que los documentos de una chica eran falsos, levanté mi reporte, hice copias y resalté el problema. Lo mando y lo vuelvo a mandar y no veo que pase nada y la chica sigue trabajando.” (E1, S3,DGOSE)*

De igual manera, si las plantillas de personal de las escuelas no están completas, no pueden contratar a nadie, únicamente solicitar a las autoridades superiores que se

cubran las vacantes y esperar una respuesta que con frecuencia tarda mucho en llegar y cuando llega, no siempre es positiva.

*"Hay escuelas en las que no han tenido conserje en tres años. Obvio, tienen que intervenir los padres de familia o las mismas docentes en el aseo. No contaban con conserje, era un riesgo el que no estuviera nadie a cargo de la puerta (con) entradas y salidas constantes y bueno, también el aseo.... Nosotros tuvimos que barrer, trapear, lavar baños, a mí también me toco hacer eso; uno no podía pasar esto (por alto), pero tampoco le podía exigir a la escuela, pues no contaba con el personal necesario, entonces la falta de recursos ha sido muy fuerte." (EI, JS1, DGOSE)*

Si los representantes de la sociedad de padres de familia cometen desfalcos en contra de sus asociados, no pueden intervenir directamente en el asunto, simplemente deben limitarse a "asesorar", al menos eso es lo que dicen las reglas. Pero en la cotidianeidad, es común que se presenten situaciones complejas sobre las que formalmente no tienen autoridad para resolver.

*"La tesorera de un jardín de niños ocasionó un desfalco; esa persona dispuso del dinero de manera personal y lógicamente sin el consentimiento de la mesa directiva y de la directora. Entonces para el momento en el que se observa que hay un desfalco surgieron graves problemas, no se pudieron saldar las necesidades de material para los niños, que para eso estaba el dinero; ese dinero es de los mismos padres de familia, nosotros como escuela no tenemos disposición directa del dinero. Esto me pasó el año pasado en una de las escuelas. Este año al inicio del ciclo escolar, igual, la tesorera, la presidenta de la Mesa Directiva tienen el dinero agarrado, como si fuera de ellas la decisión de cuándo y cuánto invertirlo y eso no es apoyo (...), no hay posibilidad de que digan - quítenlas-, nada de eso pasa, porque el que diga que no le parece, sabe que le van a decir que entonces él tome el lugar y bueno como nadie quiere esa responsabilidad, prefieren que las cosas queden impunes y que quede en manos de la directora ponerlos en cintura." (EI, S6, DGSEI)*

Es aquí donde las tácticas, como el equivalente de una *jugada en una partida de cartas*, cobran sentido por su efectividad. *“Dependen de la calidad del juego, de las cartas recibidas (tener un buen juego) y de la manera de jugar (ser un buen jugador). La jugada cuestiona por un lado, los principios que condicionan el espacio de juego, por otro, las reglas que asignan un valor a las cartas recibidas y posibilidades del jugador”* (M. de Certeau, op. cit, p. 62)

Las supervisoras juegan a su manera con las reglas, se valen de distintas estrategias para hacer frente a una gran diversidad de situaciones, utilizan los recursos del lugar para resolver toda suerte de problemas y conflictos cotidianos. Por ejemplo, en el caso de la supervisora que alude a los desfalcos de los padres de familia en las mesas directivas, la estrategia consiste en “monitorear” la situación de forma indirecta, solicitando e incluso presionando a las directoras para que éstas a su vez ejerzan una vigilancia constante sobre el manejo de estos recursos.

*“Mensualmente enviamos un informe de asesoría a la Mesa Directiva porque no podemos hacer auditoría, ni revisión, sólo podemos ser asesores (....), es la única relación; entonces en esa asesoría les digo a las directoras que revisen los libros de contabilidad y si encuentran cosas que corregir deben de señalarlas y eso con la intención de saber cómo es que se está manejando el dinero. Así ellas me mandan su informe y sé si lo están haciendo o qué, si a mí me dicen que todo va bien, pues como que les creo...”. (M. Zavala: DGSEI)*

Otra estrategia utilizada ante la falta de maestras en las escuelas es recurrir a los padres para exigir a las autoridades que se cubran faltantes de personal:

*“Yo tuve una experiencia aquí (en alusión a la escuela donde se ubican sus oficinas), pues no se cubría a una docente y los padres estaban fuertes en ese entonces y uno de ellos me comentó ‘y ¿usted qué hace?, si usted no nos puede resolver el problema porque no depende de usted y no es su facultad, entonces ¿de quién depende?’. Le dije ‘vamos a la coordinación para que nos saquen de esa duda’, me llevé a dos padres de esa escuela con un oficio y las firmas de los demás padres solicitando a la docente que faltaba y bueno, ya la coordinadora regional me dijo que a partir de esa fecha se asignaba docente.” (EI, JS1, DGOSE)*

Las tácticas aparecen también como mecanismo de continuidad en el uso de ciertos recursos, aún cuando existan indicaciones expresas en el sentido de eliminarlos. Por ejemplo, una de las entrevistadas comentó con cierto dejo de añoranza, que la CSEP-DGOSE les había dado indicaciones de eliminar un formato de registro utilizado para verificar el cumplimiento de las visitas realizadas por las supervisoras:

*“Era una forma muy buena de controlar, ellas respondían, pero preescolar dijo que ya no era necesario eso, aunque yo se los sigo pidiendo, para respaldar... y así sé si ellas fueron a hacer las visitas.” (E1, JS2, DGOSE)*

En el ámbito de lo que denominan lo “técnico-pedagógico”, con frecuencia emplean recursos paralelos a los preestablecidos por la cuadrícula institucional, aún cuando su uso implique mayor esfuerzo y les exija destinar tiempo adicional a ciertas tareas. Hay desde quienes realizan anotaciones detalladas en sendas libretas por ciclo escolar, registran el número de asistentes a las reuniones mensuales, los acuerdos tomados y las firmas de conformidad sobre estos últimos. Otras apuntan pormenorizadamente lo observado o acordado en cada visita a las escuelas y lo utilizan para preparar la agenda de las reuniones de consejo técnico mensuales o también exponen en lugares visibles de sus oficinas las actividades de la semana y las fechas próximas de entrega de documentación por parte de las directoras.

Las tácticas y recursos se emplean también en asuntos tales como las visitas, las evaluaciones o la planificación de su trabajo. Por ejemplo, la maestra que mostró físicamente una libreta de notas comentó que acostumbraba consultarla cada vez que realizaba una nueva visita además de que su plan anual de trabajo lo había elaborado principalmente con base en lo que ahí tenía anotado.

Otra se vale de las anotaciones en un pizarrón colocado en un lugar visible, útiles no sólo para ella sino también para sus apoyos administrativos<sup>14</sup>, pues de esta forma podían

---

<sup>14</sup> Todas las supervisoras y jefas de sector cuentan con personal de apoyo administrativo y/o técnico pedagógico. Se trata de docentes comisionadas a las zonas para realizar tareas de asesoría a las escuelas,

consultar fácilmente lo que había que entregar y llamar con suficiente anticipación a las directoras a fin de recordarles el próximo vencimiento del plazo de entrega de documentación sobre cuestiones tan diversas como los informes de desayunos escolares, la asistencia de los niños o las plantillas de personal.

Otras tácticas están relacionadas con la forma de atender indicaciones que juzgan como absurdas, irracionales, fuera de lugar. A pregunta expresa sobre si siempre hacen lo que les dicen que tienen que hacer, una de ellas señaló lo siguiente:

*“Yo me acomodo a lo que tengo, luego las indicaciones me llegan fuera de la realidad, por ejemplo me dicen ‘te toca elaborar una situación didáctica y te toca ir a aplicarla a un grupo’, y bueno, pues tengo que cuidar que el grupo se encuentre acorde porque no va a estar con la educadora, ver el material, etcétera; y uno dice ‘sí lo voy hacer, pero voy a ver las características de la comunidad y a ver qué tanto me funciona’. En este caso yo modifiqué (trabajar) con cinco niños y no todo el grupo, en una secuencia de 10 minutos (de actividades) para ver qué tal funciona.” (E1, S3, DGOSE)*

Esta misma maestra alude a la supervisión de planteles particulares como otro ámbito en el que pone en juego sus tácticas de sobrevivencia, actividad que si bien forma parte de

---

pero la mayoría lleva a cabo actividades secretariales o administrativas. Zorrilla y Calvo (2002) afirman que es una prerrogativa de los supervisores elegir a los apoyos técnicos que fungen como sus colaboradores. Esto tal vez sea así en las entidades, pero en el Distrito Federal, donde el retiro voluntario colocó a la educación preescolar en situación de emergencia, los apoyos técnicos de las oficinas centrales se redujeron drásticamente, la mayoría de las maestras que se encontraban comisionadas para desempeñarse como tales en las oficinas centrales regresaron a sus actividades docentes frente a grupo o de dirección. Otras que contaban con un dictamen que justificaba su cambio definitivo de actividad, es decir, separación definitiva de la actividad docente frente a grupo, fueron ubicadas en las oficinas de las supervisoras y jefas de sector. De esta forma, las docentes que fungen como apoyos de la supervisión, generalmente separadas de la docencia frente a grupo de manera permanente por “cambio de actividad”, no son elegidas por las supervisoras, sino asignadas por la administración. Cuatro de las entrevistadas mencionaron contar con apoyos en esta situación, varias manifestaron también su desacuerdo con los apoyos que les fueron asignados, ya que constantemente faltan y desconocen el funcionamiento de la supervisión. Una de ellas definió la situación como un secreto a voces que las supervisoras tienen que trabajar con personal enfermo. Se trata al parecer de una cuestión común, sin embargo, se desconoce el número de docentes comisionados a tareas distintas a la docencia frente a grupo con “cambio de actividad”. No nos referimos aquí a los comisionados por el sindicato, sino al grupo de docentes asignados a tareas de apoyo a la supervisión en donde pueden existir desde “in subordinados” del sistema, acusados de maltrato, o bien docentes que padecen de enfermedades crónicas como depresión, alcoholismo o son faltistas consuetudinarios. Dice Bauman (2005) que como resultado de la modernidad, lo que más tememos es ser abandonados, *despojados, excluidos, del sistema, tememos ser lanzados al patio de la chatarra. ¿Acaso para la institución los apoyos técnicos de la supervisión son desperdicios lanzados al patio de la chatarra? Por extensión, ¿la supervisión es el patio donde se acumula la chatarra?*

lo que les dicen que tienen que hacer, al parecer ésta se cubre solo parcialmente en función del tiempo disponible y las circunstancias concretas.

*“Por lo general no nos da tiempo de verlos (a particulares), yo en lo personal los dejo al último, si me da tiempo, los veo.” (Idem)*

Como lo muestran los fragmentos narrativos expuestos a manera de ejemplos, las estrategias forman parte de un complejo tejido de funcionamientos cualitativamente distintos en donde se perciben *principios implícitos* (De Certeau, op. cit, p. 62) tales como “salvaguardar la norma sin atribuciones”, que por el hecho de que no están definidos ni son explícitos, crean márgenes de tolerancia y posibilidades; de este modo, las reglas explícitas están acompañadas de un límite que las invierte.

Ejemplos de lo anterior son las tácticas de las supervisoras que intentan seguir caminos distintos a los que establece el orden institucional promoviendo actividades que se salen de la rutina diaria, como por ejemplo, organizar reuniones de trabajo con directoras fuera de los lugares permitidos, actividades sabatinas con padres, elaborar y aplicar materiales de apoyo a la planeación; acudir con los padres a demandar se cubra el personal faltante.

Los testimonios en este sentido indican también que cuando esto ocurre, es decir, cuando las supervisoras se atreven a impulsar iniciativas que a juicio de la autoridad se salen de la norma, la respuesta institucional es obstaculizar trabajos, prohibir actividades innovadoras que amenazan con romper con dicho orden, porque simplemente “no se puede hacer”.

Existen otro tipo de actividades institucionalizadas, continuas, recurrentes y generalizadas no oficializadas en ningún ordenamiento que sin embargo se encuentran integradas a la rutina diaria de las supervisoras (Mato Bode M. A. et. al. 2001). Un ejemplo emblemático de este tipo de actividades son las reuniones técnicas semanales que regularmente se realizan en prácticamente todos los jardines oficiales del DF. A pregunta expresa, ninguna de las entrevistadas pudo decir de dónde o cómo surgieron,

pero todas recuerdan haber asistido a ellas desde que comenzaron su trayectoria profesional. Sólo una mencionó que antes las realizaban después de que los niños se iban y ahora era más común que se llevaran a cabo por las mañanas, antes de la hora de entrada.

Estas reuniones, conocidas como reuniones técnicas semanales, son una característica del nivel preescolar, a diferencia de lo que ocurre en primaria o secundaria, donde las reuniones que se realizan regularmente son las de consejo técnico el último viernes de cada mes. En preescolar, estas reuniones semanales se han vuelto una costumbre, una tradición no formalizada en reglamento alguno que se ha mantenido a lo largo del tiempo, han sido interiorizadas por las educadoras, directoras y supervisoras, han pasado por un proceso de apropiación subjetiva, en suma, se han institucionalizado (Berger y Luckman, op. Cit.; Mato Bode, op. cit.).

Las tácticas y recursos hasta aquí descritos constituyen manifestaciones objetivas concretas de las formas de las que se valen las supervisoras para ubicarse, apropiarse del lugar, transitar por las rutas fijas, las representaciones gráficas y escritas que caracterizan a la cuadrícula institucional y jugar a su modo, con las reglas establecidas. *“Ahí donde la representación sinóptica (gráfica, manifiesta, descriptiva, escrita), instrumento de conminación y de dominio por medio de la mirada, nivela y clasifica todos los datos recopilados, la práctica organiza discontinuidades, nudos de operaciones heterogéneas.”* (De Certeau, 2000, p. 61)

Lo expuesto hasta aquí evidencia también el peso que tienen los diferentes niveles de control constitutivos del sistema de supervisión, mismos que han incorporado las demandas de las políticas educativas y las prescripciones generales del sistema experto, sin modificar la lógica de control en la que se ha sustentado desde siempre.

#### 4.3.2 *Dimensión subjetiva: opiniones, pensamientos y percepciones*

En este apartado pensábamos adoptar como criterio de exposición las inquietudes relacionadas con dos cuestiones específicas: la obligatoriedad y el retiro voluntario. Sin embargo, una vez analizados los testimonios, nos percatamos de varias cuestiones presentes y simultáneas. En primer lugar, la obligatoriedad, proceso con el cual lidiaban al momento de realizar las entrevistas, surgió como un tema relevante sobre todo por sus repercusiones en las condiciones y exigencias institucionales concretas emanadas de su puesta en marcha. En segundo lugar, si bien se trató de dos asuntos cuyo origen fue un tanto cuanto distinto, tanto la obligatoriedad como el retiro voluntario aparecen recurrentemente entrelazados en los relatos. Ambos surgen como temas disparadores a la vez que como pretexto a partir del cual se desprendieron otros tantos asuntos, mismos que pusieron de manifiesto la forma subjetiva que han adoptado estos acontecimientos recientes al igual que sus repercusiones. Entre los más recurrentes están las finalidades y retos de la educación preescolar, las necesidades y demandas sociales a las que responde al igual que el papel de las escuelas públicas frente a las particulares, aspectos todos ellos que en conjunto, dan cuenta de las tomas de posición de las supervisoras dentro del campo de relaciones sociales del que forman parte (Bourdieu, 1991).

Estos temas, claramente presentes en los relatos de las supervisoras, además de constituir el medio para acceder a la dimensión subjetiva de las prácticas, dotaron de un contenido concreto a sus opiniones, pensamientos y percepciones.

Todas estas tomas de posición aparecen contextualizadas organizativamente cuando las supervisoras realizan una serie de señalamientos sobre las diferencias entre la CSEP-DGOSE y la DGSEI.

Finalmente, todos estos elementos, indudablemente ligados a las prácticas aquí exploradas, permitieron visualizar los significados que para ellas tiene la supervisión en la actualidad.



#### 4.3.2.1 Opiniones sobre la obligatoriedad: múltiples visiones

En las opiniones sobre la obligatoriedad aparecen entremezcladas múltiples cuestiones, desde críticas veladas o abiertas hacia los políticos que impulsaron y aprobaron la medida, pasando por las autoridades que la implementaron, la manera en que fue difundida por los medios, hasta los reclamos hacia las colegas que se fueron, dudas, reflexiones o reservas hacia la capacidad de la institución, de las educadoras y la de ellas mismas para responder a la nueva situación.

En opinión de las entrevistadas, la obligatoriedad constituyó una oportunidad para dar respuesta a una necesidad social más amplia, al mismo tiempo que refrendó las ventajas y beneficios que ofrece la educación preescolar:

*“Fue algo positivo porque ha cambiado la perspectiva de los padres que creían que preescolar era sólo para entretener. En las educadoras, con o sin obligatoriedad siempre ha habido mucho compromiso...”. (E1, S6, DGSEI)*

Como se aprecia en el comentario anterior, de manera espontánea, casi natural, surge la reivindicación del compromiso como un valor constitutivo del nivel preescolar ya comentado en el capítulo anterior. Son varios los testimonios que enfatizan la noción de responsabilidad como idea fuerza que pese a todo, se mantiene vigente, concita adhesiones y se mantiene como factor de cohesión e identidad institucional: *“ya estamos en esto y no nos vamos a echar para atrás, esto es un gran compromiso”*.

Pero este optimismo inicial se ve desplazado por la coincidencia unánime con respecto a la falta de recursos de todo tipo como el principal problema de la obligatoriedad.

*“...falta personal, hay mucha demanda, los grupos son muy grandes con niños del siglo XXI que son muy demandantes, la infraestructura es insuficiente” (E1, JS 2, DGOSE)*

La dimensión política aparece claramente en los relatos, manifestada de distintas maneras y con distintos matices. Algunas entrevistadas aluden al papel jugado por diferentes gobiernos en relación con la educación preescolar, y a partir de ello se muestran escépticas con respecto a la medida en sí:

*“La obligatoriedad en preescolar para mí lo fue en el 78, yo recuerdo que en el 81 con López Portillo se dijo que habíamos logrado la cobertura del 100% en educación preescolar...y ahorita me salen con la obligatoriedad... El sentido de obligatorio no es que el padre lleve al alumno a la escuela, porque eso lo hace y lo hace desde siempre, desde Rosaura Zapata y las grandes fundadoras. La obligatoriedad es una mera cuestión política, no soluciona los problemas de una sociedad como la que estamos viviendo, fue llenar un dato que no ha sido posible que se cumpla; por ejemplo hoy nos dijeron: ‘siempre ya no van a inscribir niños de primero’. El gobierno hizo obligatorio algo que de facto se dio desde hace muchos años; no invirtió un peso para mejorar una escuela o crear una, tampoco en plazas, ni en mejorar infraestructura ni en capacitar a las maestras.” (E1, S4, DGOSE)*

Otras opiniones reflejan además de desconfianza, serias dudas con respecto a los intereses<sup>15</sup> de quienes consideran promovieron esta medida en el Congreso, que según refieren, comenzó desde fines de los noventa:

*“La entonces coordinadora impulsó la medida por la importancia política que le redituaba, sin medir la capacidad que tenía preescolar para asumirla, era una carta política.” (E1, S1, DGOSE)*

Los medios tampoco escapan a las críticas; según algunas entrevistadas, éstos promovieron una idea completamente falsa de la obligatoriedad.

---

<sup>15</sup> El papel del sindicato en este proceso y en general en todos los aspectos abordados en este estudio, apenas y es mencionado, si acaso tangencialmente, por las supervisoras. Únicamente en uno de los relatos se los relatos se alude al mismo explícitamente como un protagonista importante en el tema de la obligatoriedad.

*“Los padres fueron mal informados por los medios, creyeron que los niños saldrían del J N sabiendo leer y escribir; esto me implicó invertir una gran cantidad de tiempo y esfuerzo para difuminar esta idea...” (EG 1, DGSEI)*

Como puede apreciarse, esta crítica al papel de los políticos y los medios en la difusión a su juicio tergiversada de la obligatoriedad, entremezcla un tema que ha sido objeto de debate público desde la década de los ochenta en la educación preescolar, que es si considerar o no el aprendizaje de la lectoescritura como una de sus finalidades explícitas<sup>16</sup>.

No todas las opiniones encierran críticas hacia los políticos, legisladores, gobernantes y autoridades educativas, todos ellos ocupantes de posiciones externas e internas al campo educativo. La obligatoriedad también las ha llevado a reconsiderar su propio optimismo inicial al igual que sus expectativas. De este modo, lo que en un principio fue motivo de festejo dio paso casi enseguida a una perspectiva realista-pesimista con visos de claro malestar.

*“En cuestión de la obligatoriedad, yo decía que el nivel fuera obligatorio, ya que lo estoy viviendo, creo que no estamos preparados para ello y no sabíamos lo que estábamos diciendo y esto era un problema de una magnitud increíble que no hemos podido subsanar ....” (E I; S2, DGOSE)*

La conveniencia de la obligatoriedad es examinada a la luz de la relevancia social que pudiera tener la educación preescolar en un contexto caracterizado por las restricciones económicas, la situación de pobreza en la que viven los niños y las profundas

---

<sup>16</sup> En la década de los ochenta el surgimiento del Programa de Educación Preescolar (PEP 1981) basado en la teoría psicogenética, suscitó un amplio debate entre las educadoras y los especialistas con respecto a la conveniencia de enseñar a leer y escribir desde el jardín de niños. Este debate ocurrió a la luz de la divulgación de propuestas metodológicas en los llamados grupos integrados y la puesta en marcha de programas concretos como el Programa para el Aprendizaje de la Lectoescritura (PALE), ambas impulsadas por figuras que constituyen un referente obligado en este campo como son Margarita Gómez Palacio y Emilia Ferreiro. Con la reciente renovación pedagógica de la educación preescolar derivada de la obligatoriedad, este debate se abrió nuevamente, sin embargo, hasta la fecha y no obstante que una de las competencias que se pretende promover es la comunicativa a través del lenguaje como uno de los campos que abarca el nuevo programa (PEP 2004), la educación preescolar no tiene como uno de sus objetivos enseñar a leer y escribir a los niños de 3 a 5 años de edad.

transformaciones de la familia y la sociedad mexicana contemporánea, con particular énfasis en una mayor participación de las madres en el trabajo remunerado.

*“Yo creo que (la obligatoriedad) es una necesidad que tienen las familias actualmente para que sus hijos vayan tempranamente a la escuela, por esta situación del cambio de estructura social, ahorita ya partimos de que los niños deben de asistir al preescolar desde los tres años de edad, pero yo considero desde mi perspectiva que sí es bueno. Yo considero que sería lo ideal lograr el primer año, pues así los niños estarían esos tres años en el jardín de niños conviviendo con su compañeros de edad, participando en actividades educativas, teniendo la experiencia de sentirse ya independientes sin su mamá y en un ambiente agradable que los favorezca en su desarrollo integral y personalidad. En esta zona escolar hay muchas carencias, los niños se quedan solos a veces a cargo de familiares o hermanos que ni a la adolescencia llegan, son de 9 años aproximadamente, por lo que considero que es preferible que estén aquí.” (E1, S5, DGSEI)*

En este orden de ideas, las supervisoras consideran que el incremento de las escuelas particulares incorporadas al igual que el aumento de sus demandas de asesoría y atención por con las supervisoras, ha suscitado una reacción de confrontación entre éstas y las oficiales. Algunas afirman que las escuelas oficiales se sienten amenazadas por el aumento de las escuelas particulares incorporadas, sobre todo debido que ofrecen servicios distintos, algunos altamente valorados por las madres de familia que trabajan, como es un horario más amplio, la promesa de que sus hijos egresarán del preescolar sabiendo leer y escribir y además, tendrán actividades adicionales con las que los planteles oficiales no cuentan, como música, computación, natación u otras similares.

Esta situación plantea nuevos retos a la educación preescolar y particularmente a las escuelas oficiales, cuestiones en las que de un modo u otro, se sienten directamente involucradas.

*“Un punto fuerte es constatar que ante la sociedad realmente valemos como nivel, que somos el antecedente idóneo de la educación primaria, de que entregamos resultados, de que sacamos un perfil de egreso y de que nuestros niños preescolares a la hora que se van a la primaria puedan ser aceptados, así entonces podemos hablar de una continuidad. Siento que ese es un reto que nos demanda la sociedad.” (EG2, DGSEI)*

*“Con esto de la obligatoriedad el reto en escuelas oficiales sería (lograr) un mayor aprovechamiento, porque si estamos hablando en números por ser obligatorio vamos a crecer, (pero) como consecuencia de la obligatoriedad, el reto está en mejorar la calidad de atención a los niños(as) y por supuesto el impacto se tiene que ver en la primaria en el aprovechamiento escolar. En las particulares sería ir conciliando los intereses económicos que genera una escuela particular con los intereses de los niños y las niñas, porque muchas veces pasan sobre de ellos.” (EI, S4, DGOSE)*

Los retos planteados en estos comentarios son básicamente tres: garantizar la continuidad entre el nivel preescolar y la primaria, obtener resultados concretos demostrables y mantener un equilibrio razonable entre el interés económico de las escuelas particulares y el cumplimiento de las finalidades de la educación preescolar.

Con respecto al primero, no resulta del todo infundado, ya que ante la actual Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB 2009), esta preocupación puede traducirse, objetivarse en un tiempo no muy lejano, en nuevas exigencias institucionales. Este punto está directamente relacionado con el segundo, sobre todo considerando que en el contexto actual, la evaluación del rendimiento escolar como sinónimo de aprendizaje se ha convertido en el parámetro por excelencia para valorar la calidad de la educación.

Por último, con respecto al reto de conciliar los intereses económicos de las escuelas particulares con las finalidades de la educación preescolar, éste parece constituir un foco de tensión real en la práctica de las supervisoras, difícil de solucionar en la medida

en que la autoridad educativa, al mismo tiempo que tiene concesiones diversas con los particulares<sup>17</sup>, refuerza la nula capacidad de sanción de las supervisoras al respecto.

Las opiniones también expresan cuestionamientos hacia la capacidad de las educadoras para responder a las actuales circunstancias.

*“El de la obligatoriedad es un tema muy especial, las maestras no han trabajado con niños pequeños (en referencia a los de 3 años), y el hecho incluso de que las mamás vayan a dejar a su niño a tan corta edad (a la escuela) siendo que no somos una guardería....creo que la obligatoriedad nos va a mover el tapete, ahorita estamos viendo que estamos a toda nuestra capacidad, revisando estructuras, también el personal. Es un desafío atender a niños tan pequeños, eso obliga a una formación específica.” (EG 3, DGSEI)*

Pero no sólo las capacidades de las educadoras se ponen en duda; también las anteriores supervisoras y jefas de sector son objeto de crítica porque primero promovieron la obligatoriedad y luego se acogieron al retiro voluntario.

*Quienes la propusieron (la obligatoriedad) no están aquí para dar la batalla, porque nos dejaron un paquetazo... Esta zona tiene 21 planteles y entrega 19 supervisiones mensuales, no se compara con lo que hacían mis compañeras supervisoras en su tiempo de gestión. Ellas pugnaron por eso (por la obligatoriedad) pero no lo vivieron, de hecho con todo el respeto que me merecen siento que ellas no hubieran aguantado el ritmo de trabajo que tenemos de desplazarnos de ir y venir, creo no lo hubieran aguantado” (EI, S2, DGOSE)*

---

<sup>17</sup> Como se documentó en un estudio previo (Rivera Ferreiro, 2008) al igual que en diversas notas periodísticas publicadas entre el año 2003 y 2005, desde el inicio de la obligatoriedad los particulares se organizaron para defender sus intereses, presionaron a las autoridades para que flexibilizaran las normas y lograron que éstas establecieran plazos especiales para su cumplimiento. Cfr. los Acuerdos Secretariales 332, 357 y 358 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2000, el 3 de junio de 2005 respectivamente.

Además del reclamo a las supervisoras y jefas de sector veteranas que primero promovieron y luego eludieron la obligatoriedad, las opiniones dejan ver también sus dudas con respecto a la capacidad institucional para enfrentar este nuevo escenario:

*“Es importante que se le diera este sentido (obligatorio) a la educación preescolar, estoy de acuerdo en la importancia y de que todos los niños asistieran, por un lado, pero por otro, como que no estamos respondiendo a esa importancia, nos falta mucho... Primero, cubrir el personal, no estamos respondiendo ante la sociedad que sus hijos estén con una docente frente a grupo, los niños se reparten y no están siendo atendidos como debe de ser y merecen, tenemos muchos niños y mira que en Benito Juárez somos pocos, hay grupos de 30 a 35 máximo, en algunos casos hasta de 20, pues tienen dispensa debido a que se encuentran en una casa adaptada, pero creo que la SEP tendría que tener los suficientes recursos, no entiendo cómo es que lo hizo obligatorio si no lo vamos a poder atender. Lejos de estar beneficiando estamos perjudicando (a los niños). (EI, JS 1, DGOSE)*

*“Otro de los problemas que también presenta la obligatoriedad es hasta qué punto como institución somos la mejor respuesta para la sociedad, donde la madre cada vez trabaja jornadas más amplias y el padre igual. ¿Realmente el modelo que manejamos de horario de servicio es la respuesta que la sociedad mexicana actualmente requiere?” (EG 2, DGSEI)*

Sin embargo, sus opiniones difieren cuando valoran la pertinencia de la medida; mientras algunas enfatizan sus ventajas en función de las necesidades sociales que real o potencialmente puede cubrir la educación preescolar, otras manifiestan su desacuerdo en tanto se opone a su propia visión de lo que consideran son los fines legítimos de la educación preescolar, ligada a sus propias concepciones sobre los niños pequeños como seres indefensos y al papel de la familia en su protección, particularmente de las madres como responsables directas de la educación de los hijos en la primera infancia:

*Algo que también descontrola es esto de que los señores del Senado dijeron que los niños inicien a más temprana edad su educación preescolar, eso no es correcto, desde el punto de vista de que un infante esté bien sólido en todo lo que debió vivir con su familia y que por necesidades lo sacan de su hogar el pobre tardará más en adaptarse en un jardín y bueno, no hay de otra, se tiene que ajustar a un sistema escolarizado. Siento que el proceso de adaptación del niño es más tardado, primero desde el control de esfínteres, de atención, etcétera. Un niño para ser feliz primero debe de vivir en su medio familiar, ¿por qué lo sacan?, porque las necesidades sociales han cambiado, las madres trabajan o porque también ya no los quieren tener en casa y todo eso es consecuencia de la modernidad (.....). Yo soy partidaria y espero también las supervisoras lo vean de esa manera, no pueden ser tres años de obligatoriedad de preescolar, aunque lo diga la ley, deben de ser dos...” (E I, JS2, DGOSE)*

Más allá de las diferencias de opinión sobre los fines de la educación preescolar, las supervisoras opinan de manera unánime que con la obligatoriedad se incrementaron las demandas sociales y en particular de los padres, por un mejor servicio. También coinciden en señalar que esta medida provocó múltiples conflictos y nuevas demandas por parte de los particulares, suscitó cierto temor en las públicas porque se sienten amenazadas al no poder ofrecer a los niños pero sobre todo a las madres, lo mismo que las particulares: un horario más amplio y un mayor número de actividades. De manera unánime, todas coinciden en que la obligatoriedad las ha afectado de manera directa, pues ha intensificado considerablemente sus cargas de trabajo.

Las entrevistadas manifiestan estar dispuestas a asesorar y en general, a desempeñar su trabajo de acuerdo con los planteamientos de las políticas y del sistema experto sobre la transformación de la supervisión, pero por otro lado mencionan que constantemente se enfrentan a demandas de reproducción y continuidad de determinadas prácticas no únicamente desde la cuadrícula institucional sino también por parte de otros actores que ocupan posiciones distintas. Por ejemplo, algunas refieren que las educadoras y directoras les solicitan su opinión y aceptación sobre cuestiones como el decorado o el obsequio para el día de las madres. Otro caso similar es el de los apoyos de la supervisión que presionan a las supervisoras para que a su vez éstas les exijan a las



directoras que cumplan con la entrega de determinados documentos *“porque tú eres la jefa”* o *“porque siempre se ha hecho así”*. Algunas consideran que combatir este tipo de situaciones constituye una lucha contra la costumbre, las formas establecidas, las rutinas.

Otra fuente de tensiones es la elaboración de reportes o el levantamiento de actas ante faltas injustificadas, retardos, ausencias u otros motivos similares; el cumplimiento de esta tarea de fiscalización laboral tradicionalmente asignada a la supervisión, además de dilemática y engorrosa, parece cada vez más difícil de sostener. Las supervisoras evitan al máximo levantar actas administrativas, aunque algunas, sobre todo quienes se desempeñan como jefas de sector, consideran que *“aunque parezca inhumana”*, es preciso aplicar la norma y vigilar que se cumpla, simple y sencillamente porque es parte de sus obligaciones.

Los dilemas éticos derivados de la aplicación de la norma son indudablemente una fuente constante de tensiones ya que por un lado, en su calidad de guardianas de la norma, fungen como jueces y ejecutoras de la misma en el ámbito laboral, tarea difícil de asumir con sus propios compañeros. Al mismo tiempo, en su condición de trabajadoras de base, también son objeto de aplicación de esas mismas normas. Esto deriva en una situación de fuerte ambivalencia a la hora de tomar decisiones en circunstancias difíciles en tanto pueden afectar a otras compañeras, al fin y al cabo con iguales derechos y obligaciones.

Pero las tensiones no proceden exclusivamente de dilemas éticos, también les subyacen motivos prácticos poderosos, ya que levantar un acta por faltas injustificadas puede culminar en una decisión que derive en la falta de recursos, grupos sin maestra o escuelas sin conserje. De manera que si la situación lo permite, prefieren recurrir a la negociación directa como táctica para resolver el problema.

*“Yo no soy tan dura con la aplicación de la norma, he aprendido a ser humilde y humana, no se puede ser dura ni cuadrada, porque las consecuencias pueden ser todo lo contrario a lo que uno espera, por decir, si una chica me falta tres días y por consecuencia le levanto un acta de abandono de empleo eso genera el levantamiento de muchos trámites, pero si yo me espero y ella se comunica y me dice qué pasa y se presenta pues ya...; eso me pasó con una chica que me faltó, fue inesperado, es joven está embarazada, se le vino el mundo encima y bueno todo lo que nos pasa como mujeres y que si yo hubiera procedido a levantar el acta de abandono de empleo hubiera sido más problema y no tendría una educadora. Igual me pasó con otra que perdió los planes, se los llevo a la casa y la asaltaron, obvio no tenía los planes desde agosto a la fecha que yo fui, le digo: ‘pero si yo vi estos planes’, y ella me respondió: ‘pues sí pero es que pasó esto’ y le dije: ‘mira no te preocupes y empiézalos a elaborar para ver qué podemos rescatar de lo que se perdió’ y sí respondió bien la chica, elaboró los planes, quién sabe cómo le hizo para recordar todo y quedó bien, que si hubiéramos levantado un extrañamiento.” (E1, S2, DGOSE)*

El marcado desequilibrio entre el cúmulo de responsabilidades es inversamente proporcional al margen de acción formalmente reconocido para aplicar sanciones; esta situación parece ser otra importante fuente de tensiones. Por un lado son ellas las que reciben las solicitudes para cubrir la falta de conserjes, educadoras o personal de intendencia para el aseo de los planteles; pero por otro lado no cuentan con las atribuciones necesarias para solucionar directamente y en forma expedita estas carencias.

La falta de recursos, pero sobre todo de personal en las escuelas, es un problema al que no obstante su recurrencia, las supervisoras parecen haberse acostumbrado; una de ellas aludió al escepticismo expresado por sus propias compañeras supervisoras cuando les mostró que en su plan de trabajo anual había incluido la falta de recursos y las plantillas incompletas de personal como un problema importante a ser resuelto.

Pese a la falta de recursos, nuevos problemas y dificultades diversas que trajo consigo la obligatoriedad, las supervisoras no han dejado de asumir el papel de autoridades,

entienden que representan a la institución, la personifican. De qué otro modo entender si no testimonios como el siguiente:

*"...si no hay pronta solución (a las solicitudes para cubrir personal), uno tiene que buscarla (...) y si uno se equivoca en esa decisión se tiene que atener a las consecuencias de la misma". (E1, S2, DGOSE)*

#### *4.3.2.2 Sobre lo pedagógico: el nuevo programa y la asesoría*

Como se comentó en el apartado sobre las manifestaciones objetivas de las prácticas, para las supervisoras "lo técnico pedagógico" abarca una diversidad de asuntos directamente relacionados con el trabajo en las aulas y las escuelas a cargo de las supervisoras. Al margen de las variantes que pudiera adoptar esta definición, un elemento objetivo de esta categoría es el programa pedagógico del nivel, norma académica o pedagógica que expresa los fines y objetivos formales por medio de los cuales se pretende asegurar el cumplimiento del mandato institucional que se espera cumpla la educación preescolar. El programa es y ha sido siempre el marco de referencia y guía de acción de las educadoras, y en menor medida de las directoras y supervisoras, aunque no siempre ha sido así, pues como vimos en el capítulo anterior, específicamente a partir del predominio del modelo de supervisión burocrática, si un objeto de supervisión fue desplazado fue precisamente éste, el pedagógico formativo.

A raíz de la obligatoriedad, en el año 2004 entró en vigor un nuevo programa bajo el enfoque de competencias; desde siempre, las supervisoras han sido responsables de vigilar que las escuelas trabajen conforme los programas vigentes, y ésta no fue la excepción. Como suele suceder en estos casos, uno de los problemas que enfrentan las supervisoras es el rechazo o las naturales resistencias de quienes se espera que lo apliquen.

*"La gran diferencia entre los programas anteriores y el actual es que ahora se ven por las capacidades de los niños, las competencias y el gran problema que veo yo con las educadoras es que tenemos muchas prácticas muy arraigadas que nos cuesta dejar. Por ejemplo la idea que tienen de que si el niño hace la clásica hojita de*

*colorear, hacer el boleado, el rasgado, significa que el niño trabajó y bueno no es así, no todos hacen lo mismo, ahora es por competencia y por niño.” (E I, S5, DGSEI)*

Esta misma maestra señala que cuando comenzó a aplicarse el nuevo programa, durante las visitas a las escuelas las educadoras se mostraban escépticas porque consideraban que era “más de lo mismo” .

*“Las maestras decían: ‘estamos haciendo lo mismo pero con otras palabras’ y bueno uno sabe que no es lo mismo, se da uno cuenta que es muy diferente, es una educación y enseñanza muy personalizada y antes no se hacía esto, era todo muy general y si aprendían qué bien y si no pues uno ya se los había dado. Ahora sus comentarios refieren a ‘no le entiendo’ y bueno eso me quiere decir que vamos bien (ella ríe)” . (EI, S2, DGOSE).*

Otras consideran que sobre todo para las educadoras, el nuevo programa fue un tanto cuanto violento, en tanto descalifica sus aprendizajes y experiencia previa. Esto las afecta directamente, pues tienen que batallar con las resistencias que provoca esta situación.

*“...el programa fue violento para todas las maestras, durante años te hacen aprenderte algo y después te dicen que todo eso ya no sirvió, que fue un error y que ahora han descubierto una maravilla y bueno esa parte es dura para una maestra, reconocer o suponer que todo el esfuerzo que aplicó no le funcionó y que además lo están cuestionando. Ahora trato de enseñarles la función del plan, que se cuestionen el porqué de él y que lo vean de otra forma y no como un requisito el cual me deben de enseñar.” (EI, S4, DGOSE)*

Todo parece indicar que el nuevo programa ha acentuado la presión institucional sobre ellas mismas a fin de que verifiquen el logro de las competencias de aprendizajes en los niños pequeños en términos de resultados demostrables. Esto constituye una fuente de tensión porque por un lado reconocen que hacerse cargo de ello no es nada sencillo, toda vez que según refieren, ésta no era una de sus tareas habituales.

*Antes de la obligatoriedad lo que se pedía era vigilar, controlar, que se cumpliera con el trabajo, como que no había mucho interés porque los niños aprendieran, bueno... sí lo había pero no venía desde nuestra función ver y constatar que verdaderamente los niños estaban aprendiendo. Teníamos que ver que las maestras tuvieran sus planes y que trabajaran de acuerdo a lo que el Plan decía, que tuvieran su lista de asistencia, (cuestión) que bueno... hasta la fecha sigue, pero la diferencia ahora radica en que tenemos que constatar los aprendizajes de los niños desde nuestra función." (E1, JS1, DGOSE)*

Como parte de este proceso de apropiación del nuevo programa, esta misma entrevistada comenta que la CSEP les requirió expresamente que diseñaran y aplicaran situaciones didácticas junto con las supervisoras, directoras y educadoras, por un lado para tratar de entender el nuevo enfoque, "ponerse en los zapatos" de las educadoras y modelar la práctica. Pero no es éste un trabajo sencillo que pueda reducirse a una cuestión de pericia técnica, en el fondo tiene que ver sobre todo con el grado en que las supervisoras asumen ésta como parte de sus actividades sustantivas.

Anteriormente, los aún llamados inspectores fiscalizaban directamente en las aulas el trabajo de los maestros y el dominio de los aprendizajes escolares por parte de los alumnos, incluso examinaban directamente a los estudiantes. A medida que el sistema educativo fue creciendo, los objetos de supervisión se fueron desplazando hacia la búsqueda del control del funcionamiento del sistema educativo y por ende, de su eficacia administrativa. El trabajo pedagógico de los inspectores, después llamados supervisores fue en declive. Hoy que las políticas demandan de los supervisores una actuación profesional que privilegie lo pedagógico, asumir esta responsabilidad representa una fuente de tensiones y confrontaciones entre las propias supervisoras y jefas de sector que están a favor y en contra de algo que no asumen del todo como parte de sus tareas.

*"Ponerse a diseñar situaciones didácticas no siempre uno como autoridad lo hace, hay quienes se lavan las manos por ser autoridades, pues dicen que ya no deben estar directamente con los niños. Yo asesoro a las supervisoras y éstas dicen: 'yo asesoro a las directoras y éstas a las docentes frente a grupo', no está*

*plasmado desde el programa esto de que uno desde la Jefatura de Sector diseñe situaciones didácticas y las aplique. Lo que sucede es que no se podría obligar, en el momento en el que se obliga lejos de ayudar lo que hace es entorpecer, hay muchos argumentos con respecto a por qué las supervisoras de zona no entran a las aulas, porque dicen que '¿cómo es posible!, hay que darle confianza a las docentes y no podemos decirles cómo se hace', pero se les argumenta que no se trata de eso, sino más bien lo que se busca es llegar a la docente y pedirle autorización para trabajar con su grupo y explicarle que se busca estar en empatía con ella y descubrir qué tanto se puede avanzar con los niños y que pongan en juego sus competencias. Sabemos que no es sencillo registrar y cuando nosotros (jefas de sector) hacemos este ejercicio con las supervisoras, no es tan fácil describir y eso que tengo a siete personas, pero las maestras están trabajando con un grupo de 20 niños y no es sencillo. Hoy por ejemplo estuve con una maestra de este jardín, porque a partir de enero me propuse ir a visitar los jardines y atender la parte técnico pedagógica y a ver qué pasa, voy a dejar lo administrativo un rato. Voy a ver a esta maestra la semana pasada y ahí apliqué una situación didáctica de pensamiento matemático con base en la competencia que la maestra quiere favorecer en un equipo." (E1, JS1, DGOSE)*

De este comentario se infiere que existen posturas encontradas entre las supervisoras y jefas de sector con relación a si les corresponde o no diseñar, aplicar y en cierto modo mostrar a las educadoras cómo trabajar situaciones didácticas en el aula para operativizar el programa. Pero más allá de ello, lo que aquí se encuentra en juego es el modelo de supervisión como asesoría que desde las políticas educativas y el sistema experto se pretende cumplan los supervisores.

Las entrevistadas consideran de manera unánime que una de las razones que les impiden asumir cabalmente la función de asesorar a las escuelas es la excesiva carga de trabajo administrativo. Al respecto, viene a cuento el artículo 22 de la Ley General de Educación que establece lo siguiente: *"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.”*

De este ordenamiento se deduce que es responsabilidad de la autoridad educativa hacer lo necesario para simplificar y reducir los procedimientos administrativos. Sin embargo, como hemos visto a lo largo de este capítulo, las autoridades educativas que intervienen en el nivel preescolar son muchas, las instancias que realizan actividades de supervisión también, de modo que resulta un tanto cuanto ambiguo saber a quién le corresponde hacer cumplir este ordenamiento. Se entiende que una Ley no define con precisión cómo ha de aplicarse, para eso están los lineamientos de trabajo que se elaboran a partir de las leyes.

Los *Lineamientos para la Organización y funcionamiento de las escuelas de Educación Preescolar*, en el apartado titulado “*Supervisión Escolar*”, indican que es responsabilidad de Jefas de Sector y Supervisoras asesorar, orientar y facilitar el desarrollo del proceso educativo. Así mismo, la supervisión dará preferencia a las actividades técnico-pedagógicas apegándose al artículo 22 de la LGE antes mencionado, dando preferencia a todos aquellos aspectos que contribuyan al desempeño adecuado de la función docente (*DGOSE, 2001, p. 11*)

Lo que aquí se aprecia es una especie de círculo vicioso. Mientras las políticas y el sistema experto plantean que los supervisores deben desempeñar principalmente tareas de asesoría, acompañamiento y evaluación de los aprendizajes de los alumnos, los políticos aprueban leyes que se supone responden a ese propósito en tanto que los administradores elaboran los lineamientos necesarios para operar un mandato de ley. Interpretando de modo *sui generis* la noción de autoridad educativa planteada en la misma ley, la cuadrícula institucional termina trasladando a las supervisoras la responsabilidad de reducir una carga administrativa que no es demandada ni fue impuesta por ellas.

Por su parte, las supervisoras consideran el trabajo administrativo como algo inherente a su quehacer cotidiano y como una responsabilidad ineludible; en este sentido, forma parte de las acciones habitualizadas, tipificadas recíprocamente como parte del “ser supervisora”, pero paradójicamente, también consideran que éste tipo de trabajo es el principal obstáculo que les impide asumir plenamente otro tipo de tareas, como es la asesoría académica.

Evidentemente este juego no hace sino reforzar la permanencia de aquello que se pretende cambiar, todos los jugadores involucrados contribuyen a que así sea en lugar de preguntarse lo obvio: ¿a qué autoridades educativas les corresponde disminuir la carga administrativa, qué se entiende por carga administrativa, en qué consiste, cuándo puede decirse que es excesiva, quién, cómo y porqué ha dispuesto que esa carga administrativa siga existiendo?

#### *4.3.2.3 Percepciones sobre la dimensión organizacional*

Desde el principio, en los relatos proporcionados por las supervisoras emergió el tema de las diferencias en la organización, funcionamiento y formas de trabajo característicos de la CSEP-DGOSE y la DGSEI. Éste fue un tema recurrente en las entrevistas, razón por la cual decidimos dedicarle un apartado específico.

Supervisoras y Jefas de sector de la CSEP-DGOSE que en algún momento de su trayectoria pasaron por la DGSEI, consideran que en esta última existen formas de gestión institucional distintas a las que privan en la primera, entre las que mencionan una mayor fluidez y agilidad en la atención de problemas o cobertura de recursos, ventajas administrativas, mayor libertad de movimiento, comunicación más directa con las autoridades, entre otras.

*“Como directora yo tenía plena libertad era una gestión muy independiente, llegando aquí (a la DGOSE) hubo cierto control, lo noté, querían saber en dónde estaba, qué hacía, no podía mandar oficios a la delegación si no pasaban primero*



*por la coordinación, eso lo viví como supervisora de zona y me extrañó, porque allá como directora contaba con más libertad.” (J.S. 1, DGOSE)*

*“En Iztapalapa se goza de una ventaja administrativa que es una delicia, en 10 minutos se arreglaba un asunto, cosa que no encuentras aquí (en DGOSE). Otra ventaja es que te puedes relacionar con todos los niveles, para mí esa es una gran ventaja, cosa que aquí no se da.” (EI, S4, DGOSE)*

*“En Iztapalapa es más rápida la gestión, cualquier solución....la sugerencia es al momento, si nos equivocamos es en el camino, no hay que esperar a que nos den pauta para que sigamos adelante; no, ahí lo tenemos que hacer y después reportamos: ‘¿sabes qué?, se dio esta solución, nos equivocamos pero lo vamos hacer así’ y aquí (en la DGOSE) no es así, hay que solicitarlo por oficio y que pase a la autoridad correspondiente y de ahí a que regrese, es más tardado (EI, JS1, DGOSE).*

*“Cuando el retiro voluntario, a diferencia de la Coordinación Sectorial que tarda casi un año en dar las jefaturas de sector, aquí no fue el caso, inmediatamente se cubrieron las jefaturas... aquí en Iztapalapa se le ha dado más prioridad a grupos y direcciones escolares”. (EG 2, DGSEI)*

*“(En Iztapalapa) veía más seguido (a la supervisora), estaba más cerca, la veía por lo menos tres veces al mes”. (EI, S4, DGOSE)*

*“...nos vemos más directamente con las autoridades y altos mandos, es más rápido, te dicen (qué) te hace falta, ¡ah bueno! te lo mando mañana, es más corto el camino y más directa la relación”. (EI, S5, DGSEI)*

Las diferencias que las supervisoras perciben entre la DGSEI y la CSEP-DGOSE tienen que ver principalmente con una mayor agilidad administrativa reflejada en una respuesta más rápida en la atención de toda clase de solicitudes, mientras que en la segunda consideran que el camino es más tortuoso, hay que elaborar y entregar oficios a diferentes instancias, el tiempo de espera de la respuesta es más largo y a menudo es preciso reiterar varias veces una misma solicitud. Esta característica de la DGSEI podría ser atribuida a la existencia de una estructura más simple, una relación y comunicación

más directa con autoridades superiores o bien a la interacción más directa con colegas supervisores y directores o directoras de otros niveles educativos.

Por la forma en que las supervisoras de la DGSEI perciben las diferencias entre una y otra instancia, pareciera ser que la imagen interiorizada de la organización es similar a lo que Enríquez (op. cit.) define como tecnocrática.

*“En la DGSEI se encuentra preparación y actualización profesional para el personal docente, la cual es permanente y más o menos se da mes con mes; lo anterior se encuentra planeado a lo largo del año. Nosotros asistimos obligatoriamente, los cursos nos sirven para tener mayores elementos para atender los requerimientos que se nos solicitan.” (EI, S6, DGSEI)*

*“Aquí (en Iztapalapa) es muy diferente, ya no es la premura y entrega estricta; aquí la cosa es más tranquila, importa avanzar, me gustó el cambio, se han estado preocupando mucho (las autoridades) por las docentes y directoras, hay mucho seguimiento.” (EG 3, DGSEI)*

La imagen de la organización responde a ciertos rasgos característicos de las organizaciones tecnocráticas (Enríquez, op. cit.), tales como la valoración positiva del conocimiento obtenido a través de la actualización constante.

Otro aspecto en el que destacan las diferencias entre la DGSEI y la CSEP-DGOSE es además de la rapidez de respuesta, el acompañamiento y asistencia que reciben las supervisoras cuando surge un conflicto serio en las escuelas, tema que será examinado con detalle en el capítulo siguiente.

Entre las cuestiones que juzgan negativas de la DGSEI está un mayor control en los recursos, especialmente en cuanto al manejo de las plazas.

*“....hay mucho control de recursos, a mí me hicieron renunciar a mis dos plazas porque plaza dada a otro lado, plaza perdida, (aunque) yo creo que en las dos instancias hay mucho amiguismo y dedazo... esta parte le da un toque muy oscuro al*

*sistema. La supervisión aquí (en la DGOSE) la aprendí, porque allá (en la DGSEI) no era así, era muy visceral, de contentillo". (EI, S4, DGOSE)*

De esta forma, la CSEP-DGOSE es percibida como un contexto que limita más que apoyar y alentar el desarrollo profesional de las supervisoras.

*"Mi trabajo tenía un ritmo ascendente, enfrentaba menos trabas para hacer cosas; acá (en DGOSE) al contrario, hay muchas barreras, se frenan iniciativas." (EI, S3, DGOSE)*

Todas estas opiniones sugieren ciertas imágenes interiorizadas de la organización. Las supervisoras de la CSEP-DGOSE parecen haber hecho suyo una imagen de la organización de tipo burocrático en la que predomina una visión legal y racional-instrumental. De acuerdo con Enríquez (2002), esta visión enfatiza los medios (cómo hacer las cosas) por encima de los fines (para qué o por qué hacerlas). El supuesto que subyace a este tipo de organización es que las normas, reglas y procedimientos formales establecidos para cada función deben ser ante todo, respetados.

Las supervisoras de la DGSEI perciben a las autoridades jerárquicas superiores como más cercanas porque las consultan y se reúnen a menudo con ellas, aparentando llegar a decisiones colectivas cuando en realidad hay decisiones que ya tienen en mente y únicamente interesa adherir al grupo a ellas. Al mismo tiempo, permiten que una gran cantidad de decisiones poco importantes sean tomadas por quienes ocupan los escalones inferiores de la estructura jerárquica por su cercanía a la operación de los servicios educativos, en tanto conocen mejor el trabajo que hay que realizar (Enríquez, op. cit).

Lo cierto es que en la DGSEI, ciertas ideas fuerza parecen haber logrado suficientes adhesiones como para sobrevivir al cambio de administración y mantenerse en el tiempo. Una muestra es la opinión de la entrevistada, expresada en forma de reconocimiento a la calidad de la actualización recibida y el aprendizaje obtenido al realizarla en la modalidad interniveles, forma de trabajo habitual en esta dirección.

En términos generales, no obstante las diferencias de apreciación de la organización de adscripción, es posible percibir huellas de lo que Enríquez (op. cit.) denomina organización-institución, propuesta por él para referirse a aquellas organizaciones detrás de las cuales está siempre presente la institución como sistema cultural, simbólico e imaginario caracterizado por la existencia de valores más o menos formulados e internalizados que orientan la conducta de los individuos, leyes organizadoras de los intercambios que definen el tipo de lenguaje que se puede usar y el tipo de relaciones que se pueden establecer y finalmente, representaciones de la propia organización-institución en forma de prejuicios y estereotipos igualmente interiorizados. En la CSEP-DGOSE, el *imaginario-anzuelo* (“si se identifican conmigo, serán recompensados siempre”) parece predominar, en tanto que en la DGSEI parece predominar el *imaginario motor*, referido a la capacidad para proyectarse en el futuro y propiciar cambios, tiene que ver con la adhesión a un proyecto (Enríquez, ídem).

#### 4.3.2.4 Significados sobre la supervisión

Desde la racionalidad técnica en la que se sustenta el sistema experto, la supervisión es un servicio de asesoría, apoyo y evaluación de los docentes y las escuelas para mejorar su eficacia y elevar la calidad educativa; ésta es la misma noción que promueve el discurso de las políticas educativas recientes. De acuerdo con esta lógica, los supervisores son definidos esencialmente como profesionales.

En contraste, desde la lógica administrativa, que como ya se ha visto, es la que ejerce una considerable influencia en la configuración de la lógica de las prácticas, el término “niveles de supervisión” (DGOSE, 2006, pp. 89-92) es un eufemismo utilizado por la administración jerárquica para referirse a las supervisoras y jefas de sector; con una connotación eminentemente funcional, remite a significados tales como *enlace*, *bisagra*, *correa de transmisión* entre los niveles macro y micro del sistema educativo.

Por otro lado, ante las exigencias sociales de mayor transparencia en el uso de recursos públicos y la rendición de cuentas por parte de las autoridades y funcionarios de la administración pública, recientemente se han elaborado una serie de ordenamientos

dirigidos a regular estas cuestiones. En ellos se emplean términos como el de servidores públicos, hasta hace poco inexistentes que hoy día se aplican también a docentes, directores, supervisores y todos aquéllos que proporcionan un servicio que implica el contacto directo con algún segmento de la población escolar. Así pues, desde el lenguaje de la administración pública, los supervisores son considerados como servidores públicos, sobre todo cuando se trata de adjudicar responsabilidades en casos de anomalías, irregularidades o quejas.

Las supervisoras han asumido en distintos grados estas concepciones, pero también las han complementado con sus propias definiciones. De este modo, en las definiciones sobre su función y sobre sí mismas, aparecen entremezcladas las distintas denominaciones antes referidas con las propias.

Desde su perspectiva, la supervisión es *“una función valiosa y de verdadera entrega”, “una mirada extensa profesional y responsable porque no sólo es darse cuenta de las cosas, sino que hay que prevenir para dirigir, apoyar, planear para obtener resultados favorables”, “es un puesto de mucha responsabilidad”*. La supervisora es *“alguien que resuelve problemas (...), hace propuestas, apoya a los jardines de niños”, “es amiga, compañera de trabajo sin jerarquía, su trabajo no es distinto del que realiza la Jefa de Sector”, es “un apoyo, como un recurso del que ellas (las directoras) pueden disponer y también (es) en cierto nivel como autoridad, porque cuando doy una recomendación o punto de vista lo hago respaldándome en una normatividad, en un programa de educación preescolar por lo que de alguna manera si estoy transmitiendo lo que como autoridad me corresponde realizar”, la supervisora “es una autoridad abierta y dispuesta a negociar las posibles soluciones”, “soy autoridad porque me toca serlo”*.

Las entrevistadas recurren también a términos compuestos empleados en un tono jocoso para referirse a sí mismas y a la naturaleza de sus tareas: *“espantora”, “todóloga”, “apagafuegos”, “asesora de todo y nada”*.

El hecho de que se refieran a sí mismas en estos términos tiene que ver innegablemente con las experiencias previas adquiridas no únicamente desde la posición actual, sino de todas aquéllas acumuladas a lo largo de las distintas posiciones que han ocupado a lo

largo de su trayectoria; como puede apreciarse en los ejemplos anteriores, las referencias a las nociones y significados propuestos por el sistema experto, las políticas educativas o la propia administración son más bien vagas. Esto se aprecia más claramente cuando aluden a su condición de supervisadas, desde la cual realizan un balance de su posición actual contrastando su propia actuación con la de sus predecesoras.

*“Mi primera supervisora no tenía elementos para serlo, era de muchos favoritismos.” (EI, S1, DGOSE)*

*“(.....) como directora, me quedé casi todo el tiempo sola, porque aun cuando tuve muchas supervisoras, siete u ocho, no recuerdo bien cuántas fueron, pero para 11 años de dirección fueron muchas; así entonces, lo que realmente a mí me interesaba con las directoras que tengo a mi cargo (ahora), era que ellas nunca se sintieran solas y creo que es algo que estamos logrando.” (EI, S3, DGOSE)*

Otra de las entrevistadas menciona en un tono de confidencia, que siempre veía con temor a su supervisora; no mantenía comunicación alguna con ella, pues solo llegaba y observaba, escribía, le entregaba a la directora las observaciones e indicaciones de lo que había que corregir según su muy personal punto de vista y se iba. Este tipo de experiencias son el referente contrastante desde el cual aluden a su propia actuación.

*“Yo recuerdo que antes mi supervisora se quedaba en la puerta, observaba, registraba y se iba y eso era la supervisión, ahora se trata de estar adentro (del salón), estar con el niño, platicar con él para ver las capacidades que tiene; con las educadoras, ahora como que ya estamos en la misma, línea, porque (al principio) era defender (su punto de vista), pero ya con la práctica y las visitas constantes ya no me ven como yo veía a mi supervisora, ahora me saludan y me dicen: ‘¡qué gusto!’, existe más confianza.” (EI, S2, DGOSE)*

Otras critican abiertamente la falta de claridad de sus predecesoras en cuanto al objetivo de las visitas de supervisión. Esta percepción un tanto cuanto negativa aparece vinculada a la preeminencia de la observancia de las formas (vgr. decorados *bonitos*) por encima del contenido.

*“Muchas veces la supervisora no tenía muy claro el propósito de las visitas, iba y si le parecía muy bonito el decorado de los salones y los periódicos murales, veía la asistencia de los niños, su hábitos, pero no veía nada de los aprendizajes. Cuando era apoyo técnico, la supervisora con la que trabajaba usaba los formatitos en los que se palomeaba, sólo veía si cumplía el director con los aspectos del formato, pero no veía el aspecto pedagógico. Ahora siempre llevamos un cuaderno y anotamos cómo vamos avanzando, lo importante lo vamos subrayando, tomamos acuerdos.” (EI, JS2, DGOSE)*

*“Viví la supervisión como una figura verificadora de las formas. Si iba la supervisora uno o dos veces al año, era sólo para ver si el decorado estaba bonito y si las mesas estaban forradas, pero jamás fue para interactuar con nosotras las educadoras.” (EI, S3, DGOSE)*

Algunas, muy pocas, reconocen que esta vocación autoritaria manifestada en los *dogmatismos* y *favoritismos*, en el excesivo énfasis en las formas o el afán de controlar todo cuanto hacen los supervisados, no ha desaparecido, tampoco el mote de “espantoras” con el que coloquialmente se les identifica.

*“Antes predominaba la idea de la espantora, todavía pasa, pero ahora se ve como más normal (que la supervisora) vea lo que para los de adentro (de la escuela) es cotidiano y ya no lo perciben.” (EI, S6, DGSEI)*

*“.....recuerdo una experiencia mala con una jefa de sector, era muy controladora, es como un estilo en ellas que hasta la fecha aún se puede ver. (Por eso) asociaba la supervisión a estas partes de las supervisoras dogmáticas, mandonas, es decir, no le veía muchas posibilidades a la supervisión. Sin embargo, en Iztapalapa estuvimos tomando cursos de Gestión Escolar y todo ese rollo y bueno me dije por ahí es donde se abren caminos y posibilidades.....” (EI, S4, DGOSE)*

La constante referencia a sus propias supervisoras cuando ellas se encontraban en la condición de supervisadas, aparece como un elemento recurrente en las motivaciones y

expectativas, es desde ese contraste donde realizan un balance de su actual posición como supervisoras.

*“Aprendí de otras supervisoras lo que sí y lo que no quería ser o hacer cuando fuera supervisora. De las cosas buenas que les aprendí (en referencia a sus supervisoras) fue la capacidad de observación, la identificación de las cosas que pueden mejorarse, su compromiso para con el servicio educativo....querer mejorar las cosas, la constancia, la perseverancia y la identificación de las relaciones humanas que hay en las escuelas, es decir, un docente no sólo es eso, sino que además de ser un trabajador de la escuela, es un ser humano, es una persona. Hubo dos diferencias muy grandes en una y otra supervisora, una de ellas era muy humana y a la otra como que ese aspecto le fallaba, era muy competente, muy tenaz, pero en la situación personal era su punto débil.”*  
(EI, S5, DGSEI).

Esta comparación constante al parecer funciona como un elemento autorregulador en el proceso de internalización de su actual posición, pero no de ninguna manera es posible afirmar que genere una práctica radicalmente distinta a la que cuestionan. Como señala Dubet (op. cit., pp. 81-84), a causa de la creciente pluralidad y débil coherencia de los papeles que se les demanda asumir, la cadena entre subjetividad individual y acción social ya no funciona.

#### 4.4 Síntesis reflexiva

Con respecto a las trayectorias, su relevancia para la comprensión de las prácticas radica básicamente en dos cuestiones. En primer lugar, la trayectoria profesional de las supervisoras permite hacer evidente que aún cuando el tránsito por las diferentes posiciones es lineal y ascendente, éstas son asumidas de diversas maneras por la simple y sencilla razón de que las experiencias acumuladas, que son la base de su socialización profesional, son sumamente diversas. Por ejemplo, no es lo mismo permanecer como docente en una misma escuela durante 20 años que transitado durante ese mismo tiempo por cinco o más escuelas.



Lo que resulta aquí relevante para explicar las prácticas, es que aquellas maestras que han ocupado varias y distintas posiciones más allá de las que les permite la estructura del nivel, que han acumulado una gran diversidad de experiencias, y también que han trabajado en entornos de pobreza con poblaciones “difíciles”, es decir politizadas y organizadas, son supervisoras que cuentan con recursos distintos para enfrentar la supervisión. En los relatos de práctica, encontramos que las supervisoras cuya trayectoria tiene estas características, son las que se han arriesgado a proponer iniciativas o formas de trabajo un tanto cuanto distintas a las que impone la cuadrícula institucional, aunque a algunas eso les ha costado ser sancionadas.

En este sentido, las trayectorias constituyen un elemento importante para entender tanto la singularidad como las diferencias en las prácticas. Un ejemplo es el caso de la Jefa de Sector que obtiene el nombramiento por escalafón después de sucesivas solicitudes reclamando lo que desde su punto de vista es su derecho, no únicamente de ocupar el cargo sino además, en el lugar solicitado. Otro es el de aquella supervisora que como efecto de su intervención en una escuela para solucionar un accidente con una maestra, se dice sorprendida de la apertura y disposición que a raíz de ello comenzaron a mostrar las directoras y maestras de las escuelas de su zona para trabajar conjuntamente. Ambas tienen una formación similar, pero mientras la primera ha tenido una trayectoria digámoslo así, “tersa”, la segunda ha trabajado en zonas cuyas comunidades están organizadas y exigen sus derechos.

Detrás de la diversidad de formas particulares de apropiación del lugar en el que se producen y despliegan las prácticas está la trayectoria; a pesar de que la supervisión es un sistema de lugares altamente regulado, las prácticas muestran que las supervisoras se valen de diversas tácticas de verdadera sobrevivencia para transitar por él. Las prácticas se juegan en un tiempo y espacio concreto, pero ese tiempo y espacio guarda indudablemente relación con la trayectoria profesional de las supervisoras, con los lugares por los que transitaban previamente y la manera en que se apropiaron de ellos.

Tiempo, espacio y tácticas son así indisociables de las prácticas. En tanto elementos constitutivos de la trayectoria, ayudan a comprender las diferencias encontradas en las

tácticas y recursos de los que echan mano las supervisoras sobre todo para enfrentar los conflictos y tensiones que atraviesan la lógica de las prácticas.

Ahora bien, con respecto a la cuadrícula institucional, ésta da cuenta de un entramado institucional jerárquico extremadamente complejo e intrincado en el que se antoja difícil realizar una labor creativa. Además y por si fuera poco, este complejo encuadre institucional hace de las prácticas algo muy difícil de comprender. Esto resulta importante en tanto que su carácter diverso e intrincado explica a la vez la diversidad de tácticas de las que se valen las supervisoras para responder a las situaciones y requerimientos que se les demandan cotidianamente.

En cuanto al contenido sustantivo de la gestión educativa al que han de atender los supervisores y directores de todos los niveles y modalidades de educación básica, este se encuentra planteado tanto en la *Carpeta Única de Información (CUI)* de la DGOSE como en el documento *Políticas y procedimientos de comunicación, gestión y seguimiento de procesos institucionales* de la DGSEI. Si bien este último presenta algunos contenidos adicionales con respecto al primero, ambos coinciden en lo que podría considerarse como el núcleo de la supervisión, que es el control de mecanismos administrativos indispensables para mantener andando, sostener y justificar la existencia del propio sistema educativo. En este sentido, lo que hemos explicado aquí como cuadrícula institucional, muestra esencialmente a la función de supervisión como una geografía de la vigilancia.

Como vimos en el capítulo anterior, algo que aparece con cierta persistencia en la función de supervisión es la variabilidad en la definición de sus objetos en cada período. Ya sea desde las políticas educativas o los lineamientos institucionales, dichos objetos aparecen, desaparecen o reaparecen discursivamente. Sin embargo, después de examinar la forma que adopta el contenido de la supervisión en las prácticas de las supervisoras, encontramos que éstas atienden una multiplicidad de objetos en un sentido más bien acumulativo.

No obstante, las supervisoras no son usuarias pasivas de esa geografía, tampoco son completamente dóciles y disciplinadas a la cuadrícula, reinventan lo cotidiano

recurriendo a diversas maneras de utilizar o manipular las leyes del lugar expresadas en forma de reglas, dispositivos y procedimientos de control e incluso en ocasiones inventan las propias. Las supervisoras recurren al empleo de tácticas que aunque relativas a las posibilidades ofrecidas por las circunstancias, no obedecen únicamente a las leyes del lugar, ni están definidas exclusivamente por éste. Esto es lo que las distingue de las estrategias tecnocráticas que tienden a crear lugares conforme a modelos abstractos, como hace el sistema experto. Así, mientras las estrategias son capaces de producir, cuadrricular e imponer en los lugares ciertos tipos de operaciones, las tácticas pueden utilizarlas, manipularlas y desviarlas.

Esto explica por qué, al ser la supervisión un lugar altamente regulado, un mero sitio similar al que ocupa un mueble o un objeto cualquiera en un espacio físico, se convierte por efecto del conjunto de movimientos que las supervisoras despliegan en él, en un espacio existencial; es decir, en un lugar realizado. Luego entonces, sus ocupantes no son consumidoras pasivas, sino usuarias a la vez que reproductoras y fabricantes del mismo (De Certeau, op. cit.). Esto es así porque si bien existe una excesiva regulación, también hay vacíos de los que las supervisoras se hacen cargo.

En este sentido, cumplen con un papel un tanto cuanto distinto a otros más claramente delimitados, como es el caso de los docentes e incluso de los directores escolares. De una forma u otra, aparece una idea de la supervisión como espacio, como lugar practicado caracterizado por un cruzamiento de movilidades que en él se despliegan y que ayudan a comprender por qué habiendo tantas regulaciones y siendo las reglas del juego iguales para todos, sus efectos son tan distintos.

Otra cuestión que nos parece importante destacar es la referencia temporal recurrente, si bien poco clara en cuanto a su ubicación u origen; las entrevistadas distinguen constantemente entre un *antes* y un *ahora* que a veces se sitúa en contingencias como el retiro voluntario o en procesos como las reformas educativas; otras en el cambio lo sitúan en el cambio de ciertas condiciones políticas y sociales en el país o en el cambio de una administración educativa a otra, cuestiones todas ellas coincidentes en un mismo tiempo cronológico. En cuanto a sus efectos, esta referencia temporal recurrente remite

a una idea de cambio a veces claramente asumido, a veces con añoranza por los tiempos idos.

Ahora bien, con respecto a las prácticas, tenemos que la “formatitis” y “activitis” son dos de sus rasgos distintivos; la preeminencia de las formas sobre el fondo, o lo que es lo mismo, la estética por encima de la ética (Heargraves, op. cit.), es una característica histórica del nivel que se mantiene completamente vigente en las prácticas.

La noción de compromiso aparece reiteradamente como un valor distintivo del nivel sustentada en una idea de disciplina cuya línea divisoria con la subordinación, el sometimiento y la obediencia a la autoridad jerárquica superior, es bastante difusa. Se trata de una noción presente desde la génesis de la educación preescolar, aunque en contraste, la noción de sacrificio asociada a la educación como vocación parece haber perdido fuerza, lo que no significa necesariamente que ésta haya desaparecido. Quizá por ello ciertas reglas se encuentran tan naturalizadas y son tan recurrentes en los relatos de las supervisoras.

*“Las órdenes se cumplen, después puedes inconformarte”* es una regla institucional de oro completamente asumida y reforzada continuamente, según se percibe en los relatos de las supervisoras. Aunque ninguna mencionó la base normativa en que se sustenta,<sup>18</sup> su cumplimiento se encuentra asegurado dado el grado de interiorización de que ha sido objeto por parte de las supervisoras. Lo mismo ocurre con los principios de acción que guían sus prácticas, los cuales son básicamente los siguientes: *dar el servicio a pesar de las circunstancias*, tomar decisiones operativas engorrosas que la autoridad educativa les ha delegado y *asumir las consecuencias en caso de equivocarse; se entrega o se entrega*, es decir, hay que cumplir a como dé lugar con lo que se pide; hacia abajo, con las

---

<sup>18</sup> En el capítulo IV, artículo 25, fracción VI de este reglamento se señala como obligación de los trabajadores de la SEP: “Obedecer las órdenes e instrucciones que reciban de sus superiores en asuntos propios del servicio. Una vez cumplidas expresarán las objeciones que ameriten”. La obediencia institucional a la que aquí se apela es reforzada en otras fracciones del mismo artículo: “Observar una conducta decorosa en todos los actos de su vida pública y no dar motivo con actos escandalosos a que de alguna manera se menoscabe su buena reputación en perjuicio del servicio que se les tenga encomendado” (fracción IX). “Abstenerse de denigrar los actos de gobierno o fomentar por cualquier medio la desobediencia a su autoridad” (fracción X). “Comunicar oportunamente a sus superiores cualquier irregularidad que observen en el servicio” (fracción XVII).

docentes y directoras de las escuelas, el principio básico de acción es *corresponsabilizar a los demás*.

Como señalan Berger y Luckman, la obediencia y sometimiento a la autoridad no proceden únicamente de una exigencia o presión externa sino que se derivan de la interiorización de una manera de hacer las cosas que ha alcanzado tal grado de naturalización que a su vez garantiza su tendencia reproductora. Quizás ésta sea la razón por la que las actitudes de sometimiento y subordinación subsisten pese a la gran cantidad de cambios políticos e institucionales de que ha sido objeto el sistema educativo en los últimos años.

Aún rutinarias y poco conscientes, sus prácticas se hallan potencialmente plenas de sentido y de recursos de justificación para alimentar determinadas motivaciones y expectativas, así como creer en ciertos valores y principios aún cuando éstos no se llevan a cabo casi nunca y ellas mismas se encarguen de señalar las contradicciones entre lo que les dicen que tienen que hacer, lo que hacen y la forma en que actúa la institución. Esto provoca que “la mayoría de quienes llevan a cabo el trabajo sobre los otros se agoten, dejen de creer, su trabajo se vuelve insoportable, cínico o imposible” (Dubet, op. cit.).

Da la impresión de que ante la impotencia que viven sobre todo ante situaciones dilemáticas para las que no están preparadas o sobre las que no acostumbran tomar decisiones, tienden a responder reafirmando los mecanismos de control y vigilancia que a su vez implican el ejercicio, la puesta en juego de un cierto *habitus* de control y vigilancia que han interiorizado.

## CAPÍTULO 5

# **EMERGENCIA DE NUEVOS CONTENIDOS DE SUPERVISIÓN. LA SEGURIDAD INFANTIL Y SUS RIESGOS COLATERALES**

## CAPÍTULO 5

### EMERGENCIA DE NUEVOS CONTENIDOS DE SUPERVISIÓN. LA SEGURIDAD INFANTIL Y SUS RIESGOS COLATERALES<sup>1</sup>

Como se ha venido analizando en los capítulos precedentes, los contenidos y propósitos de la supervisión han respondido fundamentalmente a las necesidades de control del sistema educativo, si bien algunos de ellos se han ido desplazando o transformando a medida que éste último ha ido evolucionando. Las prácticas de las supervisoras reflejan y reproducen de múltiples maneras estas transformaciones en un sentido más bien acumulativo.

Pero no todo aquello de lo que se ocupan tiene el mismo origen ni las mismas repercusiones en sus prácticas. Es el caso de la seguridad infantil y sus efectos colaterales, tema central de este capítulo. La forma en que surge, las respuestas institucionales que ha provocado y las repercusiones que ha tenido en las prácticas, son un tanto cuanto distintas al resto de los contenidos y propósitos a los que históricamente ha respondido la supervisión de la educación preescolar. De ahí que hemos considerado conveniente exponer en un capítulo por separado el origen de la seguridad infantil como problema de gestión institucional, la forma en que ha sido concebido y atendido por la institución así como sus repercusiones en la práctica de las supervisoras, destacando la forma en que es percibido y asumido por ellas, cómo se manifiesta objetivamente en sus prácticas la manera en que lo han subjetivado y de qué tácticas se valen para enfrentarlo.

---

<sup>1</sup> La perspectiva desde la que se aborda el problema de la seguridad infantil en el presente capítulo, tiene como referente las aportaciones del doctor Roberto González Villarreal al estudio del origen y múltiples expresiones del fenómeno de la violencia escolar, compartidas con un grupo de colegas durante el seminario "Gestión de la violencia escolar", el cual tuvo lugar durante casi un año en la Universidad Pedagógica Nacional, Ajusco. No obstante, aclaro que la responsabilidad de lo aquí escrito es enteramente mía.

## 5.1 Las manifestaciones del problema

“Son *casos aislados* los abusos sexuales en jardines de niños”; ésta fue la respuesta de la SEP al conocerse públicamente la recomendación 39/2002 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) con motivo de una denuncia de abuso sexual en contra de cuatro niños de entre 3 y 4 años de edad a manos de docentes y otros adultos en un jardín de niños del DF. En dicha recomendación la CNDH señaló que existían suficientes indicios de violaciones y agresiones a los niños cometidos desde septiembre del año 2000, motivo por el cual instaba al entonces secretario de Educación Pública, Reyes Tamez, iniciara el procedimiento administrativo contra los responsables, entre ellos la directora y la coordinadora sectorial de educación preescolar, por omisión y encubrimiento de los hechos denunciados. (La Jornada, 28 de octubre de 2002)

Esta noticia, publicada a raíz de una denuncia interpuesta por los padres de los niños afectados, evidenció públicamente que estos abusos no son privativos del entorno extraescolar o familiar, sino que ocurren también dentro de las escuelas; la propia SEP dispone de información que corrobora la existencia de sucesos como el aquí referido.

Un informe reciente elaborado por la Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil, dependiente de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (2005), documenta que en un periodo de seis años el número de denuncias recibidas se incrementó notablemente. Entre el ciclo escolar 1999-2000 y el de 2004-2005 existe un incremento del 100% en las denuncias y casos reportados.



<u>CICLO ESCOLAR</u>	<u>DENUNCIAS RECIBIDAS</u>
1999-2000	83
2000-2001	201
2001-2002	241
2002-2003	316
2003-2004	482
2004-2005	865

Según esta misma fuente, entre marzo de 2001 y enero de 2006 se atendieron 2284 casos, de los cuales se acreditaron 1132 situaciones de maltrato y/o abuso sexual infantil. Sólo en el ciclo escolar 2004-2005, de los 865 casos reportados 368 fueron corroborados. De éstos, 60 correspondieron a abuso sexual, 162 a maltrato físico y 146 fueron tipificados como maltrato emocional.

De los datos anteriores se desprende que el problema del maltrato y/o abuso sexual cometido en perjuicio de los niños preescolares no es un asunto nuevo. Desde la década de los noventa, los Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar (CAPEP)<sup>2</sup> en el DF venían realizando actividades de prevención, detección y canalización a centros especializados en la atención de niños víctimas de abuso; pero en aquel entonces el foco de atención era la violencia intrafamiliar. La escuela desempeñaba el papel de denunciante del maltrato infantil procedente del entorno familiar. Sin

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Acosta (2009), los CAPEP se crearon en 1965 como un proyecto de la Dirección General de Educación Preescolar para proporcionar atención a los niños con dificultades en su desarrollo y aprendizaje. A través del tiempo se le han dado diversas denominaciones pero desde 1985 se les conoce con el nombre actual. A partir de 1993, como consecuencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la reforma al Artículo 3º constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación, específicamente en lo referente a los Artículos 39 y 41, los servicios de educación especial en el nivel básico -y los CAPEP como parte de ellos- se reorientaron y reorganizaron con la intención de promover y operar la política de integración educativa. Cfr. Acosta Alamilla, S. *“La adquisición de la lectoescritura de los alumnos con necesidades educativas especiales, de primaria especial favorecido por el uso de juegos educativos en flash para primaria”*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional para la Investigación y el Desarrollo Educativo, Colegio de Estudios de Posgrado de la Ciudad de México, Veracruz, 30 de enero al 2 de febrero de 2009.

embargo, la visibilidad del problema a partir de las denuncias parece haber ejercido un efecto de reversibilidad, en tanto propiciaron que la escuela comenzara a ser blanco de críticas y sospechas a menudo fundadas. Pero quizás el principal quiebre que plantea todo esto es el debilitamiento de la escuela como un santuario, en el sentido planteado por Dubet (2006); a medida que las denuncias dieron cuenta de las amenazas a la seguridad infantil procedentes de las propias escuelas, las docentes pasaron paulatinamente de ser denunciantes a denunciadas; poco a poco los jardines de niños dejaron de aparecer como santuarios cerrados al escrutinio público y fueron exhibidos como lugares inseguros. Ésta es la principal diferencia entre entonces y ahora.

Indudablemente, las denuncias presentadas en el ámbito judicial luego hechas públicas por los medios, han contribuido de manera importante a hacer visible esta otra cara de la violencia hacia los niños preescolares. A medida que esta visibilidad se ha puesto de manifiesto, las instituciones responsables se han visto obligadas a admitir su existencia y actuar en consecuencia. Hoy día, prestar atención a este problema y tomar medidas para prevenir situaciones que amenazan la seguridad de los niños y castigar a los responsables cuando así ocurra, se ha convertido en un asunto insoslayable para las instituciones responsables del bienestar, la seguridad y la protección del sector infantil.

## *5.2 La situación detonante: el caso Tonalli*

A mediados de 1999, un grupo de padres de familia interpuso una denuncia en contra del conserje del Jardín de Niños "Tonalli" por abuso sexual y violación en perjuicio de varios alumnos del plantel. Dos años más tarde, en mayo del 2001 para ser precisos, el conserje fue encontrado responsable de los delitos de violación y abuso sexual en agravio de 16 niños, motivos por los cuales fue sentenciado a 33 años de prisión. El caso fue ampliamente difundido desde el inicio hasta el fin del proceso judicial, mismo que culminó en la emisión de la sentencia; los medios, sobre todo impresos, le dieron cobertura pese a que en aquel entonces la noticia que ocupaba las primeras planas de los noticieros eran las elecciones presidenciales. De ahí que desde nuestro punto de vista, esto constituyó el factor que detonó la visibilidad de las amenazas a la integridad y seguridad de los niños procedentes de las propias escuelas de nivel preescolar.

El caso "Tonalli", como se le conoce y es recordado por algunas de las supervisoras entrevistadas, parece haber sido el factor detonante de la emergencia de la seguridad infantil como un nuevo objeto de supervisión. Según sus testimonios, en un primer momento las autoridades del nivel preescolar minimizaron los hechos, sus mayores esfuerzos estuvieron encaminados a tratar de evitar que el asunto fuese conocido por autoridades educativas jerárquicamente superiores. Una de ellas comentó que desde su punto de vista, la entonces coordinadora regional *"hizo todo lo que tenía que hacer, ahí le falló a la coordinadora sectorial, después me enteré que ella les había dicho a las demás coordinadoras que si se presentaba una situación como ésta de inmediato le debían de informar (...) para empezar las investigaciones y (que) no salieran a la luz (los hechos)"*.

Las quejas de los padres fueron en aumento, llegaron a la Coordinación Sectorial de Educación Preescolar primero, después hasta las máximas autoridades educativas de la SEP y finalmente trascendieron a las autoridades judiciales en forma de denuncia. Cuando el asunto se hizo se hizo público, la entonces coordinadora de la región a la que pertenecía la escuela en la que estaban inscritos los niños agredidos, fue destituida. No sucedió lo mismo con la máxima autoridad del nivel, la entonces coordinadora sectorial, se mantuvo en el cargo hasta que llegó el relevo de administración para el periodo 2001-2006.

Al inicio del gobierno de Vicente Fox (2001-2006), el caso continuaba siendo noticia y el procedimiento penal se hallaba en curso; al asumir el cargo, las autoridades educativas de la nueva administración en el DF tomaron cartas en el asunto e intervinieron de inmediato. En el apartado siguiente se examinan cuáles fueron y en qué consistieron las estrategias y acciones mediante las cuales se concretó dicha intervención.

### 5.3 La respuesta institucional: de los casos de maltrato y abuso a la reglamentación de la seguridad infantil

Ante el reclamo social generado por denuncias ya referidas, diferentes instancias gubernamentales, entre ellas la propia SEP, se vieron prácticamente obligadas a admitir la existencia de esta clase de amenazas a la integridad de los niños y por ende a incorporar éste como un tema importante en la agenda de las políticas públicas.

El tema no era nuevo, pero dada la inusitada relevancia que suscitaron las denuncias, la discusión pública se reactivó y comenzaron a instrumentarse diversas estrategias y medidas para responder a la exigencia de mayor protección a la infancia, particularmente cuando debido a que ésta había sido vulnerada desde adentro de las propias escuelas, otrora consideradas como lugares “seguros”.

En el ámbito local, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó en diciembre de 1999 la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños; en el federal, el 28 de abril de 2000 se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes por el Senado de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de ese mismo año. En el plan de estudios de la licenciatura en Educación Preescolar reestructurado en el año 2002 se incluyó una asignatura denominada “Niños en situación de riesgo”.

Hacia el final de la administración zedillista (1998-2000), la SSEDF creó el *Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual “Estoy Contigo”* (Cruz A., 2002), mismo que posteriormente se convirtió en la actual *Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil*.

Posteriormente, la misma SSEDF emitió en el año 2002 los *“Lineamientos para la atención de quejas por maltrato o abuso en los planteles de Educación Básica del Distrito Federal”*. En el oficio de presentación señala que *“.....nuestra primera obligación es preservar en los planteles educativos la integridad física y psicológica de los educandos menores de edad. Pese a este compromiso, suelen presentarse denuncias*

*de faltas cometidas en agravio de dichos menores por servidores públicos (entendiendo como tales a los directivos, docentes, prefectos, asistentes de servicio y conserjes)”.*

En el primero de estos lineamientos, de manera enfática se señala que es responsabilidad del director y la autoridad inmediata del plantel escolar, es decir, de las supervisoras y supervisores, *“tomar las medidas necesarias que aseguren al educando la protección y cuidado necesario para preservar su integridad física, psicológica y social, sobre la base del respeto a su dignidad, así como atender oportunamente todas y cada una de las quejas o denuncias que se presenten por maltrato físico, psicológico o abuso sexual en contra de un menor. La desatención de estos asuntos será considerada como causa de responsabilidad de la autoridad escolar y se hará acreedora a las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables en materia administrativa, laboral, civil o penal”* (SSEDF, *op. cit.*, p. 3. El subrayado también es nuestro).

Según esta misma fuente, es responsabilidad de la autoridad responsable, o lo que es lo mismo, del supervisor o supervisora, informar sobre estos casos inmediatamente y por escrito a las autoridades jerárquicas superiores, realizar las investigaciones pertinentes, documentar el caso, levantar actas circunstanciadas, solicitar la intervención de los responsables de programas y personal facultado para intervenir y en caso necesario, levantar actas administrativas cuando se demuestre que los inculpados incurrieron en falta. De esta forma, se subraya la importancia de que las autoridades educativas y *especialmente a los inspectores, supervisores y directores* (Idem, p. 6), lleven a cabo las acciones pertinentes para prevenir y evitar faltas que ocasionen daño físico, psicológico o abuso sexual a los menores. Los lineamientos concluyen reiterando que los directivos antes mencionados son los directamente responsables de asegurar su cumplimiento.

Además de los lineamientos, en el ciclo escolar 2004-2005 la DGOSE impartió a todos los directivos y supervisores de educación básica el *Curso-taller de apoyo Jurídico a la función directiva en educación básica*. En la presentación del programa se afirma que el curso *“servirá a los directivos en su gestión escolar, así como en su quehacer administrativo referente a la observancia y aplicación del marco normativo”*; así mismo,

*su realización* se justifica en la necesidad de adoptar los *procedimientos adecuados* (las cursivas son nuestras) para desarrollar su labor, de modo que su principal objetivo es reflexionar sobre las tareas de gestión, el logro de objetivos institucionales y los procesos de mejora continua de la calidad educativa.

Al revisar las lecturas propuestas, tenemos que la gran mayoría son documentos normativo-jurídicos. Entre ellos están, además de la Ley General de Educación y el texto vigente del artículo tercero constitucional, los acuerdos emanados de la Convención Sobre los Derechos de los Niños, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, La ley Federal del Trabajo y las fracciones del Código Penal Federal concernientes al maltrato y abuso sexual a menores.

En conjunto, los términos de estas disposiciones y acciones oficiales presentan ciertos rasgos que merecen ser comentados. El primero de ellos es la mención reiterada de los directores y supervisores escolares como los directamente responsables de prevenir eventualidades y evitar amenazas a la integridad física, psicológica y social de los niños; son ellos también los que deben actuar de inmediato en caso de que éstas ocurran. Nada se dice de las responsabilidades o sanciones a las que se harán acreedores las autoridades jerárquicas superiores en caso de que no actúen en este mismo sentido, quizá porque implícitamente se asume que no requieren de advertencias.

Un segundo aspecto es la ambigüedad acerca de los *cómos*, es decir, de las formas de prevención y atención. De esta manera, *tomar las medidas necesarias* puede entenderse de cualquier manera, refiere a todo y nada con respecto a las formas de prevención. Lo mismo ocurre con la idea de *atención oportuna* de las quejas. Esta vaguedad contrasta con la advertencia sobre las múltiples sanciones a las que pueden hacerse acreedores los directores y supervisores en caso de no actuar conforme a una muy genérica descripción de las situaciones que ameritan su actuación directa.

Una tercera cuestión es que a diferencia de otras regulaciones pasadas y presentes en donde las sanciones previstas generalmente se encuentran limitadas al ámbito

administrativo y laboral, las aquí comentadas tienen un carácter totalizador y extrainstitucional, es decir, advierten sobre la posibilidad de recibir sanciones de distinto tipo, alcance e implicaciones incluso penales, lo que significa que de llegar a presentarse los *casos aislados*, como denominó la SEP a las amenazas localizadas pero reales a la seguridad infantil dentro de las escuelas, los directores y supervisores podrían eventualmente estar encubriendo o cometiendo un delito. Y quien comete un delito debe recibir un castigo, dependiendo de la gravedad de la falta, ello conforme las leyes del sistema judicial.

La “solución” institucional ante la demanda de castigo a los responsables de agresiones a los menores, deposita fundamentalmente en los directivos escolares la responsabilidad de velar por la seguridad infantil; son ellos quienes deben hacerse cargo, y en esa misma medida, pueden recibir toda clase de sanciones: de tipo administrativo, laboral, civil o penal. Ya no son únicamente las normas que regulan internamente el sistema educativo las que sirven de referencia, también lo son aquéllas que establecen sanciones ante actos considerados como delitos.

Desde la lógica institucional del control, cuya esencia es el mantenimiento de un determinado orden, el problema de las agresiones y abusos a los menores se debe a que los directores y supervisores no vigilan suficientemente a *sus* escuelas, de ahí que la solución a un problema tan delicado como inaceptable parece simple: instrumentar dispositivos de control sobre aquéllos encargados de mantener dicha vigilancia sin precisar qué es lo que se entiende por medidas necesarias. Tal parece que se pretende entonces que las soluciones individuales constituyan la respuesta a problemas contruidos socialmente y se opte por responsabilizar a directores y supervisores de no actuar conforme a una muy genérica y vaga descripción de los riesgos posibles, dentro de los cuales puede caber cualquier tipo clase de acontecimientos.

El panorama antes descrito comparte varios rasgos de lo que Beck (ídem; 2007) denomina la sociedad del riesgo. De acuerdo con este autor, la sociedad del riesgo se caracteriza por un incremento lineal de la racionalidad y de sus límites, es decir, por un aumento desmedido de la tecnificación, burocratización y juridización amenazantes.

Ésta es al parecer la racionalidad que ordena el cúmulo de reglas, advertencias, prescripciones e indicaciones formuladas por la SEP para enfrentar lo que en un inicio consideró como "hechos aislados".

El riesgo es una noción negativa, se elabora para alertar de efectos indeseables, de amenazas, es una formulación del recelo. Cabe entonces preguntarse lo siguiente: *¿cuáles son las "medidas necesarias" para preservar la integridad física, psicológica y social de los niños a las que recurren las supervisoras?, ¿qué se entiende por preservar la integridad física, psicológica y social?, ¿qué significa "atender oportunamente" todas y cada una de las quejas?, ¿cómo pueden las supervisoras garantizar la preservación de la integridad de los niños de todas las escuelas bajo su responsabilidad cuando a la vez no se encuentran permanentemente en ninguna de ellas?, ¿cómo interpretan y asumen la advertencia relativa a las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables en materia administrativa, laboral, civil o penal a las que se harán acreedoras en caso de no cumplir con estos ordenamientos?, ¿cuáles han sido sus implicaciones, cómo han repercutido en la lógica de las prácticas?* Estas son las cuestiones a las trataremos de responder en los apartados siguientes.

#### 5.4 Efectos prácticos: de los gajes del oficio a la (in)seguridad infantil

Los relatos de las supervisoras que se presentan enseguida permiten apreciar cómo es que los dispositivos y mecanismos formalmente instituidos para gestionar la seguridad de los niños, han repercutido sensiblemente tanto en la forma en que están percibiendo el problema como en las tácticas y recursos de los que se valen para enfrentarlo. Cabe señalar también lo que aquí hemos llamado sus efectos colaterales para referirnos a una gran variedad de peligros potenciales derivados de los riesgos que desde la perspectiva de las supervisoras, ha traído consigo este nuevo contenido de supervisión.

Los dispositivos diseñados para enfrentar amenazas reales, localizadas y particulares, parecen haber generado una larga cadena de riesgos potenciales que acechan permanentemente el trabajo cotidiano de las supervisoras. Todas las entrevistadas coinciden en mencionar la existencia de una multiplicidad de riesgos potenciales ahí



donde antes sólo había accidentes menores, meros gajes del oficio. Hechos circunstanciales sin mayores repercusiones, hoy constituyen una importante fuente de nuevos problemas y tensiones cotidianas.

*“Hay que tener en cuenta que los niños son inquietos por naturaleza, con ellos siempre se correrá el riesgo de que se caigan. Pero ahora, si algún niño tiene un accidente, inmediatamente los padres reaccionan y se les entiende, porque ellos dejan a sus hijos a nuestro cuidado y (si) llegan y lo encuentran así (accidentado), pues obvio, se enojan. Hay situaciones que sin duda nos rebasan, a veces son accidentes que no se pueden controlar.” (EG 4, DGOSE)*

Si un niño sufre un accidente, por pequeño que sea amerita la intervención de las supervisoras; la primera consecuencia inmediata es el papeleo que tienen que realizar, ello a partir de las exigencias institucionales, que establecen que es necesario levantar un acta de hechos y darle el seguimiento correspondiente hasta que el asunto se considere resuelto.

*“Antes (...) no se levantaban actas ni se hacía seguimiento de accidentes o se hacía sólo en casos graves (...); ahora por un rasguño, hay que levantar un acta de hechos (...), mucho papeleo, darle seguimiento”. (EI, S6, DGSEI)*

Algunas asocian claramente el origen de esta situación al caso “Tonalli”:

*“Esto comenzó a raíz de un problema muy fuerte en el Tonalli con un trabajador manual en el 99; creo ahí inicio todo. Antes, si se caía un chiquito no pasaba nada y ahora no es así .....”. (EI, DR3, DGOSE)*

Otras no precisan el momento ni las circunstancias, sin embargo, la referencia a un antes y un después es recurrente; para algunas, desde fines de los noventa las denuncias de los padres por presuntos o reales casos de abuso, al igual que las exigencias de los padres por mayor seguridad en las escuelas, aumentaron considerablemente, lo cual no se encuentra alejado de los hechos consignados en el apartado anterior.

*“Ahora si un accidente ocurre por negligencia de la escuela, (los padres) saben que pueden hacer una denuncia, exigen que los maestros asistan y cumplan con su trabajo.” (E1, S6, DGSEI)*

Así mismo, asocian el aumento de las denuncias a una cada vez mayor presencia e intervención de extraños en las escuelas, principalmente organismos creados para la defensa de los derechos humanos, cuestión hasta hace poco impensable:

*“Con esto de los derechos humanos, si a un niño le pasa esto o lo otro (sic), hay que levantar un acta y llevar a cabo una serie de procedimientos totalmente agotadores; se invierte demasiado tiempo (en) recopilar información desde las educadoras, las trabajadoras manuales hasta supervisoras y jefas de sector.” (EG4, DGOSE)*

Otro factor es la presencia cada vez más activa de los padres de familia en asuntos otrora exclusivos de las escuelas; éste parece ser el que les causa mayor inquietud. Las supervisoras se refieren a los padres en un tono de resignada aceptación cuando no de rechazo a su irrupción en la escuela por considerar que incurren en una franca intromisión.

*“....aquí lo padres están acostumbrados a que todo se les dé gratis, a que truenen los dedos y se les sirve; y cuando encuentran ciertas normas que les ponen límites, saltan. Yo cuando platico con las de Cuauhtémoc es otro mundo, es otro personal, en realidad creo que el problema es de nuestra ubicación geográfica, porque en otros lugares sí existe el problema pero es mínimo...”. (EG4, DGOSE)*

Del comentario anterior resulta interesante la distinción que se hace entre una coordinación regional y otra como “dos mundos”, situación que a nuestro modo de ver resulta de la confluencia entre las trayectorias profesionales y la dimensión organizacional en la que despliegan sus prácticas. Pero más allá de esto, lo que interesa destacar aquí es el significado que tiene para las supervisoras la aplicación de las medidas adoptadas por la institución para prevenir amenazas de maltrato y violación.

Tal parece que en lugar de servir efectivamente para combatir el delicado problema que llevó a emitir estas nuevas reglas, en realidad se han constituido en una fuente de problemas de diversa índole y magnitud. Entre los menores está el papeleo engorroso que les resta tiempo y energías que podrían dedicar para atender otra clase de asuntos; entre los mayores está lidiar con los padres y organismos externos cada vez más presentes en las escuelas, sin contar el riesgo permanente de enfrentar las denuncias penales. De esta forma, los gajes del oficio, es decir, las caídas, accidentes, golpes o agresiones “naturales” entre los niños a la hora del recreo, en las aulas o los sanitarios, se convirtieron en riesgos que pueden dar lugar a controversias, quejas y demandas extra institucionales que pueden trascender hasta el plano judicial.

Como veremos enseguida, el abanico de riesgos potenciales se extiende mucho más allá de los otrora inocuos accidentes o agresiones entre los niños. Las situaciones que amenazan su seguridad no son el único objeto de preocupación de las supervisoras, también lo son las quejas, diferendos, conflictos o peleas provocadas por otros muchos motivos, lo cual las obliga a mantenerse alerta, tomar precauciones y echar mano de recursos diversos para controlar o cuando menos mantener en un nivel manejable los riesgos colaterales derivados del mantenimiento de la seguridad infantil, que es a lo que denominamos como cadena de riesgos.

### **5.5 Tácticas y recursos para controlar la cadena de riesgos**

Cuidar la seguridad infantil es ya parte del trabajo cotidiano de las supervisoras, se ha convertido en un contenido ineludible que deben atender. En las líneas subsecuentes daremos cuenta de cómo gestionan la seguridad de los niños, qué es lo que hacen cuando se presenta alguna queja, cómo utilizan las prescripciones institucionales al respecto y de qué tácticas y recursos se valen.

De acuerdo con los lineamientos (DGOSE, op. cit.), el procedimiento de rutina es que las directoras de los jardines de niños documenten debidamente el caso, precisando lugar, tiempo y circunstancias, para lo cual levantan un acta de hechos e informan a la

autoridad escolar pertinente; es en esta parte donde las supervisoras y jefas de sector entran en escena, a ellas les corresponde recabar los testimonios de los implicados.

*“Aquí ha habido problemas en cuanto a accidentes, fracturas y golpes. Cuando se presentan este tipo de sucesos, la directora hace la labor informativa, le dice al padre, éste firma un acta de hechos y la directora entrega esa acta de hechos en el jurídico de la DGSEI, con testigos, credenciales y todo lo que solicita un acta administrativa. Después ese documento se manda con copia al (director o directora) regional y posteriormente éste manda decir vía oficio que se de seguimiento al accidente, quiere que se le proporcione información sobre lo que yo como supervisora voy a realizar al respecto, cómo estoy asesorando y sobre las acciones que va a realizar la escuela a partir del acontecimiento. Así mismo debo informar sobre la evolución en salud del niño, notificar si los padres del niño están conformes. Cuando regresa el niño hay que estar en contacto con el padre y la escuela hasta que yo mande decir que el niño está completamente restablecido de lo que pasó y que ya está en clase muy sano y por supuesto que no hay problema con el padre de familia. Pero es un informativo bastante puntualizado y todo va por copias, son seis tantos que hay que mandar no sé a quién más (para que) se le reparta. (E1, S5, DGSEI)*

Como se aprecia en el testimonio anterior, aún si se trata de accidentes comunes, el curso de acción a seguir es prácticamente el mismo que en el caso de denuncias por acoso o maltrato a los menores.

Ésta es al parecer sólo la punta del iceberg, pues como se verá enseguida, en la práctica cotidiana la gestión de la seguridad infantil se extiende a una gran diversidad de situaciones, todas ellas potencialmente riesgosas en tanto que afectan no sólo a las supervisoras y jefas de sector, sino también a las directoras y educadoras, y en la relación con los padres y con los niños. Por ejemplo, una epidemia de varicela o la falta de una cuota para la alimentación de los niños puede ser el detonante de una queja y por ende, de un procedimiento como el descrito en el testimonio anterior.

Una de las entrevistadas refiere que en el caso de una epidemia, después de detectados y canalizados los casos para su respectivo tratamiento, ocurrió lo siguiente:

*“...el sector salud da la consigna de que vayan a recoger al centro de salud las altas médicas. Un papá que no fue, va con la directora y ésta le explica que debe de ir a recoger la alta de su hija y así la recibiría en el jardín. El papá en lugar de ir allá, va y levanta un acta en contra de la directora porque no había dejado entrar a su hija. (Los padres) van al ministerio público o hablan al buzón escolar, van a Derechos Humanos y bueno a mi nada más me llega la notificación de que hay tal y tal demanda.” (EI, S4, DGOSE) (EI, S4, DGOSE)*

Esta misma maestra señala que la oposición, desacuerdo o desconocimiento de las reglas diseñadas para que los padres cumplan con sus obligaciones y responsabilidades escolares, también han sido motivo de quejas en instancias internas de la SEP e incluso suscitado la intervención de instancias externas como la CNDH.

*“Las demandas de los padres (son) por ejemplo, en un caso fue que la maestra no les había dado de comer porque los niños no habían pagado su comida de servicio mixto y si no habían pagado pues no podía darles de comer. A partir de ahí, todo un año fue un zafarrancho, lo bueno es que estaba reglamentado porque si no pagan no se quedan. Yo saco el reglamento y los papas dicen: ‘¡jah, me voy a Derechos Humanos!!’. De repente te habla el segundo visitador y te dice: ‘yo soy el segundo visitador, ¿no se le hace que ellos ya se caen gordos?, pero mire yo voy a dar carpetazo a esto y usted dígame a la directora que se tranquilice, porque el papá está molesto’, y bueno, tú hablas y dices que habló el segundo visitador y le comentas a la directora lo que dijo.” (Ídem)*

Para enfrentar este entorno institucional de alto riesgo, las supervisoras recurren a tácticas de protección y sobrevivencia que cobran pleno sentido sobre todo si resultan ser efectivas para evitar los peligros que se ciernen sobre ellas.

*“Aquí hay ese tipo de incidentes, los niños están tan pequeños; en una ocasión una maestra al entregar a sus niños a los padres, los primeros estaban por acá, había una chiquita que se subía y bajaba de la mesa, la maestra le decía que se sentara, la niña se sentaba pero al momento que la educadora se volteaba para estar con los papas la niña se vuelve a subir se cae de la mesa y se fractura el codo. ¿Y ahí qué medidas se toman?, pues con la pena, entregan niños, los organizan y les hacen entender que por su seguridad no pueden estar haciendo esas cosas y que les van a prestar los cuentos o algún material que los mantenga entretenidos. Así también les pido (a las educadoras) que no hablen con padres de familia por mucho tiempo, si algún padre quiere una explicación se le pide que las esperen hasta que entreguen a todos los niños; ése es el tipo de medidas que se toman en ciertas situaciones y a todo eso yo le tengo que dar seguimiento para ver si lo hace la escuela. Ahora en esta escuela (se hacen) los recreos didácticos, porque antes nada más les abrían la puerta y se les decía: ‘salgan a correr media hora?; se nos caían niños (...) los de segundo grado se caían mucho, así que le pedí a la maestra su registro de sucesos, se habían caído como 15 niños en el recreo, había que hacer algo y nos pusimos de acuerdo para poner juegos que se estarán rolando, el de pesca, el de construcción, el de maquillaje, el de fútbol, el de peluche, lo que ha permitido reducir el número de accidentes.” (EI, S. 5, DGSEI)*

Los riesgos están en todas partes, se encuentran omnipresentes. En cualquier momento y espacio pueden ocurrir, durante el recreo, la entrada o la salida, en las aulas o los sanitarios. Esto explica el porqué del afán por corresponsabilizar a otros, es decir, involucrarlos de algún modo en las decisiones que toman las supervisoras.

*“....te he de decir que otra estrategia de sobrevivencia es que hagas corresponsables a todos y nunca debes tomar decisiones sola que puedan afectar a una persona, sería tonto”. (EI, S4, DGOSE)*

Pero esta corresponsabilidad puede fallar si no se encuentra acompañada del respaldo legal necesario. De ahí que resulte especialmente relevante informarse, conocer y usar

los recursos legales a su alcance como forma concreta de procesar, asimilar y finalmente gestionar de un modo u otro este nuevo contenido de la supervisión.

*“El primer día como supervisora tuve que resolver un caso de dos niños que se habían tocado los genitales, (...) he tenido que aprender en el aspecto legal.”*  
(EI, S4, DGOSE)

El complemento de los reglamentos es al parecer una gran variedad y cantidad de formatos que deben ser llenados en caso necesario. Según refieren varias entrevistadas, su llenado constituye un trabajo engorroso pero bien vale la pena si de esta manera se logra reducir los riesgos o evitar que ciertas eventualidades menores pasen a mayores. De este modo, las supervisoras no escatiman esfuerzos para integrar voluminosos expedientes de cuanta prueba escrita hayan generado las partes involucradas en una queja, conflicto o demanda en curso.

*“Yo no creo que haya una tramitología excesiva, más bien lo vemos como protección; en ese sentido es bueno porque al hacerlas corresponsables nos protegemos todos. Ya lo hemos visto, llega un padre de familia y mata a la maestra y por eso hay que protegernos todos.”* (EI, S4, DGOSE, p. 18)

No deja de llamar la atención el significado que adquieren los reglamentos en estas circunstancias, pues más que una amenaza resultan ser una especie de escudo protector.

Corresponsabilizar a otros al recabar firmas de enterado de cuanta circular, acta, oficio o memorándum reciban o se les solicite entregar a los padres, maestras o directoras, es otra forma de protección. Las evidencias o soportes, como ellas les denominan, adquieren gran importancia; “papelito habla”, “preventivamente por si acaso”, son las máximas que operan y se aplican en estos casos.

*“De todo hay que tener evidencias, papelito habla porque las palabras se las lleva el viento (...); para la autoridad lo único importante es que uno cumpla, las jerarquías no piensan más que en eso, no les importa lo demás.”* (EI, S6, DGSEI)

No es entonces el interés en la colaboración profesional lo que mueve la búsqueda de la corresponsabilidad ni mucho menos la preocupación por el trabajo colegiado, sino fundamentalmente un afán de protección ante los múltiples riesgos potenciales. Sólo de esta forma puede explicarse cómo es que el papeleo engorroso o “tramitología” como le llama una de ellas, ha adquirido un valor primordial en tanto instrumento de gestión para sortear los peligros derivados de las decisiones tomadas por otros.

Además de estos recursos, resulta útil recurrir a la comunicación directa y constante con las directoras, pues son ellas quienes en primera instancia tienen conocimiento de los hechos ante un accidente o queja.

*“Una de mis ventajas es que tengo buena comunicación con las maestras, enseguida que pasa algo me hablan y me dicen, pero yo de antemano ya estaba informada de la situación; para mí no son desconocidas, la mayoría se me hacen familiares.” (E1, S4, DGOSE)*

No faltan quienes se consideran afortunadas porque en su corta experiencia como supervisoras no han tenido que enfrentar denuncias que trasciendan el ámbito de la institución educativa, cuestión que suelen atribuir a su buena fortuna.

*“En otra escuela se me cayó un niño desmayado, se pegó en la pared, pero afortunadamente ahí estaba la madre, porque se les invita a honores a la bandera, ella misma se percató que nadie lo aventó, si no, como le digo, hasta demanda nos levanta porque no le cuidamos a su hijo. El niño estuvo hospitalizado porque comenzó a vomitar, se puso mal, le digo que solito se cayó y se pegó en la cabeza. Yo anduve con ese niño y esos padres primero llevándolo al centro de salud (....), pero como no tenían el aparato para las radiografías lo mandaron al pediátrico de Iztapalapa y ahí voy con la directora y la mamá.” (E1, S5, DGSEI)*



Por supuesto, no todas perciben del mismo modo la situación con los padres de familia. Hay quienes relativizan completamente los peligros, dependiendo de las circunstancias y experiencias particulares por las que han atravesado:

*“Me han tocado pocos (conflictos con padres) en la zona, por lo regular es con la cooperación económica, yo no lo veo tan complicado, se platica con el papá, reflexionamos con él sobre la importancia de su ayuda y bueno no me han tocado muchos aquí en la zona.” (E1, S.2, DGOSE)*

Sin embargo, de una u otra forma, en los testimonios de las entrevistadas encontramos coincidencia con respecto a que si algo ha cambiado en la educación preescolar desde que iniciaron su carrera docente, es la relación con los padres de familia. Una de ellas sintetiza de este modo las razones:

*“Conocen sus derechos, se consideran como buenos veladores del servicio educativo y piensan que sus opiniones pesan totalmente y quieren involucrarse en el plano pedagógico; son fuertes en el sentido de que son muy dados a que las cosas se hagan a su manera acusando sin importar si tienen la razón (.....) ha cambiado mucho la relación entre docente y padres, ya no hay ese respeto (...), el docente ya no es el que dice la última palabra.” (E1, S3, DGOSE. El subrayado es nuestro).*

Esto nos recuerda que en una investigación realizada por Dubet (2006:81) con diferentes grupos de profesionales dedicados al trabajo sobre los otros, este sociólogo de la educación encontró que todos describen de modo similar lo que él denomina la decadencia del santuario, así como el final del respeto al que pensaban tener derecho y creían eterno. Asimismo, descubrió que los profesionales del trabajo sobre los otros se sienten invadidos por la sociedad, constantemente les piden balances, les obligan a explicarse, a escoger opciones que pensaban que no debían tomar. Éste parece ser también el sentir de algunas de las supervisoras.

*“Somos un nivel muy golpeado (....). En otros niveles si los niños se golpean y los niños se agraden entre sí, ¿qué es lo que pasa? el director toma al maestro y le pregunta: ‘¿realmente tú hiciste esto?’; le responde él ‘sí porque el niño*

*me saco de quicio'. El director le explica a la madre de familia: '-fíjese que el maestro está trabajando con un grupo con ciertas características rebeldes y el maestro tuvo una reacción un poco negativa, pero le va pedir una disculpa al niño y a usted' y bueno pues ahí queda todo. Ellos argumentan que eso es una forma de apoyar al compañero y yo creo que hay formas de apoyo, creo que en estos niveles está muy holgado el tratamiento de esa situación, lo que no sucede en preescolar, (donde) las educadoras se sienten muy presionadas con ese tipo de incidentes, están nerviosas porque las cuestionan y ¿dónde estabas cuándo paso el accidente? ¿Qué estabas haciendo? Finalmente no se trata de hacer que los maestros abusen de su posición, pero tampoco que a éste lo sometan a una constante presión." (S.1, EG 4, DGOSE)*

El discurso del riesgo empieza donde la confianza en la seguridad termina; ésta deja de ser relevante cuando ocurre la potencial catástrofe. Los riesgos amenazan siempre con la destrucción. *"El concepto de riesgo delimita, por tanto, un peculiar estado intermedio entre seguridad y destrucción, donde la percepción de riesgos amenazantes determina pensamiento y acción" (Beck, 2000:10).*

*"No hay límites en la participación de los padres de familia, y no hay una claridad sobre cuál es nuestra función con ellos y cómo es que como directoras, supervisoras y jefas de sector tenemos que combinar esa participación con los padres de familia. Esto se está convirtiendo en una problemática desgastante, empieza uno la semana y es martes o miércoles y ya estas desgastada totalmente, porque son problemas tras problemas entre los asistentes de los niños, los padres de familia, la interrelación entre las docentes, directivos, que si me dijo, que no... Total que esta situación es muy fuerte, no estamos preparadas para asumir todo esto, eso es lo que creo que nos está pasando" (S.2, EG. 4, DGOSE)*

## 5.6 Los interminables peligros de la gestión del riesgo

Como hemos visto hasta aquí, los motivos de incertidumbre y preocupación de las supervisoras por su propia seguridad no radican sólo en los padres de familia. Esto se debe a que cada acción dirigida a evitar o enfrentar situaciones de inseguridad se

entremezcla con otras cuestiones que conllevan a su vez el peligro de suscitar reacciones indeseadas en otros sectores con los que mantienen relación directa, como son las directoras o educadoras.

La diversidad de elementos involucrados y la complejidad de las situaciones que forman parte de lo que hemos llamado cadena de riesgos son diversas e incontrolables, van muchos más allá de las razones de origen, que es el maltrato y el abuso a los menores; ya no se trata únicamente de la forma en que pueden reaccionar los padres sino también las directoras y educadoras cuando se les pide observar determinadas reglas o tomar ciertas precauciones.

*“Es muy frecuente que el personal diga: ‘¿eso dónde está escrito?’ o bien: ‘el programa no lo dice’. ‘Maestra (les respondo), es por tu seguridad, si tú tienes las firmas de tus papas de autorización de salida jamás te van a reclamar, porque un accidente es inevitable, pero tú le estás dando la garantía de que te preocupas por sus hijos’. Yo creo que depende de la forma en la que se le llegue a los padres (...), lo que me ha funcionado es decirle(s): ‘señor usted y yo estamos buscando lo mismo, que su niño esté mejor; si usted se enoja porque le piden la credencial para que entre y yo mañana le entrego su niño a cualquier gente que no tenga credencial, ¿usted qué me diría?’. Cuesta mucho trabajo frenarlos, pero llega un momento en el que trato de convencer y si no se puede, yo digo: ‘éstas son las reglas de esta escuela y usted busca una escuela que se adapte a su hijo, pues adelante’.*

*L: ¿Y ante eso cómo es que reaccionan los padres?*

*I: Casi siempre al principio se molestan y quieren acusar, pero yo tengo que apoyar a mi personal, a las directoras que dicen la última palabra, pero para eso tengo que leer muy bien el reglamento y saber qué se le permite a las directoras y a las maestras y por tanto, a los padres, porque también he aprendido que las maestras abusan de su autoridad y tienen el momento para atender al papa y dicen que no pueden; si yo me doy cuenta del caso de una maestra que no quiere recibir a un padre de familia y le digo que si no lo atiende para tal hora, yo lo recibo y como no saben qué les va a decir el papá, pues lo atienden. Ya a solas les digo a las maestra que si de repente les gustaría que si tiene una apuración y quieren que las atiendan y esa persona*

*la encuentras platicando sin hacer nada, ¿qué sentirías?; si quieres que el padre de familia te respete, respétalo y dile lo mismo pero sin gritos.” (EI, S5, DGSEI)*

Es importante destacar cómo es que al tiempo que se cuestiona la actuación de las educadoras y directoras, se reconoce también que las quejas de los padres no siempre son del todo infundadas. Igualmente interesante es la presencia de advertencias sobre las múltiples amenazas que se ciernen sobre sus cabezas, como recurso a la vez que argumento al que se apela para hacer desistir a las directoras de ciertas acciones.

*“No siempre las maestras son cumplidas y hacen lo que tienen que hacer, no vivimos en un mundo feliz, sin embargo, cuando se le hace una observación y una llamada de atención y se le explica, la mayoría lo entiende. Bueno no todas, pero evitan volverlo a hacer cuando se les pone enfrente la realidad y se le dice: ‘maestra es que te pueden demandar por esto y esto otro’ y ella te dice: ‘es que yo no lo vi así’; yo les respondo: ‘pues ése es tu trabajo, tener una visión más amplia que la de los papás, ésa es la diferencia, tú tienes un título y eso te avala como especialista y al papá no. Sin duda cuesta mucho trabajo y hay quien no lo hace todavía, pero estamos en el trabajo diario de eso y el propósito último es la salud y tranquilidad de los niños y por tanto, la tranquilidad del personal.” (EI subrayado es nuestro. EI, S3, DGOSE, p. 9).*

Sin embargo, para manejar la complejidad del riesgo no basta con advertir y reconvenir a directoras y educadoras; cuando menos para esta misma maestra, otro aspecto importante de las tácticas de sobrevivencia, es no confrontar a los distintos sectores:

*“Pero lo que nunca he hecho es confrontar al personal con los papás, eso sí nunca lo he hecho, escucho una parte y escucho otra y con los recorridos que haga y el perfil del personal me doy cuenta de lo que cada persona puede llegar a hacer, tampoco le creo todo a ninguna de las dos partes. Nunca los he puesto enfrente y les digo: ‘a ver ¿qué dijo usted? ¿Qué le contesto y cómo fue?’, eso sí que no, jamás lo haré, siento que es desvirtuar y no creerle a ninguno de los dos.” (EI, S3, DGOSE, ídem).*

Los testimonios anteriores dan la impresión de que por más esfuerzos que hagan, siempre existen situaciones que acechan y escapan a su control. Los riesgos potenciales que entraña el mantenimiento de la seguridad infantil exigen un constante y considerable esfuerzo que sin embargo, no parece ser suficiente para controlar la cadena de riesgos potenciales que conlleva. Esta parece ser una constante fuente de tensiones entre lo que les dicen que tienen que hacer según dicta la norma y lo que tienen posibilidad o capacidad de hacer en la práctica cotidiana, más por los recursos individuales de los que se han allegado en el curso de su trayectoria y de sus experiencias singulares que por lo que la institución les ha facilitado; esta última como ya se dijo anteriormente, se ha limitado a decir qué es lo que deben evitar, pero no los modos de hacerlo.

*“Me ha tocado levantar dos actas administrativas, eso es lo peor que puedes hacer en la vida; en lo particular a mí me cuesta mucho trabajo porque yo también es trabajadora y sabes que tienes ciertos derechos, aunque yo no hubiera hecho lo que hicieron ellas, pero bueno... Una fue por una suplantación (¿falsificación?) de licencias médicas y otra por maltrato a una menor. En el caso del maltrato, la mamá lo decía y la maestra lo negaba, hubo que ir al sindicato, al nacional y a la novena, la gente del sindicato llegó, se levantó el acta, la denuncia y bueno me pidieron una serie de cosas y como además ya no hay mucha gente (en la CSEP), ya todo te lo dejaban a ti como supervisor.” (E1, SZ 4, DGOSE).*

A propósito de la sociedad del riesgo, Beck (op. cit.:212) se pregunta sobre el alcance de la acción individual ante problemas cuyo origen es eminentemente social: ¿qué hacer a título individual frente a la incertidumbre e incontrolabilidad producida por una racionalización que avanza sin norte? Esto es importante desde la perspectiva de la necesaria distinción, muy relevante socialmente entre quienes toman las decisiones para enfrentar los riesgos y en consecuencia establecen los dispositivos de control, de aquéllos que tienen que lidiar con las consecuencias de las decisiones que toman *otros*. Éste es en esencia el mensaje, o mejor aún, la conclusión a la que llegan las supervisoras

*“Cuando te vas por la libre en una institución tan jerárquica corres el riesgo de perder. Por lo regular cuando llega un oficio de cualquier tipo, de inmediato se enojan (las maestras), sienten que una bomba les va a estallar y bueno tampoco es algo rosa, les digo que hay que saber ser calculadoras y esa parte es la que les hace falta trabajar a las maestras.” (EI, S4, DGOSE)*

### 5.7 Tomas de posición: cuestionamientos a la gestión institucional del riesgo

Como profesionales del trabajo sobre los otros, las supervisoras son herederas de una historia institucional fuertemente anclada en valores y principios sagrados basados en una imagen de autoridad incuestionable y en una idea de compromiso inquebrantable. Con frecuencia éste es el sentido con el que se utiliza la expresión “llevar la camiseta bien puesta”. Sin embargo, al amparo de esta historia institucional subsisten y sobreviven ciertas reglas implícitas tales como “la ropa sucia se lava en casa” o lo que es lo mismo, abstenerse de hacer comentarios sobre los conflictos o las irregularidades para ocultar lo que ocurre en las escuelas y las zonas.

*“...lo que sí yo noto es un celo de no comentar lo que pasa en la zona, es como una idea de hacer creer que en tu zona no pasa nada y no es así, en las zonas hay pleitos, hay enojos, hay avances, hay retrocesos, hay accidentes con los niños, maestras que se enferman, supervisoras que se enojan y gritan, eso es parte de una vida...”. (EI, S4, DGOSE)*

Pero los comentarios críticos hacia la institución sugieren que estas reglas otrora sagradas, parecen estar comenzando a perder fuerza. Según Dubet (op. cit.:82), esto se explica debido a que la cadena entre socialización y subjetivación ya no funciona, o mejor dicho, los actores ya no creen en ella; esto afecta la correspondencia entre la dimensión subjetiva de la acción y las dimensiones objetivas del estatuto institucional de la educación preescolar.

De diferentes maneras y grados, las supervisoras manifiestan sus reservas hacia la legitimidad de la institución, relativizan o de plano ponen en duda esos principios

institucionales antes sagrados. Por ejemplo, un punto de cuestionamiento es el dejar hacer, dejar pasar de quienes ocupan posiciones jerárquicas superiores dentro del sistema de supervisión, ante situaciones conflictivas o irregularidades en las que les corresponde actuar directamente.

Los mecanismos de control institucional que las supervisoras y jefas de sector están obligadas a aplicar son vistos con cierta dosis de escepticismo dada su reducida efectividad; éste es el caso del levantamiento y entrega de actas para que después no suceda nada. Una de las entrevistadas refiere que en una zona en la que constantemente se presentaban conflictos abiertos entre las directoras y supervisoras:

*".....levantábamos actas de hechos de todo lo que sucedía en las reuniones, de lo que hacían las supervisoras y no pasaba nada..."* (EI, S1, DGOSE).

A causa de la creciente complejidad de la división del trabajo, de la pluralidad y la débil coherencia de los roles que deben asumir los individuos, la distancia entre las motivaciones y las acciones esperadas es cada vez mayor. Expresión de ello son las incipientes críticas a la institución que se perciben en los testimonios de las supervisoras.

Los riesgos no sólo presuponen tener que tomar decisiones relativas a lo conocido, sino también encontrarse libre para elegir otras nuevas ante situaciones inéditas, hasta hace poco impensables. De ahí que las temáticas del riesgo no pueden ser trasladadas a las cuestiones del orden que, por así decirlo, ahogan al pluralismo inminente al riesgo y transforman bajo mano y tras las fachadas de la estadística, el decisionismo en cuestiones de moral y de poder (Beck, op. cit.).

*"He tenido como Jefe de Sector en estos cuatro años un caso de una maestra que faltó 25 días y que por orden de la Coordinación -esas fueron las palabras de directora y supervisora- no se levantara acta de abandono. Una persona no puede estar sin acta de abandono de empleo cuando ha faltado 25 días, eso es ser aviador..."*. (EI, JS1, DGOSE)

Quizá por ello algunas entrevistadas se lamentan y cuestionan agriamente el abandono, la falta de respaldo de la institución. Al parecer, la aplicación de dispositivos de hiperregulación judicializadora, no ha hecho sino alimentar la percepción de que la institución propia institución pone en duda su autoridad constantemente, mina su credibilidad frente a sus subordinadas, sean supervisoras, directoras o docentes de las escuelas de su zona.

*En una reunión nos dieron una asesoría jurídica, estaban las coordinadoras y la coordinadora sectorial (.....) y ahí claramente les dije que de qué se trataba esta reunión, nos dan una asesoría jurídica donde somos responsables de lo que pasa en nuestro sector, pero por otro lado están las indicaciones de que no se puede levantar un acta de abandono de empleo, les mostré las pruebas, pues les dije que venía de una escuela en donde había sacado copia fotostática (.....). 'Luego hablamos', eso fue lo que me dijeron. Yo recuerdo que una maestra me decía: 'nunca llegues a ser Jefe de sector, porque vas a ser la única en el Distrito Federal que se inconforme de algunas cuestiones (...)'; al llegar al puesto entendí por qué me lo decía (...), efectivamente hay que estar en contra corriente." (E1, JS1, DGOSE, p. 4).*

Las críticas a la gestión institucional de la seguridad infantil se hacen patentes también cuando señalan la contradicción entre la exigencia de que cumplan con ciertas normas que las mismas autoridades que ocupan las posiciones jerárquicas superiores incumplen. Sobre todo las jefas de sector de la DGOSE, acusan abiertamente a la institución de una abierta incongruencia entre el decir y el hacer:

*"Las autoridades fomentan la corrupción, aplican reglas y normas discrecionalmente, ponen y quitan personas en cargos y puestos; a aquellas maestras que representan una amenaza para las que llegan recomendadas, les ponen obstáculos para impedir que lleguen a puestos de dirección. Para hacerle la vida de cuadritos a las maestras con trayectoria reconocida como brillante (hacen que) sus propias compañeras les vuelvan la espalda. El jurídico defiende sólo a las cabezas de la coordinación sectorial, no a las docentes ni a nadie que tenga una función de base." (E.1, JS 2-DGOSE)*



De esta manera, la paradoja que cotidianamente enfrentan las supervisoras es que mientras por un lado las políticas y el sistema experto promueven una imagen polifuncional -pedagogas, animadoras, eficientes administradoras, evaluadoras y asesoras- e idealizada -que por cierto ellas asumen en buena medida-, por otro lado, la administración les atribuye cada vez más y más responsabilidades de control sobre todo administrativo. Retomamos aquí las interrogantes planteadas por Laval (2000) en relación con las implicaciones de la adopción de este enfoque gerencial: ¿cómo exigir competencias pedagógicas y administrativas universales a las supervisoras cuando las contingencias incontrollables son el pan nuestro de cada día?, ¿cómo pueden ellas asumir todas y a la vez, el cúmulo de responsabilidades que la administración en sus diferentes niveles ha deslizado progresivamente sobre sus hombros?

Es en este contexto en el que emergen diversos cuestionamientos y críticas a la institución por parte de las supervisoras, quienes consideran que ésta ha perdido la brújula, no existen límites ni referentes claros. En coincidencia con los hallazgos de Dubet (op. cit.), al parecer, la institución otrora homogénea, coherente y cohesionada, se ha debilitado.

*“Se les ha salido el control de las manos y no se sabe cuál es papel que juegan los padres de familia hoy en día, desde la coordinación es que ya se les fue de las manos, se asustan y se dan cuenta de que si no los atienden se irán a otras instancias superiores, les dicen que no se preocupen, que ahí es donde encontrarán solución, así tengan o no tengan la razón, por tanto, se minimiza la autoridad que tenemos nosotras. En realidad los conflictos son más confrontaciones entre adultos, porque se busca resolver lo que necesita el padre de familia y no lo que su hijo o hija requieren, en realidad eso es en lo que menos se piensa, ellos son nuestra prioridad, por eso digo que la situación se ha salido de control.” (EG.4, DGOSE)*

*“.....yo siento que antes había mucho más claridad de dónde trabajar con los supervisores o inclusive en la coordinación; de repente se perdió la brújula, como que nadie sabe para dónde y todo mundo jala para donde quiere, eso es lo que siento que más ha cambiado, no se tiene claro hacia dónde vamos. Por lo menos tener algo, no digo si está bien o mal, pero al menos se sabía; ahora*

*no se sabe, te mandan pedir una cosa y luego que no, mejor así... Es decir, no tienen claro qué quieren las autoridades". (E1, S1, DGOSE)*

*"Bueno, yo sí creo que antes del 2000 era otra perspectiva, yo no sé si coincide con los cambios a nivel administración, en donde efectivamente perdimos (...), no sabemos hacia dónde nos dirigimos, no hay ese camino y bueno.... Soy antiprística, pero hay que reconocer que en esa época había más claridad de hacia dónde uno se dirigía, malo o bueno, pero existía la idea y por tanto una dirección. Antes sí encontrabas a madres molestas, pero te sentabas con ellas y arreglabas el asunto, yo como educadora no recuerdo nada de esto que te comento sobre los padres, sus demandas (...); problemas creo que todo mundo los ha tenido, porque eso tiene que ver con relaciones interpersonales, pero se sobrevivía, no había pleitos que te dejaran agobiada. Es a partir del 2000 (...), no sé si por estar en el área de dirección, yo escuchaba a los maestros de secundaria que decían que había papás que llegaban con el cuchillo y amenazaban, lo mismo pasaba con las bandas de drogas porque los maestros no los dejaban vender su mercancía. Créeme, yo no concibo esto...". (E1, S4, DGOSE)*

*Lo de la transparencia no está funcionando porque no tenemos esa apertura, se nos está saliendo de las manos y a lo que más estamos dedicando tiempo las supervisoras y jefas de sector es a apagar el fuego como dicen por ahí, no dedicamos tiempo suficiente a lo que en realidad lo merece que son los niños." (EG. 4, DGOSE)*

De igual manera, perciben que los mecanismos de vigilancia y coerción sobre sus propios actos se han incrementado, al mismo tiempo que el apoyo institucional se ha reducido, provocando un sentimiento de desprotección y desamparo:

*"Hoy en día tenemos comunidades agresivas; antes nos jactábamos de que éstas nos respetaban, pero ahora las cosas han cambiado; te repito, son muy agresivas y te lo dicen abiertamente: 'usted aquí adentro es la maestra, pero acá fuera los dos somos iguales'. Preescolar (en alusión a la CSEP-DGOSE) te dice que mientras uno esté dentro de la escuela te apoya, pero una vez cruzando la puerta, ya es problema de uno y pues así, ¿con que armas te*

*enfrentas?, siempre estas con esa incertidumbre ¿qué va a pasar? Porque dice (la CSEP-DGOSE): 'si yo no la apoyo, yo no lo resuelvo', ¿entonces quiere decir que no estás haciendo bien tu función como supervisora?, ¿de qué armas te vales entonces?, ¿hacia dónde vamos? ¿Quién de verdad puede apoyarnos? Pues nadie, estamos trabajando solitas y cada vez que sales te encomiendas a quien creas que te ayudará, porque si no te ayuda y te va mal, en mi casa van a llorar mucho...". (S1, EG4, DGOSE)*

La sobrecarga de responsabilidades con sus consecuentes implicaciones judiciales de la que aquí hacen gala las supervisoras es al parecer una tendencia cada vez más extendida en los sistemas educativos contemporáneos. Algunos autores señalan que los directores escolares han comenzado a darse cuenta de la aplastante gravedad de sus tareas y comienzan a negarse a cargar con las elevadas responsabilidades en lo civil e incluso en lo penal, que bajo el ropaje de la *nueva gestión* les han sido adjudicadas (Laval, op. cit., pp. 325-360).

### 5.8 Síntesis reflexiva

Acerca del origen de la seguridad infantil como un nuevo contenido de la supervisión, encontramos que éste obedece a la irritación social provocada por hechos localizados y concretos de agresión a los menores, al igual que de una justificada exigencia de castigo a los responsables por parte de las familias acompañada de una demanda de mayores garantías institucionales para prevenir y evitar este tipo de situaciones en las escuelas. Ante ello, la SEP reaccionó apelando al orden, instrumentando nuevos dispositivos de vigilancia y regulación que marcaron el inicio del proceso de judicialización de las prácticas de gestión de los directivos escolares, incluyendo como parte de ellos a las supervisoras.

Lo que aquí nos interesa destacar es que las circunstancias de las que emerge un nuevo objeto de gestión institucional y por ende de supervisión, se localizan fundamentalmente en las escuelas y de manera más específica, en las denuncias presentadas por los padres ante actos de maltrato y abuso hacia sus hijos. La responsabilidad en el cumplimiento de los dispositivos ideados por la autoridad

educativa con el fin de controlar este tipo de riesgos, recae principalmente en los directores y supervisores. Este reparto inequitativo, por decirlo de algún modo, del costo de la inseguridad infantil, ha generado otros peligros que parecen acechar sin fin. En conjunto, todos estos elementos muestran que cuanto más lógico y sofisticado es el diseño del orden, menos adecuado es a la compleja y variada realidad humana (Bauman, 2005).

Evidentemente, la aplicación de dichos mecanismos ha tenido efectos prácticos, implicaciones concretas en las prácticas de las supervisoras, quienes en respuesta, recurren a tácticas diversas para reducir los riesgos de la gestión de la seguridad infantil, procurando no llevar demasiado lejos la lógica del riesgo con la que el control burocrático las ha comprometido. Algunas -sobre todo quienes a lo largo de su trayectoria profesional han acumulado experiencias diversas sobre todo trabajando en zonas altamente marginadas con comunidades e hijos de padres pobres- impugnan, cuestionan a la institución e incluso a las directoras y docentes por lo que consideran actuaciones indebidas; tratan de tomar distancia y echan mano de los recursos a su alcance para sortear como pueden las dificultades, aunque sin subvertir el orden institucional, sin alterar la cuadrícula no traicionar el espíritu de sacrificio heredado por las fundadoras. Otras en cambio, simplemente se lamentan de la falta de protección institucional, parecen añorar la seguridad, el confort, las prerrogativas de las que gozaron durante largo tiempo, pensando quizá, como dice Dubet, que éstas serían eternas.

Indudablemente, aunque no tengan conciencia de su origen, gracias a su docta ignorancia como diría Bourdieu (1997), cotidianamente buscan y encuentran el modo de enfrentar los peligros que amenazan la seguridad infantil, aunque en el fondo lo que hacen es principalmente lidiar con una serie de peligros para salvaguarda de su propia persona, es decir, para salir lo mejor libradas posible de la creciente judicialización de la práctica, sin que por ello tengan conciencia de que lamentablemente el maltrato y los abusos ocurren dentro de las escuelas y que es a ellas a quienes en parte les corresponde prevenir que ocurran o actuar de inmediato, responsabilidad que no siempre aparece claramente expresada ni mucho menos asumida.

De esta manera, las regulaciones adoptadas por la autoridad no parecen estar teniendo efectos positivos tales como la toma de conciencia de estos peligros reales en las supervisoras; en su lugar, parece haberse alimentado una percepción del asunto en el sentido de que existe una lógica punitiva que inexplicablemente tiene como principal brazo ejecutor a su propia persona. Puesto en términos judiciales, además de todo lo que hacen-ahora también tienen que desempeñarse parcialmente como si fuesen ministerio público; ellas son quienes realizan la averiguación previa de las denuncias, el acopio de pruebas y el seguimiento al proceso.

No obstante, nada parece ser suficiente, el riesgo siempre está presente; en aras de erradicar prácticas sin duda inaceptables, las supervisoras, y junto con ellas las educadoras y directoras, resultan ser siempre objeto de sospecha. Al respecto, la diferenciación que hace Luhman (1993) entre riesgo y peligro resulta útil para apuntar al problema sociológicamente crucial de la aceptación de las decisiones de riesgo tomadas por otros -en este caso las autoridades educativas- y los consecuentes peligros que traen consigo.

En este sentido, la diferencia entre ambos se refiere a la oposición entre el que toma las decisiones acerca de cómo enfrentar el riesgo -que en este caso sería la autoridad educativa que emite un nuevo reglamento- y el que sufre los efectos de esta decisión ajena -que son los responsables de hacer que se cumpla-. De esta manera, se habla de riesgos cuando los daños futuros obedecen a la decisión tomada por uno mismo mientras que por peligros se entienden los daños que recaen sobre uno desde el exterior. Así, ante la emergencia de la seguridad infantil como nuevo objeto de gestión y por ende, de supervisión que se encuentra en proceso de institucionalización, el orden institucional y social atraviesa la diferencia entre riesgo y peligro.

De acuerdo con Giddens (1993:121), la **intensidad, la extensión y la conciencia del riesgo** como tal, son los principales elementos que configuran el perfil de la época moderna actual. En el caso de las supervisoras, la intensidad, referida a la posibilidad de que ocurran potenciales agresiones a la seguridad infantil, proporciona un horizonte de

peligro que tiende a ensancharse y a agravarse dada la tendencia institucional a responder ante situaciones nuevas recurriendo a las mismas fórmulas de control de siempre pero ahora magnificadas en forma de un número cada vez mayor y más diverso de reglas y ordenamientos formales.

La extensión de los riesgos se refiere al creciente número de sucesos contingentes que afectan a todos o a un gran número de personas. En este caso, no ha sido necesario que todas las supervisoras y jefas de sector hayan experimentado o vivido directamente casos similares al Tonalli para que perciban cuáles son los riesgos que implican y cómo podrían afectarlas directamente a ellas y a otros grupos que ocupan posiciones distintas a la suya, no sólo porque mantienen una relación directa, sino sobre todo porque de ellos depende en buena medida mantener bajo control tales riesgos.

Con respecto a la conciencia del riesgo, (Giddens, op. cit.), el hecho de que éste sea reconocido y aceptado como tal, prueba que en efecto, dicha conciencia se encuentra ampliamente distribuida; en este sentido, ningún sistema experto puede serlo totalmente respecto a las consecuencias de la adopción de principios expertos. De este modo, la institución educativa, al amparo de las políticas educativas sustentadas en el sistema experto, pretende determinar qué problemas hay que atender y para qué, pero a medida que lo hace genera mayor ambivalencia de la que puede derrotar.

A partir de lo aquí expuesto, cabe suponer que difícilmente las medidas adoptadas por la institución educativa conseguirán erradicar y evitar toda forma de maltrato y abuso infantil dentro de las escuelas, porque conforme ha intentado hacerlo, ha contribuido a generar mayor descontrol; de esta forma, en lugar de focalizar, aislar y sancionar este tipo de prácticas sin duda alguna inaceptables, ha optado por una reglamentación paraguas, es decir tan genérica que toda clase de riesgos que amenaza la seguridad infantil tienen cabida.

Paradójicamente, de los efectos colaterales de su lucha contra el abuso y el maltrato infantil que cubre a la escuela de un velo de inseguridad que nunca se reconoce claramente, la institución extrae la energía que necesita para generar aún más

descontrol y ambivalencia al mismo tiempo que la legitimidad necesaria para dar continuidad a este modo de intervención (Bauman, 2005: 305).

La misma cuadrícula institucional contribuye a proyectar la supervisión como una función altamente regulada desde la que se atribuye a las supervisoras la responsabilidad individual de controlar un conjunto de riesgos a la seguridad infantil. El surgimiento de dispositivos institucionales para gestionar esta seguridad expresa el incremento del propósito del control pero al mismo tiempo invierte al control mismo en la aparición de su contrario, que es el descontrol (Beck, op. cit). Esto permite entender por qué, ante la emergencia de este nuevo contenido de supervisión las supervisoras se perciben a sí mismas como desconcertadas e incapacitadas para la acción.

Para terminar, nos parece necesario reiterar nuevamente que en todo momento los riesgos asociados a la seguridad infantil, tal como son percibidos por las supervisoras, se expresan en términos probabilísticos, es decir, no tienen que ver únicamente ni guardan correspondencia sólo con los hechos objetivos que dieron lugar a la reglamentación y adopción de nuevos dispositivos institucionales para regular la seguridad infantil. Los riesgos que amenazan la seguridad infantil son fundamentalmente producto de una percepción subjetiva o más aún intersubjetiva, tan real como los hechos mismos de abuso que los originaron; esta percepción es también una construcción política porque surge en determinadas condiciones -la emergencia de una demanda social-, responde a intereses establecidos y conocimientos confrontados entre sí -por un lado los padres que claman justicia y por otro las autoridades educativas que se resisten a reconocer los hechos- (González Villarreal, 2009).

Una vez que estos riesgos se han instalado como parte de las prácticas de las supervisoras, todas las acciones para combatirlos se realizan considerando sus posibilidades y repercusiones. Es por eso que los riesgos potenciales que se les exige enfrentar siempre implican algún tipo de conflicto, están sujetos a controversias y antagonismos, implican una toma de posición y por lo tanto una toma de decisión individual.

Por último, el análisis realizado hasta aquí evidencia la fuerte tendencia al encuadramiento jurídico y reglamentario de la educación, éste ha sido el enfoque adoptado en el caso de la seguridad infantil. La presunción que surge a propósito de ello es que si bien este nuevo contenido de supervisión se encuentra en proceso de institucionalización, la perspectiva eminentemente legalista que ha predominado en ello paulatinamente se ha trasladado y extendido progresivamente al resto de los contenidos de la supervisión que fueron expuestos con detalle en los capítulos anteriores, lo que a nuestro juicio no ha hecho más que reforzar la lógica del control administrativo que ha caracterizado históricamente a la supervisión, y en esa misma medida ha contribuido a actualizar y mantener vigentes en el nivel preescolar reglas como la siguiente: “las órdenes primero se cumplen, después puedes inconformarte” .



## CONCLUSIONES

Todo proceso de investigación tiene un límite; las conclusiones anuncian el cierre de un ciclo que obliga a realizar un recuento del proceso pero también ofrecen la oportunidad de plantear nuevos problemas y horizontes de búsqueda de explicaciones. En atención a ello, primero realizaremos el necesario balance de los hallazgos, alcances y limitaciones para después exponer las nuevas perspectivas de investigación derivadas del desarrollo de este trabajo.

Para iniciar el balance, proponemos regresar al principio, es decir, a las inquietudes que originaron y fueron el motor de este trabajo. Como se recordará, nuestras inquietudes surgieron en un momento en el que la educación preescolar se encontraba inmersa en un proceso de cambios diversos. Fue precisamente ese contexto inédito y complejo en muchos sentidos, el que despertó nuestra curiosidad por saber cómo estaba repercutiendo la obligatoriedad y el retiro voluntario en las prácticas de las supervisoras de zona y jefas de sector; qué, para qué, cómo y de qué recursos se valen para supervisar la educación preescolar, cuáles son sus modos comunes de resolver problemas cotidianos, qué dispositivos, reglas, pactos o acuerdos formales o tácitos regulan su quehacer cotidiano.

También nos interesaba saber cómo estaban percibiendo, interiorizando y traduciendo en la práctica las leyes, normas, pautas y proyectos explícitos e implícitos que regulan actualmente tanto la supervisión como la educación preescolar obligatoria.

En síntesis, todas estas inquietudes se resumen en una sola pregunta nuclear que las aglutina: ¿a qué responden las prácticas de las supervisoras hoy día? Dar respuesta a estas inquietudes constituyó todo un reto por varias razones; en nuestro afán de efectuar un análisis relacional, constantemente nos enfrentamos a una gran cantidad de elementos o asuntos indudablemente conectados con la supervisión que en no pocas ocasiones eclipsaron la inquietud original.

Algunas de estas cuestiones resultaban en sí mismas interesantes, como por ejemplo centrarnos en el proceso de institucionalización de la obligatoriedad o en el análisis de las posiciones externas sobre la supervisión representadas por los especialistas y las políticas educativas, la influencia de la dimensión organizacional en su configuración, el funcionamiento institucional de la misma a partir de las posiciones internas representadas por autoridades de distintos niveles jerárquicos dentro del campo de la educación básica o también, la relación entre las directoras, educadoras y padres de familia con la supervisión.

Cada uno de estos temas entrecruzados inevitablemente con el de la supervisión, podrían habernos llevado hacia objetos de estudio, caminos y resultados muy distintos. Sin embargo, a medida que el proceso de investigación fue avanzando, surgió la necesidad de abordar dos cuestiones relacionadas entre sí que fueron adquiriendo importancia creciente como ejes conductores en la interpretación de las prácticas actuales: la configuración institucional de la supervisión de la educación preescolar y la trayectoria profesional de las supervisoras.

Con respecto a la reconstrucción de la configuración institucional de la supervisión, al final del proceso podemos decir que resultó sumamente útil para entender cuáles son y cómo se manifiestan las huellas que va dejando tras de sí el pasado, siempre en función de las sucesivas transformaciones del sistema educativo y la supervisión del mismo, de la mano de la singular evolución de la educación preescolar.

Mirar el pasado nos permitió reconocer los contenidos, los propósitos y los medios de supervisión a los que han respondido las supervisoras a través del tiempo. Identificar las continuidades, desplazamientos y nuevos contenidos de supervisión que posteriormente fueron retomados para analizar cómo se encuentran presentes en las prácticas actuales de las supervisoras, al igual que los significados y las tensiones que perciben, así como la manera en que las enfrentan en la práctica cotidiana.

Esto nos conduce a plantear una primera conclusión general: la supervisión como función no es como la pintan las políticas ni el sistema experto; de igual manera, tampoco lo es

el trabajo que realizan cotidianamente las supervisoras. Éste se ha transformado en algo sumamente complejo, hoy día comprende una multiplicidad de contenidos, atiende a una gran diversidad de propósitos y se vale de muy diversos medios para ello.

Desde luego las supervisoras no son inmunes a las exigencias intrainstitucionales ni a las presiones y demandas sociales hacia la escuela, que se han incrementado y modificado considerablemente en los años recientes. Entre las que más afectan a la educación preescolar están aquellas provocadas por el cambio en el papel social de las mujeres, cada vez es mayor el número de ellas, que son cabezas de familia; otras fuentes de nuevas demandas hacia la escuela son el avance de las nuevas tecnologías y el empobrecimiento de la calidad de vida en general.

Esto nos lleva a plantear una segunda conclusión general. La diversidad de formas de apropiación de la supervisión como lugar practicado se explica a partir de la manera en que se articula la dimensión histórico social e institucional de la supervisión con la trayectoria profesional de quienes ocupan el cargo.

Como afirma De Certeau (op. cit., p.XLI-XLVIII), las prácticas entendidas como las maneras de hacer cotidianas no son el telón de fondo de la actividad social, "son" la actividad social. Su examen no implica un retorno a los individuos, pues por un lado las relaciones sociales determinan los términos de la individualidad y no a la inversa.

Por lo que pudimos apreciar en el caso de las supervisoras, su individualidad manifiesta en la trayectoria el lugar donde se mueve y expresa una pluralidad incoherente y a menudo contradictoria de las determinaciones sociales. Por otro lado, las prácticas, entendidas como los modos de hacer, los esquemas de acción, están referidas no al sujeto singular, que es su autor o su vehículo. De este modo, aún cuando las determinaciones institucionales tienden a la homogeneidad, las trayectorias no son homogéneas, ni las prácticas son ahistóricas, no obstante que son los sujetos singulares quienes las despliegan.

Las supervisoras, como usuarias del lugar que ocupan, tienden a reproducir el orden institucional imperante, sin embargo, no están condenadas a la pasividad y a la disciplina institucional. De hecho, encontramos que enfrentan su compleja cotidianidad utilizando, o más aún, manipulando las leyes, reglas impuestas, dispositivos y procedimientos de control, la cuadrícula de la vigilancia; aunque en no pocos casos lo hacen para mantener un determinado orden institucional, no es gratuito que se asuman como sus guardianas, pero sin salirse de los límites que les dictan las leyes y reglamentos escritos y no escritos.

- *Sobre el sistema experto y las políticas*

El sistema experto, examinado a través del análisis de diversos estudios recientes sobre la supervisión, combina de manera más bien desafortunada la investigación con la innovación; al realizar la primera de forma paralela a la segunda, ha dado prioridad a la concreción de una política más que a problemas y necesidad surgida desde la supervisión y los supervisores.

Otro problema es que cuando un organismo ocupa diferentes posiciones y niveles de intervención en las prácticas, o un mismo sujeto se asume simultáneamente como investigador-funcionario-interventor, esto conlleva un grado tal de implicación en la situación que resulta difícil tomar distancia, reconocer riesgos y complicaciones inherentes. Los expertos no son neutrales, detrás de su aparente neutralidad y más allá de los proyectos e intencionalidades de intervención, se juegan también determinadas funciones y exigencias institucionales a las que los sujetos se adscriben de un modo u otro, expresándolo en sus acciones y prácticas concretas.

De ahí la adopción de un enfoque parcial con énfasis en la dimensión funcional de la supervisión, el cual es desde nuestro punto de vista, una de las principales limitaciones que juzgamos necesario reiterar con respecto a la posición de lo que aquí hemos llamado sistema experto. Privilegiar esta perspectiva funcional obscurece la comprensión de las prácticas y los problemas singulares que los supervisores enfrentan en el desempeño de

sus diferentes tareas; omite también el necesario reconocimiento de las particularidades de la supervisión en cada nivel educativo, por más que se declare que ninguno es igual.

Asimismo, el énfasis en un enfoque funcional pasa por alto el análisis del contenido y propósitos a los que responde realmente el sistema de supervisión. No se trata de un asunto menor considerando que es en dicho sistema donde se inserta y adquiere sentido la actuación de los supervisores en general.

Con respecto a la relación entre la investigación y las políticas educativas, observamos que prevalece un juego de posiciones del que depende la toma de decisiones que luego se traducen en actos de inclusión-exclusión. Dicho de otra forma, los políticos disponen de cierto modo de los resultados de la investigación, deciden incluir parte de los resultados y al hacerlo, dejan fuera otros. Un ejemplo muy claro es el estudio internacional del IIPE comentado en el capítulo dos; los documentos oficiales lo citan retomando las prescripciones pero dejan fuera los problemas.

El saldo de esta situación para la investigación es indudablemente negativo, pues termina convirtiéndose en un recurso de legitimación de decisiones políticas a menudo contrarias a la misma idea de comprensión, explicación, transformación o mejora pretendida en las escuelas. De esta manera, el pretendido diálogo entre la investigación y las políticas, queda en entredicho.

- *Sobre la configuración histórica de la supervisión en el nivel preescolar*

El concepto de tradición provee una dimensión histórica y política útil para el análisis de la supervisión de la educación preescolar en tanto permite reconocer su especificidad como parte del campo más amplio de la educación básica (Villanueva, 1995).

Como se documentó en el capítulo tres, preescolar ha atravesado por diferentes períodos caracterizados por la inestabilidad institucional; por ejemplo, su establecimiento como parte del sistema educativo sufrió toda suerte de altibajos, sus programas pedagógicos han cambiado tras cumplir ciclos de 10 años en promedio, a diferencia de secundaria y primaria. La suya es una historia institucional de búsqueda de

legitimidad y reconocimiento social. Esto explica por qué ante el constante cambio de programas, por mencionar un ejemplo, la respuesta ha sido siempre la adaptación a las condiciones cambiantes sin renunciar a la tradición.

Sacrificio, entusiasmo, lealtad y compromiso, nociones forjadas desde los tiempos de sus míticas fundadoras a fines del siglo XIX y propagadas por sus seguidoras, se mantienen aún vigentes y son constantemente reivindicadas por las supervisoras y jefas de sector. No obstante, también encontramos que en las prácticas la línea divisoria entre estas nociones y las de subordinación e incondicionalidad a la autoridad es a veces imperceptible.

Como sea, es innegable que se trata de elementos constitutivos a la vez que de rasgos distintivos del nivel preescolar que se manifiestan cuando las supervisoras se ufanan de haber sorteado toda clase de problemas derivados de la obligatoriedad o refieren como un logro haber sobrevivido en su calidad de “nuevas”, a la renovación total de los cuadros de supervisión a raíz del programa de retiro voluntario.

Como manifestaciones de un *ethos* profesional en el que el peso de la tradición salta a la vista, estas reacciones dan cuenta también de la forma en que las supervisoras y jefas de sector han interiorizado la noción de sacrificio y compromiso institucional, mismos que indudablemente sirvieron de soporte para enfrentar una situación en muchos sentidos inédita, plagada de cambios y contingencias diversas derivadas de la obligatoriedad y el retiro voluntario. Desde su punto de vista, lo que en el argot institucional se denomina *operación del servicio*, se mantuvo andando en un momento crítico gracias a su compromiso. De aquí que no nos parece exagerado decir que las supervisoras se asumen como la institución, la personifican (Fernández, 1996; Schvarstein, 1991).

La exploración realizada nos permitió identificar también la existencia de ciertas prácticas que responden a lo que actualmente se considera como parte de un modelo de supervisión “tradicional”. Esto es así si nos limitamos a una idea de la tradición, entendida como producto del pasado, pero desde una perspectiva histórica y relacional

como la que hemos intentado asumir aquí, el concepto de tradición exige incorporar también una visión que incluya el cambio. Resulta útil traer aquí a colación la idea de Berger y Luckmann (1968) al respecto; ellos consideran la tradición como un proceso en continua transformación y negociación y no como algo establecido de una vez y para siempre. La forma de hacer las cosas se inventan y recrean en las interacciones cotidianas, aún cuando muchas veces pareciera que en el campo educativo esto ocurre mucho más lentamente en comparación con los acelerados cambios sociales que vivimos desde hace varios años.

Éste es el contexto en el que los objetos de supervisión se han multiplicado, ya no provienen únicamente de las necesidades internas del sistema educativo y sus responsables. Las demandas sociales, particularmente de los padres de familia, son una nueva fuente de tensiones; además de fiscalizar y controlar, ahora las supervisoras deben realizar una supervisión “académica”, “acompañar” y “asesorar” a las escuelas oficiales y particulares sobre el nuevo programa.

Por su parte, las políticas actuales que insisten en la necesaria transformación de la supervisión de acuerdo con un modelo de supervisión profesional, mantienen intocado el tema del control, dando por hecho que las múltiples formas en que se realiza por parte de los supervisores, así como las bases estructurales y funcionales en las que se asienta, son inherentes al sistema educativo, por tanto son indiscutibles, se han naturalizado. Quizá por ello resulta impensable al menos delimitar claramente las tareas y responsabilidades a realizar por parte de las supervisoras y jefas de sector, o bien revisar la multiplicidad de funciones, responsabilidades, tareas y actividades que al paso del tiempo se han ido agregando a la supervisión, la mayoría de las cuales recaen en las supervisoras, no obstante que la supervisión es una función amplia que cumplen muchas otras figuras, no únicamente ellas. En resumen, las políticas han contribuido a reforzar la tendencia acumulativa del sistema hacia la supervisión.

- *Sobre las prácticas*

En un primer nivel, la apreciación inicial es que las prácticas de las supervisoras se caracterizan por la existencia de maneras de hacer, es decir, modos de supervisar altamente regulados que dejan un escaso margen para la creatividad; sin embargo, una mirada más cautelosa nos permitió apreciar que existen diferencias importantes entre las prácticas de las supervisoras que obedecen a otras reglas; esto constituye un segundo nivel imbricado en el primero.

El pasaje del lugar al espacio, de la cuadrícula al mapa de la supervisión, si bien ocurre en un campo altamente regulado, también lo es que se encuentra vinculado íntimamente con la trayectoria profesional de las supervisoras.

Sobre la emergencia de la seguridad infantil como nuevo objeto de supervisión, los relatos de práctica dan cuenta de cómo la seguridad de los niños, en otro tiempo y con otros matices de responsabilidad directa de las maestras frente a grupo, irrumpe con fuerza al inicio del siglo XXI, y junto con ello el riesgo como otro objeto que le es inherente.

Paradójicamente, los riesgos de la gestión del riesgo parecen no tener fin, pues a los procedentes tanto del exterior como del interior del espacio escolar, tales como accidentes, agresiones a la hora de la entrada, en el salón de clase, durante el recreo y a la hora de la salida, que atentan contra la seguridad de los niños, se suman otra clase de riesgos que no tienen que ver con los niños, sino con confrontaciones entre educadoras y directoras, con demandas de padres de familia, con posibles sanciones de autoridades jerárquicas superiores hasta denuncias que trascienden el ámbito educativo; todo ello debido a decisiones “equivocadas” tomadas por las supervisoras ante una determinada contingencia.

Los riesgos de abuso y maltrato infantil estaban presentes desde tiempo atrás, lo que ocurría es que la institución las ocultaba; las denuncias sacaron a la luz pública situaciones como éstas, las hicieron evidentes desnudando, desacralizando la escuela a los ojos de la sociedad; ahora la institución no sabe cómo manejar este nuevo objeto, se



ha limitado a establecer nuevas reglas generales en las que se pierde de vista el asunto concreto que les dio origen. En la práctica, dichas reglas se aplican a una amplia gama de eventos, muchos de los cuales y hasta hace poco, eran considerados por las supervisoras meros gajes del oficio.

La sociedad del riesgo, dice Beck (2000), es la sociedad desprovista de seguridad, en la que la protección desaparece en virtud de la existencia de grandiosos peligros. Por tanto, la sociedad desprovista de seguridad desvela la fuerza destructora de la sociedad del riesgo. (Idem, p.210). En este caso, las supervisoras perciben en diferentes grados y manifiestan de distintas maneras este sentimiento de desprotección e inseguridad institucional.

Así, tenemos por un lado a quienes se lamentan por lo que consideran una falta de apoyo institucional ante las demandas muchas veces fundadas de los padres de familia, que en otro tiempo eran olímpicamente ignoradas gracias a la aún persistente protección institucional que Etkin (1993) define como corrupción institucional. Por otro lado, hay supervisoras que reconocen no sólo que las demandas de los progenitores son legítimas, sino que además existen abusos de autoridad por parte de directoras y docentes que deben ser combatidos. Una misma situación es percibida de distinto modo y por tanto, conduce también a actuar de distinta manera.

Indudablemente, aunque no tengan conciencia de su origen, su docta ignorancia (Bourdieu, 1997) les lleva a buscar y encontrar maneras de enfrentar los peligros que amenazan la seguridad infantil, lidian y sortean una serie de peligros fundamentalmente para salvaguarda la de su propia persona, salir lo mejor libradas posible de la creciente judicialización de la práctica, lo que no significa que tengan conciencia de que el maltrato y los abusos son problemas reales que no se circunscriben a otros entornos lejanos, sino que también ocurren o puede suceder dentro de las escuelas. Por tanto, las tácticas a las que recurren para lidiar con los peligros que amenazan la seguridad infantil no siempre ni necesariamente obedecen a la asunción cabal de la parte de responsabilidad que les corresponde, misma que no siempre aparece claramente expresada ni mucho menos asumida en las prácticas.

Las regulaciones establecidas por la autoridad no parecen estar ejerciendo mayores efectos en la toma de conciencia de estos peligros reales en las supervisoras, pero lo que al parecer sí están consiguiendo de manera efectiva es alimentar la percepción de que existe una lógica punitiva que se ejerce directamente sobre su propia persona de diferentes maneras. En consecuencia y para decirlo en términos judiciales, esto coloca a las supervisoras en una situación complicada en tanto se desempeñan parcialmente como si fuesen ministerio público, son quienes realizan la averiguación previa, el acopio de pruebas y el seguimiento al proceso de las denuncias hasta que llega a su fin.

Los hallazgos de este estudio nos llevaron a reconocer que los objetos de supervisión se han multiplicado, ya no provienen únicamente de las demandas, definiciones y necesidades institucionales internas, como históricamente había venido ocurriendo desde la creación de la SEP. Las demandas sociales, particularmente de los padres de familia, son una nueva fuente de presión hacia el sistema educativo que ha dado forma al surgimiento de nuevos objetos de gestión. De esta forma, las supervisoras, además de fiscalizar el cumplimiento de las normas y controlar el flujo de información para mantener andando el sistema y asegurar la eficacia administrativa, deben asesorar y acompañar a las directoras y educadoras en las escuelas, actuar como profesionales que contribuyen a elevar la calidad de la educación y garantizar la seguridad infantil, la cual comprende desde un rasguño hasta un caso de maltrato y abuso sexual, cuestión ésta última para la que sin embargo no existen sanciones claras en caso de comprobarse que existe negligencia u omisión de su parte.

De acuerdo con Dubet (op. cit., p. 76), las instituciones como construcciones burocráticas racionales relativamente simples, con reglas y roles puestos en funcionamiento por actores impregnados por un *ethos* común, fines claros y una fuerte homogeneidad de los principios profesionales compartidos aglutinados en torno a la noción de vocación de servicio, a la manera de los sacerdotes, se encuentran en decadencia.

Progresivamente, lo que él denomina programa institucional (PI)<sup>1</sup>, otrora homogéneo y coherente, se ha ido desarticulando progresivamente, sus valores son contradictorios, la idea de las instituciones como santuarios cerrados se derrumba ante el cúmulo de demandas sociales y reivindicaciones individualistas. Esta decadencia dice él, proviene de la exacerbación de sus contradicciones latentes, porque ya no cuenta con la magia de la fuerza ideológica para reducir la paradoja entre la formación del sujeto autónomo al mismo tiempo que un individuo socializado.

En el presente caso -de manera similar a los hallazgos de Dubet (2006) en otras profesiones dedicadas al trabajo sobre los otros- entre los factores que han contribuido a esta decadencia se encuentran principalmente la presión de los padres hacia la escuela, así como el hecho de que cada vez irrumpe con mayor fuerza una doble coerción entre la obligación de mostrar resultados impuesta por las políticas educativas nacionales y la incertidumbre acerca de los recursos y las condiciones de posibilidades, mínimas pero necesarias, para ponerlas en marcha.

Conviene recordar aquí que mucho antes de la obligatoriedad, las supervisoras comenzaron a lidiar con nuevas exigencias derivadas de las políticas educativas nacionales. Estas últimas han conducido a la proliferación de acciones, proyectos y programas diversos que demandan cada vez mayor pericia técnica para gestionar una multiplicidad de proyectos y dispositivos haciendo encajar en ellos una gran diversidad de casos, provocando la formación de especialistas y acentuando cada vez más la estratificación de los grupos encargados de ello. De ahí que cada vez más, las prácticas de las supervisoras responden a principios heterogéneos y contradictorios, la polifuncionalidad y la polivalencia es la regla en su desempeño cotidiano.

Tal como afirma Dubet (op. cit.), en el caso de las supervisoras la continuidad entre subjetividad individual y acción social ya no funciona a causa de la creciente

---

<sup>1</sup> Dubet emplea el término Programa Institucional (PI) para referirse al proceso social que transforma valores y principios en acción y subjetividad por efecto de un trabajo profesional específico y organizado, como sería el caso del realizado por los maestros. En este sentido, el autor considera que existe un PI cuando se conciben los valores o principios directamente proclives a una actividad específica y profesional de socialización *como una vocación*, y cuando dicha actividad *tiene por objeto* producir un individuo socializado y un sujeto autónomo.

complejidad de la división del trabajo, de la pluralidad y la débil coherencia de los roles que deben asumir los individuos, lo que abre una brecha entre las motivaciones y las acciones esperadas. Como se muestra en los dos últimos capítulos, las supervisoras se ven constantemente confrontadas a lógicas de acción contradictorias, se ven presionadas entre distintas normas, obligadas a justificarse continuamente y a situarse en múltiples racionalidades.

A propósito de lo anterior, viene al caso la reflexión de que cada vez más las instituciones “se vuelven aparatos encargados de activar políticas conjuntas, que como tales, sus resultados son siempre problemáticos, además de la consecuente separación entre el poder y la autoridad, porque la autoridad legítima se vuelve un recurso de poder entre otros; los profesionales del trabajo sobre los otros se ven obligados a dar explicaciones acerca de sus objetivos, sus métodos y sus resultados, así como a escoger opciones que pensaban que no debían hacer, se sienten invadidos por la sociedad, todo lo cual acentúa la paradoja según la cual se sienten menos reconocidos” (Dubet, ídem, p. 76).

Las nuevas regulaciones y normativas para operar la obligatoriedad, al pasar por el cedazo de la gestión institucional, de las estructuras organizativas preexistentes y las prioridades de cada administración en turno, son interpretadas y concretadas de formas diferentes, dando lugar a efectos igualmente distintos. De ahí que las prácticas de las supervisoras no guardan correspondencia directa ni mucho menos automática con las políticas y las normas explícitas, como tampoco con las preescpciones de los especialistas.

Sin embargo, la cuadrícula institucional que configura la supervisión como sistema de lugares aparece como la dimensión más determinante de las prácticas. Las supervisoras perciben la supervisión como un lugar practicado en el que recae gran cantidad de demandas procedentes de las políticas educativas, de la administración y de la sociedad, especialmente de los padres de familia que ahora conocen sus derechos y exigen cada vez mayor apertura, transparencia y resultados al sistema educativo y por ende, a las escuelas y maestros.

Los objetos de supervisión de los que se ocupan las supervisoras parecieran ser los mismos que se le atribuyeron desde su origen. Sin embargo, lo que ha ocurrido es tanto un proceso de acumulación, como un desplazamiento del énfasis en los comportamientos de los sujetos a los resultados que producen, al igual que un deslizamiento de su capacidad de decisión para responder de forma congruente a las nuevas demandas de origen social, como es por ejemplo la participación de los padres de familia en la escuela.

Otros desplazamientos pueden resumirse de este modo: de ser autoridades pasaron a ser desautorizadas, de fiscalizadoras a fiscalizadas. En este contexto, lo urgente y lo relevante, lo secundario y lo sustantivo se traslapan, se confunden constantemente, pero generalmente terminan por imponerse los primeros. Esto las lleva a echar mano de diferentes soluciones aún cuando las situaciones parezcan similares, mientras que por el contrario, las posturas hegemónicas sobre la supervisión, promovidas por las políticas con el aval del sistema experto, buscan aplicar las mismas soluciones a una gran multiplicidad de situaciones.

Con respecto a las continuidades, éstas son reflejo, rastros de una historia institucional sedimentada hecha cuerpo en las prácticas de los sujetos, en este caso en las supervisoras, que está condenada a permanecer y seguir actuando hasta que desaparezcan las causas que la originaron. No obstante, las prácticas están cambiando, pero más como resultado de ciertos acontecimientos perturbadores del orden institucional que por efecto de las decisiones y prescripciones políticas.

En cuanto a la emergencia de nuevos objetos de supervisión, los relatos de práctica dan cuenta de cómo la seguridad de los niños, en otro tiempo y con otros matices, concebida más como una responsabilidad directa de las maestras frente a grupo, irrumpe con fuerza al inicio del siglo XXI, y junto con ello, el riesgo como otro objeto inherente. Paradójicamente, los riesgos de la gestión del riesgo parecen no tener fin, pues a los procedentes tanto del exterior como del interior del espacio escolar -accidentes, agresiones a la hora de la entrada, en el salón de clase, durante el recreo y a la hora de la salida, que atentan contra la seguridad de los niños- se suman otra clase de riesgos que no tienen que ver con la seguridad de los niños, sino con confrontaciones entre

educadoras y directoras, con demandas de padres de familia, con posibles sanciones de autoridades jerárquicas superiores hasta denuncias que trascienden el ámbito educativo; todo ello debido a decisiones “equivocadas” tomadas por las supervisoras ante una determinada contingencia.

A medida que las supervisoras piensan cada vez más en su propia protección y la de la institución, la sobrevivencia se va imponiendo a la tarea primaria de la institución que es la educación y cuidado de los niños pequeños. ¿Puede la institución ejercer su función sin solapar la inseguridad, sin soslayar la parte que le corresponde?, ¿cómo va a resolver qué hacer con la seguridad infantil? Por lo pronto, y a manera de hipótesis, el viraje en las relaciones afectivas entre educadoras y alumnos a partir de la presencia de diversos riesgos, no sólo los asociados a la seguridad infantil sino también otros tales como la creciente demanda de resultados por parte del sistema educativo y los propios padres hacia las escuelas, está comenzando a afectar a la educación preescolar.

Ante este panorama, no podemos menos que cuestionar la capacidad de las políticas, el Estado, los gobiernos y las autoridades educativas para ordenar el caos institucional que el propio sistema educativo ha generado a lo largo de su historia, mismo que al paso del tiempo no ha hecho sino agudizarse. En su afán de ordenar este caos, otro aspecto igualmente cuestionable es el ocultamiento de grupos y sujetos singulares detrás de perspectivas homogéneas acerca de la supervisión, no obstante que en la realidad cotidiana, la singularidad de situaciones, la diversidad de figuras y la multiplicidad de actividades es el común denominador.

- *Perspectivas de investigación*

A lo largo de todo el proceso fueron muchas y muy variadas las posibilidades de continuidad que nos fue abriendo la presente investigación; mencionaremos brevemente las que nos parecen más relevantes, sin dejar de advertir que no todas guardan relación con el tema de la supervisión pero nos parecen importantes sobre todo porque se trata de asuntos altamente sugerentes por poco estudiados.

En primer lugar, reconocemos de nuestra parte que el tema de la influencia de la dimensión organizacional en las prácticas de gestión institucional, mismas que van más allá de los asuntos de los que se encargan las supervisiones, amerita un análisis más profundo que lamentablemente no fue posible hacer aquí. Si lo proponemos es porque al final nos ha quedado la impresión de que los establecimientos -como les llama Lidia Fernández- u organizaciones que vehiculizan a la institución -para Enríquez- están cambiando aceleradamente. Ya Dubet ha señalado que las organizaciones están sustituyendo a las instituciones, fenómeno sobre el cual sabemos muy poco en el ámbito educativo; al abordar su estudio quizá sería posible entender al menos en parte, el caos que priva en la gestión institucional de la educación básica de tipo público. Desde luego, este tema está estrechamente relacionado con las repercusiones concretas que la llamada modernización y la consecuente adopción de modelos desreguladores y empresariales están teniendo en la educación básica, en el trabajo de los docentes, en la relación de éstos últimos con distintos sectores sociales.

A propósito de esto último, un tema que aquí apareció de la mano del de la seguridad infantil y que sin duda amerita una indagación particular, es el de la recomposición de las relaciones escuela-familia y la manera en que el sistema educativo está lidiando con ella. Decimos recomposición porque a partir de lo que pudimos apreciar en este estudio, los padres se asumen cada vez más como ciudadanos, conocen sus derechos y han aprendido a reconocer los caminos a través de los cuales pueden reclamarlos. En contraste, la escuela y el sistema educativo en su conjunto parecen empeñados en abordar los naturales conflictos a los que conducen los reclamos de los padres con la mirada puesta en fórmulas autoritarias ancladas en un pasado cada vez más alejado.

Pasando a otros asuntos, en el sistema educativo existen temas tabú que tienden a ocultarse, son todo un misterio; éste es uno de ellos. Se trata de los docentes comisionados como apoyos a las supervisiones y jefaturas de sector; dentro de este grupo, particularmente resulta interesante estudiar a aquel segmento de docentes con cambio de actividad por acuerdo presidencial. En diferentes momentos y situaciones nos encontramos con que las profesoras mencionaban un acuerdo presidencial firmado en la década de los cuarenta según el cual los docentes pueden separarse definitivamente de

la docencia frente a grupo en tanto comprueben mediante un dictamen médico que se encuentran definitivamente incapacitados para ello. ¿Cuáles son estos casos, bajo qué criterios son ubicados o reubicados, cómo afecta esto el trabajo de las supervisoras y jefas de sector?

Otra línea de indagación es precisamente el tema del maltrato y el abuso sexual dentro de las escuelas. Este estudio no se propuso abordar el tema, y sin embargo éste emergió desde el principio en los relatos de las supervisoras. Dicho problema no fue abordado ni siquiera superficialmente porque no eran esos nuestros objetivos, además, dada su gravedad, amerita una cuidadosa investigación desde distintas perspectivas. Proponemos aquí algunas interrogantes que nos surgen, relacionadas únicamente con la perspectiva de la gestión institucional, que es el campo de nuestro interés. ¿Qué hace realmente el sistema educativo en estos casos, qué sanciones se aplican a los responsables, cuántos casos son denunciados? Se trata de un tema soslayado que amerita una indagación particular con el fin de conocer cómo gestiona la SEP este problema en particular.

Relacionada con la anterior, otra posible línea de investigación es la judicialización del trabajo sobre los otros que realizan distintos agentes en el sector educativo, una de cuyas formas de objetivación son las quejas presentadas ante el departamento jurídico de la SEP. ¿Cuáles son los motivos de queja, quiénes las presentan, cual es el papel que juegan los departamentos jurídicos en el procesamiento de esas quejas, qué repercusiones tiene esta judicialización en las prácticas de los docentes y directivos escolares?

Un tema abordado profusamente por diversos autores es la relación entre el sindicato magisterial y la distribución de plazas de supervisión. En este estudio, las supervisoras y jefas de sector apenas si mencionaron el tema. A pregunta expresa, una de ellas se limitó a decir que con la delegada sindical mantenía una relación cordial pero distante; otra reconoció sin dar detalles, haber recibido de este organismo beneficios laborales como el otorgamiento de una de sus plazas, si bien reconoció también que había muchos aspectos cuestionables de su proceder. Pero como suele suceder, todo silencio tiene un significado y es susceptible de ser interpretado.



El sindicato magisterial, pero sobre todo su cúpula, ha tenido una capacidad asombrosa para adaptarse a los cambios del mapa político nacional sin perder sus posiciones de privilegio y su indudable poder político. Esta adaptación se basa fundamentalmente en un sistema de intercambio de favores, en un toma y daca sustentado en la complicidad, las lealtades y el intercambio de favores sobre todo electorales que rebasan el ámbito de la negociación con los partidos políticos. En este sentido, el sindicato magisterial se ha modernizado, no cabe la menor duda.

Ningún gobierno ha podido o ha querido socavar dicho poder, ampliamente fortalecido en las últimas elecciones presidenciales; hoy día, además de los cargos de alto nivel que los cuadros sindicales ocupan en las entidades, la líder del sindicato magisterial logró colocar en puestos clave a cercanos incondicionales en la Subsecretaría de Educación Básica y la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal. Totalmente de acuerdo con Raphael (2007:125), esta situación contrasta con la necesidad de profesionalizar y despartidizar la actividad de los funcionarios, evitando que los cargos públicos se conviertan en botín político al servicio de grupos, redes y camarillas políticas. Sin embargo, sesenta y cuatro años después, el SNTE sigue siendo reconocido como representante único de los trabajadores de la educación básica de tipo público en casi todo el territorio nacional, salvo contadas excepciones.

En el sostenimiento de todo este entramado de intereses, la función de supervisión ha jugado un papel clave. Aprovechando la posición que ocupan dentro del campo de la educación básica, coaccionan a los profesores para elegir a tal o cual delegado o representante, realizan tareas sindicales bajo la línea de los Comités Ejecutivos Seccionales o de la dirigencia nacional, presiden asambleas, deciden ascensos. Su doble condición de autoridades y trabajadores de "base", les ha permitido actuar simultáneamente como autoridades intermedias de la SEP encargadas de vigilar el funcionamiento de las escuelas, servir de enlace entre los centros de trabajo y el sindicato, o entre las escuelas y el nivel central del sistema educativo. Esta condición dual ha sido útil para que el sindicato mantenga cohesionado al gremio, disciplinado políticamente sobre todo en tiempos electorales.

Por todo ello, llama poderosamente nuestra atención lo no dicho, sobre todo en un momento en el que el SNTE, en acuerdo con las autoridades educativas, ha logrado imponer restricciones a los maestros para el acceso a plazas docentes definitivas, lo que ha desatado movilizaciones y reclamos. Sin embargo, esto aún no ocurre así en el caso de los directores, supervisores y jefes de sector. Es una historia que está próxima a escribirse, pero lo que desde ahora valdría la pena anticipar en el terreno de la investigación, lo que sucedería en caso de adoptarse el mismo esquema en este sector del magisterio en un contexto de desempleo agudo.

- *Alternativas para pensar la intervención*

No obstante la inexistencia de pretensiones aplicadas concretas detrás de este trabajo, al final del proceso resulta inevitable dedicar unas cuantas líneas a comentar algunas de sus potenciales aportaciones prácticas.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, comprender la supervisión como un problema de gestión del sistema educativo pasa por un examen cuidadoso de los objetos que realmente supervisan los supervisores y con qué finalidades; de ello depende en gran medida la adopción de decisiones pertinentes para conducir de un modo u otro la educación básica. De este modo, como fundamento para pensar la intervención en el campo de la gestión educativa, y con el ánimo de concitar la reflexión acerca de la compleja diversidad de las prácticas de los supervisores que se encuentra detrás de su aparente homogeneidad, es necesario reconocer que no todos los supervisores enfrentan el mismo tipo de problemas y que éstos varían considerablemente de un nivel educativo a otro. Partir de este reconocimiento abona el camino para comprender también que los esquemas homogéneos y las formas estereotipadas que conducen a los supervisores a reproducir tareas empobrecidas y empobrecedoras intelectualmente, no surgen ni se agotan en ellos mismos como sujetos singulares, si no que se vinculan inexorablemente a un sistema educativo que también se resiste a cambiar. Luego entonces, pretender transformar prácticas rutinarias, autoritarias y burocratizadas históricamente, pasa por reconocer el carácter de los supervisores como actores sociales, y por lo tanto, que existen muchos caminos posibles cuando de tomar decisiones se trata para enfrentar urgencias cotidianas, ésas que no se encuentran contempladas en los reglamentos pero

que son ineludibles, forman parte de la dinámica social en la que se desenvuelven, más ahora que la escuela ha dejado paulatinamente su carácter de santuario cerrado e infranqueable.

Por ello, una vez más es necesario reiterar que la realidad de la supervisión contrasta notablemente con los planteamientos de transformación de la supervisión de las políticas, mismas que dibujan un perfil de supervisión deseable sin aludir a los sujetos concretos que realizan esta función bajo condiciones como las descritas anteriormente.

De forma individual, tienen que hacerse cargo de buscar, seleccionar o aplicar los remedios necesarios para solventar sus necesidades de formación, mismas que se han incrementado a raíz de la gran cantidad y diversidad de demandas que las políticas han hecho recaer sobre su actuación. Su autonomía profesional se traduce al final como el deber de hallar una salida correcta al estado de insuficiencia, y sobre todo como una obligación de buscar activamente esa salida. Es decir, los individuos deben ganar un control satisfactorio de sí mismos que descansa sobre fuerzas que no controlan (Bauman, 2005), sobre políticas que no diseñan, sobre decisiones que no toman.

Esto explica la ausencia de una estrategia general de formación en servicio tanto en el diseño como en el proceso mismo de implementación de las políticas. En el plano de la realidad, la demanda es atendida por una amplia oferta de instituciones y agencias diversas, sobre todo privadas, pues "el sistema experto ofrece soluciones, aprobadas socialmente, para los desasosiegos y ansiedades individuales, tras haberlos articulado autoritariamente como problemas que requieren soluciones. Los propios problemas deben ya haber sido aceptados socialmente; necesitan de una cartografía del mundo de la vida suscrita socialmente que los constituya como *problemas* que exigen *soluciones*" (Bauman, op. cit., p. 277).

En este sentido, toda vez que en la descentralización educativa el Estado conservó para sí el poder de tomar decisiones estratégicas, el diseño y ejecución de asuntos que no puede o no quiere controlar han sido remitido a los niveles intermedios, a condición de que no pongan en duda el poder de la alta administración (Laval, op. cit., p. 328-329) ni

las directrices establecidas con antelación en las políticas. En respuesta, no pocas administraciones estatales y burocracias intermedias han dejado en manos de entidades privadas la formación y actualización de los supervisores.

Las políticas dan por hecho que las figuras de supervisión existentes, insuficientes en número y con grandes carencias de formación, pueden y deben atender prácticamente todas las demandas y necesidades que de manera vertical les plantea el sistema educativo. Bajo esta lógica, la acción de supervisar alude simultánea e indistintamente a tareas tan diversas, complejas y contradictorias como monitorear la implementación de las políticas educativas, supervisar el desempeño de los profesores y directores y evaluar los resultados de las escuelas y los alumnos, todo esto además de continuar realizando otras las actividades que responden al modelo "tradicional" que se pretende combatir, de naturaleza eminentemente administrativa.

Esta situación es particularmente aguda en el DF, pues a diferencia de otras entidades, la disputa por la educación básica entre el gobierno federal y el local, ha sumido a ésta última en una situación de deterioro progresivo.

A partir de estas reflexiones críticas, cerramos esta exposición escrita con unas breves notas relativas a las perspectivas de intervención derivadas de la investigación.

- Revisar y reestructurar los contenidos, propósitos y formas de gestión institucional que caracterizan al sistema de supervisión del nivel preescolar.
- Adoptar mecanismos de acceso al cargo en función de la trayectoria más que de los cursos y grados académicos (experiencia vs. meritocracia)
- En los procesos de formación continua y actualización, priorizar la reflexión y comprensión sobre los cambios económicos, políticos, sociales y culturales recientes.
- Promover el debate sobre los alcances y limitaciones de la obligatoriedad ante la transformación del papel de la mujer en el trabajo y la familia.

- Propiciar el intercambio de experiencias relativas a la forma de enfrentar contingencias que amenazan la seguridad infantil en lugar de incrementar y anteponer las acciones punitivas.

## FUENTES CONSULTADAS

- Bibliografía

- Acosta Alamilla, S. (2009) "La adquisición de la lectoescritura de los alumnos con necesidades educativas especiales, de primaria especial favorecido por el uso de juegos educativos en flash para primaria", *Congreso Internacional para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, Veracruz, Ver. México: Colegio de Estudios de Posgrado de la Ciudad de México, 30 de enero al 2 de febrero del 2009.
- Ardoino, J. (1993) "Las posturas (o imposturas) respectivas del investigador, del experto y del consultor" en Ducoing P. y Landesmann M., *Las nuevas formas de investigación en la educación*, México: AFIRSE/Embajada Francesa/Universidad Autónoma de Hidalgo, pp. 19-35
- Arnaut, A. (1991) *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, CIDE.
- Ball S. (1989) *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*, España:Paidós/MEC.
- (1997), "La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista" en *Foucault y la educación*, Madrid:Morata.
- Bardisa Ruiz, T. (1997) "Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares", *Revista Iberoamericana de Educación n° 15*, Septiembre-Diciembre, España: Organización de Estados Iberoamericanos
- Bauman, Z. (2005), *Modernidad y ambivalencia*, Barcelona: Anthropos.
- Beck, U. (2000), *Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo*, BOLETÍN DE LA A.G.E. No.30, Págs. 9-20
- Beck, U. "Teoría de la sociedad del riesgo" en Giddens A., Bauman Z, Luhmann N y Beck U. (2007) *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, editorial Anthropos, pp. 201-222.
- Berger P. L. y Thomas Luckmann, (1968) *La construcción social de la realidad*, Amorrortu editores, Buenos Aires 1991, décima reimpresión.
- Bertaux D. (1993) "Los relatos de vida en el análisis social" en Aceves, J., *Historia Oral. Antologías Universitarias*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora.

- Bertely B., M., (1987) "La educación preescolar en México. Recuento estadístico y relatos de vida de todos los días en los jardines de niños", *Revista Cero en Conducta* n° 7, México, pp. 4-9
  
- Bertely B. M. (1988) "Costumbres estereotipadas en la historia de la educación preescolar en México: un reto a la calidad y descentralización educativa", *Revista Cero en Conducta* n° 11-12, México 1988, pp. 43-52
  
- Blejmar, B. "Puntuaciones necesarias para una supervisión eficaz", *Revista Novedades Educativas* n° 120, Buenos aires 2000, p. 32
  
- Bourdieu, P. (1991) *El sentido práctico* (Trad. Á. Pazos), Madrid, Taurus,
  
- (1984) *Sociología y Cultura*, Grijalbo, México 1990.
  
- (1997), "Anexo 1, La ilusión biográfica" en *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Editorial Anagrama, pp. 74-83.
  
- Bourdieu, P. y Wacquant Loïc (2005) *Una invitación a la sociología reflexiva*, Siglo XXI, Buenos Aires
  
- Calvo Pontón B. (2002), "Chihuahua. Supervisores y procesos de supervisión" en *La supervisión escolar de la educación primaria en México*, IPEE/UNESCO, París, pp. 165-274.
  
- Calvo Pontón B., Zorrilla Fierro M. y Tapia García G; Conde Flores S. (2002); *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, IPEE-UNESCO, París
  
- Carron Gabriel y De Grauwe Antón (2003), *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*, París: IPEE-UNESCO.
  
- Casassus, J. (2000) *Problemas de la gestión educativa en América Latina*, UNESCO
  
- Conde Flores S. *Nuevo León. "Diagnóstico de las estructuras de supervisión y apoyo"* en Calvo Pontón B. (2002), *La supervisión escolar de la educación primaria en México*, París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO, pp. 277-374
  
- De Certeau, Michel (1996) *La invención de lo cotidiano. Tomo I, Las artes de hacer*, México: Universidad Iberoamericana.
  
- Dean, Mitchel (1999), *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, SAGE Publications.
  
- Douglas M. (1996), *Cómo piensan las instituciones*, Madrid: Alianza Editorial

- Dubet F. y Martuccelli D. (1998), *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Barcelona: Losada
- Dubet F., (2006) *El declive de la institución*, España: Gedisa.
- Dubet F., "¿Mutaciones institucionales o neoliberalismo?" En Tenti Fanfani E. (2004), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO, pp. 163-177.
- Ducoing P. y M. Landesmann, *Las nuevas formas de investigación en la educación*, México: AFIRSE/Embajada Francesa/Universidad Autónoma de Hidalgo
- Enríquez, E. (2006) *La institución y las organizaciones en la educación y la formación*, Buenos Aires: Novedades Educativas-UBA
- Espinosa González, A. *Reformas, Inspección y evaluación educativas. Aproximación histórico-comparativa, normativa y sistemática*. Madrid: Ed. Escuela Española
- Etkin J. y Schvarstein L. (2000) *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*, Buenos Aires: Paidós
- Ezpeleta, M.J. (1999). "Federalización y reforma educativa" en Pardo, M.C. (coord.). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 125-133.
- (2003), "Cambio pedagógico sin cambio institucional en la escuela", *Memoria del VII Congreso Nacional de Investigación Educativa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa
- ----- (2004), "Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos de su implementación", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), pp. 403-424.
- (2004), "Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa" en Tenti E., *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, pp. 163-178.
- Fernández L. (1994), *Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas*, Buenos Aires: Paidós, pp. 35-52
- Fernández L. (1996), "El análisis de lo institucional en los espacios educativos. Una propuesta de abordaje", *Revista Praxis Educativa año II, n° 2*, Buenos Aires: diciembre de 1996
- Follari, R.(1991), "El rol del Supervisor y la Evaluación Docente" en: *Revista Cero en Conducta, núm. 25*, México, Mayo-Junio, año 1991, Pág. 50-62



- Galván Lafarga y Zúñiga A. (2003), "De las escuelas de párvulos al preescolar. Una historia que contar", *Revista Educación 2001 n° 92*, México:Enero de 2003, pp. 73-80
- García Ruíz, R. y Bandalia Fernández, E. (1943) *Agenda del Supervisor escolar*. México: Ediciones de la Secretaría de Educación Pública
- García Salord S. (2007), *El "pretexto baladí": un secreto a voces acerca de la participación de los estudiantes en las reformas del régimen escolar*, México: Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la UNAM (en prensa).
- Geertz, C., (1973), "Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura", *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, pp. 19-40.
- Giddens (1993) *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Giddens A., Bauman Z., Luhmann N. y Beck U. (2007) *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona: Anthropos
- Goodin, R. (1996): "Las instituciones y su diseño" en *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.
- González Vázquez, G. (1993) "Supervisión y asesoramiento" en: Soler Fierrez, E. (1993), *Fundamentos de la Supervisión*, España: editorial la Muralla, pp. 150-172.
- González Villa T. (1994) "Sobre el futuro de la inspección educativa consideraciones en el umbral del siglo XXI", *Revista de educación, núm. 320*, España, pp. 159-191.
- González Villarreal R., et. al. (2009) *La estatalización educativa. Tendencia real, concepto equívoco*, México: Editorial Domzen.
- González Villarreal R. (2010), *La violencia escolar. Historia del presente*, México, en prensa
- Guevara Niebla G. (1989) *La catástrofe silenciosa*, México, FCE
- ----- (2004), Editorial, *Revista de Educación 2001 n° 12*, p. 9, México.
- Hargreaves, A. (1994) *Profesorado, cultura y posmodernidad*, Madrid: Morata.
- Hermoso Nájera, S. (1969) *Técnica de la inspección educativa*, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, México: SEP/Oasis

- Ibarra Colado, Eduardo (2001) "Foucault, gubernamentalidad y organización: una lectura de la triple problematización del sujeto", *Revista Iztapalapa No. 50*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, pp. 321-358
- Jepperson, R. L. (2001) "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en Powell W. y Dimaggio P. (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: CNCPYAC A.C./UNAM/FCE.
- Justo S. (2004) "La construcción de una nueva gestión escolar en los servicios educativos de Iztapalapa" en *Revista Educación 2001, n° 105*, México, febrero de 2004, pp. 21-33
- Laval, C. (2004), *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*, Barcelona: Paidós
- Luhman, (2007), "El concepto de riesgo", en Giddens A., Bauman Z., Luhmann N. y Beck U., *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Anthropos, pp. 123-172
- Mato Bode M. A., Santamaría Guerra J., et. al. (2001) *La Dimensión de Gestión en la Construcción de la Sostenibilidad Institucional*, Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional, Proyecto ISNAR "Nuevo Paradigma", Sn. José, Costa Rica, pp. 15-60
- Muñoz, Sedano, Antonio, "Evolución de las funciones de inspección", en Soler Fierrez, E. (1993), *Fundamentos de la Supervisión*, Madrid: editorial la Muralla, pp. 113-128
- Navarro L., Pérez S., et. al. (2002), *La supervisión técnico- pedagógica en Chile*, París: IIPÉ-UNESCO
- North, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, C. (1995) *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M.C. (coord.). *Federalización e Innovación Educativa en México*, México 1999, El Colegio de México.
- Pedró F. y Puig I. (1999), *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*, Barcelona, Paidós
- Peters, G. (2003), *El nuevo institucionalismo en la Ciencia Política*, Barcelona: Gedisa.

- Powell W. y DiMaggio P. (2001) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica
  
- Ramírez R. (1963), *Supervisión de la Educación Rural*, Biblioteca de Perfeccionamiento Profesional, México, SEP.
  
- Raphael R. (2007) *Los socios de Elba Esther*, México: editorial Planeta.
  
- Reyzábal; M<sup>a</sup> Victoria. "La inspección, entre la obediencia debida y la responsabilidad crítica", en Soler Fierrez, E. (1993), *Fundamentos de la Supervisión*, Madrid: editorial la Muralla, pp. 96-129
  
- Rivera Ferreiro, L. (2001) *Los directores ante las demandas de transformación y cambio de la escuela básica: ¿hacia un nuevo marco de gestión?* Tesis de Maestría en Pedagogía, México, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
  
- (2002) "Problemas y retos de la educación preescolar obligatoria", en Bertussi G.T. y González Villarreal R. **Anuario educativo mexicano, visión prospectiva, tomo I**, pp. 155 a 170, México, ed. UPN/La Jornada.
  
- (2008), *Supervisoras de educación preescolar en tiempos de la obligatoriedad*, México, UPN.
  
- Rul Gargallo, J. (1994) "La organización escolar y la inspección educativa. Una inspección educativa como factor de evaluación sistemática" en *Revista de Educación* 305, España, pp. 215-255
  
- Salas E. (2004) "El proyecto escolar y la educación básica en el Distrito Federal" en *Revista Educación* 2001, n° 105, México, febrero de 2004, pp. 52-56
  
- Schvarstein, L. (1991), *Psicología social de las organizaciones*, Madrid: editorial Paidós.
  
- Souza Silva, J. et. al, (2006), *¿Quo Vadis, Transformación Institucional? La innovación de la innovación, del cambio de las cosas al cambio de las personas que cambian las cosas*, Red Nuevo Paradigma para la Innovación Institucional en América Latina, San José de Costa Rica.
  
- Soler Fierrez, E. (1993), **Fundamentos de la Supervisión**, editorial la Muralla, España
  
- Soler Fierrez, E. (1994) **La inspección en las distintas concepciones y sistemas pedagógicos: características y funciones**, Tesis Doctoral, Facultad de Educación, Departamento de Investigación y Diagnóstico Educativo, Universidad Complutense, Madrid.

- Soler Fiérrez, E., López del Castillo Ma. T y otros (1995) *Estudios Históricos sobre la inspección educativa*. Madrid, Escuela Española
- Street, S. (1984), "Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP", en *Perfiles Educativos*, n. 7, México, CISE/UNAM, octubre-diciembre de 1984.
- Tapia G. (2006), "Aportes y necesidades de investigación en el campo de la gestión educativa", *2° Foro Nacional Experiencias de Intervención, Investigación y Formación en Gestión Educativa*, México, Universidad Pedagógica Nacional
- Teixidó Planas, M. (1997), *Supervisión del sistema educativo*, Barcelona, Ariel
- Ulloa (2007), "Gradual desmantelamiento de la educación pública en el D.F." en *Revista Educación 2001*, número 141, México, febrero de 2007, pp.30-35
- Uriz J. (1994) *La subjetividad de la organización*, Madrid, editorial Siglo XXI.
- Wenger E. (2001) *Comunidades de práctica*, Barcelona, Paidós
- Zorrilla, M. y Tapia G. (2002) "Aguascalientes. Nuevos contenidos y formas de trabajo para la supervisión escolar: innovar a partir de la tradición" en Calvo Pontón B., *La supervisión escolar de la educación primaria en México*, París, IIPE/UNESCO, pp. 67-162
- Zúñiga Núñez, M. A. (2001), "Berta Von Glümer, una Profesora de Párvulos a principios del Siglo XX", *VI Congreso Nacional de Investigación Educativa*, COMIE, área 9 Historia de la Educación, Colima, México, 6 al 10 de Noviembre 2001.

- **Documentos oficiales**

- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (2006), *Manual de organización de la DGOSE*, México, SEP.
- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (2008), *Disposiciones y lineamientos básicos para la organización y funcionamiento de los servicios de educación básica, inicial, especial y para adultos*, México, SEP
- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (2008a) Carpeta Única de Información 2008-2009, México, SEP
- Diario Oficial de la Federación (2002), Decreto de Aprobación de la Obligatoriedad, México, Noviembre 12 de 2002

- Diario Oficial de la Federación del (2005) *Manual general de organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal*, México 23 de agosto de 2005

- Dirección General de Educación Preescolar (1982) *Manual de Operación de la Supervisora de Zona de Educación Preescolar*, México Distrito Federal, SEP.

----- (1982) *Evolución Histórica de la Educación Preescolar a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública*, México, SEP

----- (1984), *Manual de Organización del Plantel de Educación Preescolar*, México, SEP

----- (1987) *Manual Técnico Pedagógico de la Directora de Preescolar*, México, SEP

----- (1988) *Manual de la Supervisora de Zona de Educación Preescolar*, México, SEP

----- (1988a) *Educación Preescolar en México, 1880-1982*, México, SEP

----- (1988b) *La Educación Preescolar en México. Un acercamiento teórico*, México, Subsecretaría de Educación Elemental, SEP

----- (1988c) *Bases y Lineamientos para el Establecimiento y Desarrollo de las Acciones de Fortalecimiento Curricular en Educación Preescolar*, México, Subsecretaría de Educación Elemental, SEP.

----- (1993), *Orientaciones para Fortalecer la Supervisión Escolar*, México, Subsecretaría de Educación Elemental

----- (1993a), *Consejos Técnicos Consultivos*, México, Subsecretaría de Educación Básica, SEP

----- (1996), *Instructivo para la Directora*, México D. F., Dirección General de Operación de Servicios Educativos, SEP.

----- (1997), *Proyecto Anual de Trabajo de la Supervisora de Zona Escolar*, México D. F., Dirección General de Operación de Servicios Educativos, SEP

- Dirección General de Operación de Servicios Educativos (2001), *Lineamientos para la organización y funcionamiento de las escuelas de Educación Preescolar*, México, SSED-SEP

----- (2003), *El proyecto escolar, una suma de acuerdos y esfuerzos*, México, Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F., SEP.

- Secretaría de Educación Pública (1945), *Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la SEP*, México

----- (1984), *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988* (versión abreviada), México.

- ----- (1989), *Programa de Modernización Educativa* (PME) 1989-1994, México.

----- (1995), *Programa de Desarrollo Educativo* (PDE) 1995-2000, México.

----- (2001), *Programa Nacional de Educación* (PRONAE) 2001-2006, México

----- (2005), *Reglamento interior de la SEP*, México.

----- (2007), *Programa Sectorial de Educación* (PSE) 2007-2012, México

- Subsecretaría de Educación Básica y Normal (2002), *La Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar. Puntos de Partida, Estrategia y Organización*, México, SEP.

- Subsecretaría de Educación Básica (2006), *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión*, Cuadernos de Gestión Escolar n° 1, Julio de 2006, México.

----- (2006 a) *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar*, SEP, México

----- (2006 b) *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica*, SEP, México

- Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (1997), *Manual de Organización del Jardín de Niños en el Distrito Federal*, México D.F., SEP

----- (1997 a), *Lineamientos 1997-1998 para la Educación Preescolar*, México, Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F., SEP.

----- (2002), *Lineamientos para la atención de quejas por maltrato o abuso en los planteles de Educación Básica del Distrito Federal*, México, SEP.

- Fuentes electrónicas

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2002), *Recomendación 039-2002 de la CNDH a la SEP*, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2002/039.htm> consultado el 22 de octubre de 2009

- Hamue Medina, R. *Rosaura Zapata (1876-1963)* en [http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Rosaura\\_Zapata](http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Rosaura_Zapata), consultado el 16 de mayo del 2007

- Ibarra Colado E. "Nuevo institucionalismo sociológico e instituciones educativas empresarializadas" en: <http://planinst.unsl.edu.ar/pags-pdi/plan/1docs-info/docs-elec/ibarra-collado-ne> consultado 21 de enero de 2009

- Kaufman, R.R. y Nelson, H.M. (2005), "Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países", *Documento n. 33, PREAL*, disponible en <http://www.preal.cl/Publicación.asp/>, consultado el 11 de mayo de 2007

- Madonar Pardinalla (2006), "Inspección y asesoramiento: el difícil equilibrio entre el control y la colaboración", en *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España n° 2*, Enero de 2006. Disponible en [http://sauce.pntic.mec.es/ipul0002/AVANCES\\_REVISTA/adide02/2art\\_10.htm](http://sauce.pntic.mec.es/ipul0002/AVANCES_REVISTA/adide02/2art_10.htm)

- Pérez Figueiras, E. M. *Modelos de supervisión y asesoría, su evolución*, en <http://www.proyecto.cas.org/sim/k.htm> págs. 1-7

- Villanueva Villanueva N., *Tradición docente en la educación preescolar*, Unidad de Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Regionales, Universidad Autónoma de Yucatán, en <http://lanic.utexas.edu/project/lasa95/villanueva.html> consultado el 1-03-07

- Zorrilla, M. y Pérez, M.G. (2006). Los Directores Escolares frente al Dilema de las Reformas Educativas en el caso de México. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación n° 4*, pp. 113-127, <http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art8.pdf>. Consultado el 12 de noviembre de 2007

- Fuentes hemerográficas

- Cruz, A. (2002), "Abuso sexual en niños, delito que la autoridad conoce, pero prefiere ignorar, señala experta", en LA JORNADA, México D.F. Lunes 29 de abril de 2002, sección POLÍTICA.

- Martínez F. "Comienza el retiro voluntario para burócratas", México, La Jornada, 16 de mayo de 2001.

- Martínez, F. "Rechaza la FSTSE el programa de retiro voluntario anunciado para este año", México, La Jornada, 9 de marzo de 2003.

- Martínez, N. "Reorientarán 220 millones de pesos de la partida de la SEP", El Universal, México, 9 de Enero de 2004.

- S/A, "Anuncia SEP convocatoria para ocupar mil 600 plazas", Diario de México, 24 de noviembre de 2006.

- El Universal, 15 de enero, 02 de febrero, 30 de mayo, 10 de agosto, 8 de septiembre y 22 de noviembre del 2000; 22 de febrero y 27 de mayo de 2001; 04 de noviembre de 2007; 06 de agosto de 2009



# A N E X O S

## Anexo 1.

### ENTREVISTAS REALIZADAS Y CLAVES DE IDENTIFICACIÓN ASIGNADAS<sup>1</sup>

N°	Entrevistadas	Cargo	ADSCRIP.	MODALIDAD	CLAVE
1	B.O.	Supervisora	C.R. 4, DGOSE	Individual	EI,S1,DGOSE
2	M. H.	Supervisora	C.R. 3, DGOSE	Individual	EI,S2, DGOSE
3	I.P.	Supervisora	C.R. 3, DGOSE	Individual	EI, S3, DGOSE
4	R.M.	Supervisora	C. R. 3, DGOSE	Individual	EI, S4, DGOSE
5	M. Z.	Supervisora	D. R. Juárez, DGSEI	Individual	EI, S5, DGSEI
6	V. A.	Supervisora	D. R. Juárez, DGSEI	Individual	EI, S6, DGSEI
7	M. A.	Jefa de Sector	C.R.3, DGOSE	Individual	EI, JS1, DGOSE
8	A. L.	Jefa de Sector	C.R 4, DGOSE	Individual	EI, JS2, DGOSE
9	3 asistentes	Jefas de Sector	D.R. Centro, DGSEI	Grupal	EG1, DGSEI
10	3 asistentes	Jefas de Sector	D. R. SLT, DGSEI	Grupal	EG2, DGSEI
11	3 asistentes	Jefas de sector	D.R. SMT, DGSEI	Grupal	EG3, DGSEI
12	6 asistentes	1 J.S. y 5 S.	C.R. 4DGOSE	Grupal	EG4, DGOSE
13	A. M. J.	Dirección regional	DGSEI	Individual	EI, D1, DGSEI
14	D. C.	Dirección regional	DGSEI	Individual	EI, D2, DGSEI
15	M. A.	Coordinación regional	CSEP-DGOSE	Individual	EI, D3, DGOSE
16	Informantes clave	2 educadoras comisionadas en la administración central	CSEP-DGOSE	Grupal	
17	Fundadora	1 supervisora jubilada		Individual	

<sup>1</sup> El contacto con las supervisoras, jefas de sector y directoras regionales que participaron en el desarrollo de este trabajo, se estableció de manera informal, sin que fuese necesario solicitar por escrito el acceso al campo de estudio. Las entrevistas se realizaron en los centros de trabajo de las maestras en horarios con menor actividad, generalmente vespertinos o en lugares públicos, con previo conocimiento y acuerdo de las participantes. A excepción de una, todas aceptaron que su testimonio fuese grabado.

## Anexo 2

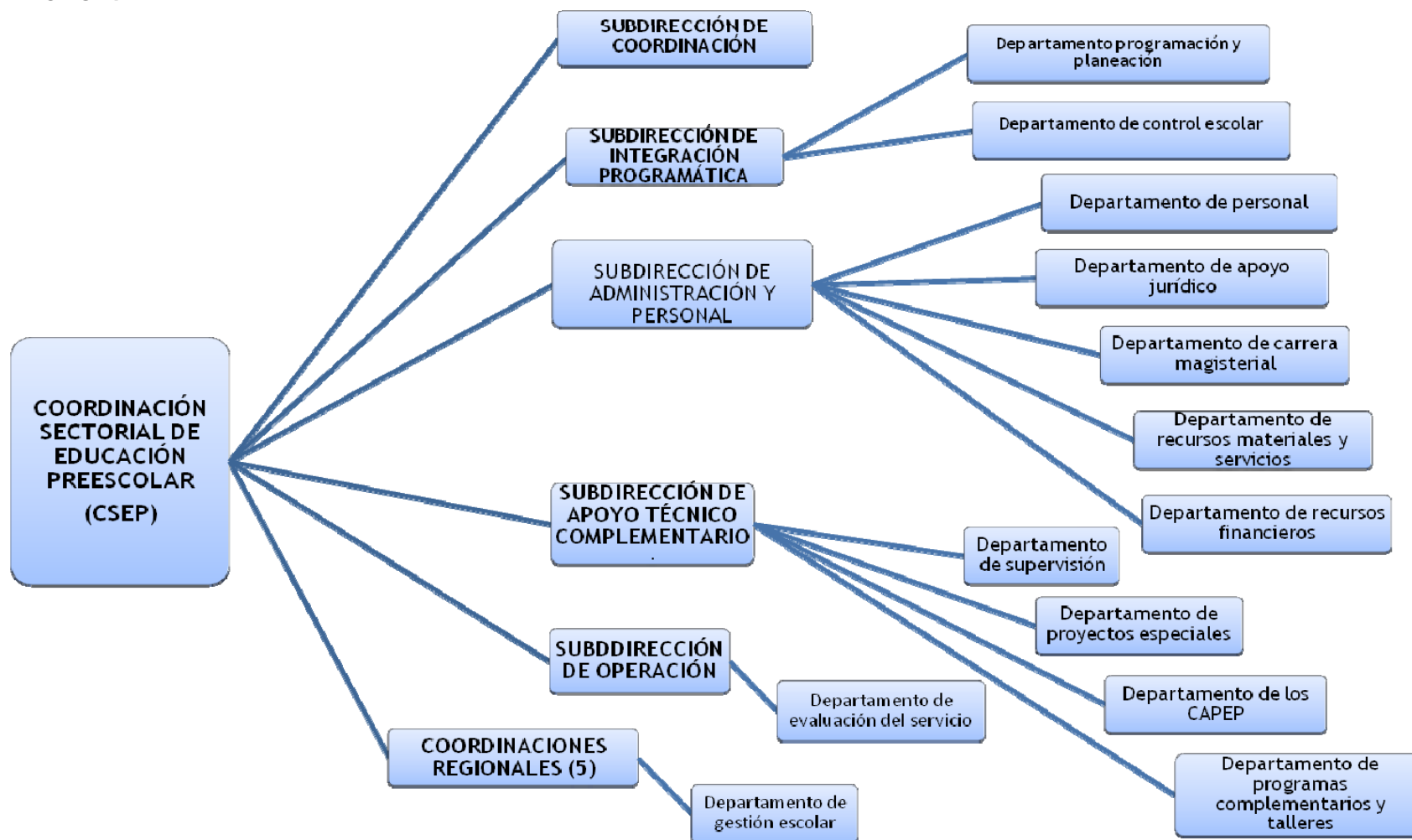
MATRÍZ UTILIZADA PARA LA DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DE LAS ENTREVISTAS

Temas Entrev.	Trayectoria	Las prácticas			Cambios		Diferencias DGOSE-DGSEI
		Lo que les dicen que tienen que hacer	Lo que hacen	Lo que quisieran hacer	Antes	Ahora	
1							
2							
3							
4							



<p>1917</p>	<p>y resolver dificultades entre profesores de una misma escuela. Además de este órgano central, la ley estipuló que en cada territorio se estableciera una Junta Auxiliar del Consejo Superior con funciones análogas, cuyos agentes serían</p> <p>En 1896, mediante una reforma a la ley reglamentaria, se crea la Dirección General de Instrucción Primaria con la finalidad de “difundir y atender</p> <p>En 1905 se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; a partir de entonces, aumenta la influencia del gobierno federal en la educación.</p> <p>Ley de Educación de 1908 deroga las disposiciones de la Ley de 1888 y de la Ley reglamentaria de 1896</p> <p>- Hasta 1917, el manejo de la educación era responsabilidad de cada estado, en tanto que al gobierno federal sólo le correspondía manejar las escuelas del distrito y de los territorios federales.</p>	<p>(Tapia, 2009:106) Entre sus atribuciones administrativas estaban informar sobre la justificación de escuelas a petición de escuelas de los vecinos, la disminución o aumento del número de escuelas o su conversión en mixtas, disminuir o aumentar alumnos, cuidar la conservación del mobiliario y el material de enseñanza, intervenir en el aseo, reparación de los locales escolares, que éstos abrieran y cerraran a la hora reglamentaria y los profesores asistieran con puntualidad, tuvieran al corriente sus listas de asistencia</p>	<p>su denominación por la de <b>kindergarten</b>”. En enero de 1914 se publica una Ley relacionada con los kindergarden que entre otras cuestiones consideraba que la educación que se impartiera en ellos tendría por objeto <i>el desenvolvimiento armónico de las buenas cualidades de los niños, la corrección de sus defectos físicos, psíquicos y sociales, la necesidad de despertar el amor a la patria y ser neutral en lo que refería a las cuestiones religiosas</i>. Al igual que la primaria, esta educación sería gratuita, por lo que todos los jardines de niños tendrían que contribuir a la formación de la personalidad de cada alumno, mediante juegos, marchas, rondas y ejercicios rítmicos. Estas escuelas serían mixtas y admitirían a niños de tres a seis años de edad (Galván, 2004).</p> <p>En 1917 este nivel es suprimido del presupuesto de la <i>Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes</i>.</p>
-------------	--	---	--

Anexo 4



## Anexo 5.

### PROCESOS Y ACTIVIDADES DE LA SUPERVISIÓN\*

PLANEACIÓN	
Procedimiento	N° de actividades y/o tareas
Inscripción	10
Estructura grupal	1
Control escolar	5
Materiales educativos	1
Estadística educativa	1(cuatro veces al año)
Becas	2
Seguridad escolar	7
Alimentación escolar	2
Salud escolar	8
Escuela segura	6
Infraestructura escolar	3
Cooperativa	13
Asociación de padres de familia	1
Mesa directiva de alumnos	1
Consejo Escolar de Participación Social	1
Informática escolar	4
Recuperación de bienes	3
Escuelas particulares	6
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS Y APOYO JURÍDICO	
Recursos humanos	3
Recursos financieros	3
Recursos materiales	3
Apoyo jurídico	9
TÉCNICO PEDAGÓGICOS	
Consejo técnico escolar	3
Desarrollo profesional de docentes y directivos	1
Asesoría a las escuelas por personal de apoyo técnico	
Becas-comisión	1
Programa escuelas de calidad	
Actividades extraescolares	2
Concursos	20
Programa nacional de abanderamiento	3
Cursos de carrera magisterial	2
Extensión educativa de educación física	1
Juegos deportivos	4
Servicio social, prácticas profesionales, estudios, encuestas	2
	1
	2

\*Fuente: elaboración propia con base en la *Carpeta Única de Información (CUI)* de la DGOSE y el documento *Políticas y procedimientos de comunicación, gestión y seguimiento de procesos institucionales 2008-2009* de la DGSEI. El cuadro recoge la diversidad de actividades consignadas formalmente como parte del trabajo de los supervisores del nivel básico en general

**Anexo 6**

**SECTORES y SUPERVISIONES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR  
DGOSE y DGSEI**

**COORDINACIÓN SECTORIAL DE EDUCACIÓN  
PREESCOLAR EN EL DISTRITO FEDERAL (CSEP-DGOSE)**

Coordinaciones regionales	Sectores	Zonas escolares	Total jefes de sector y supervisoras
1	5	30	35
2	8	40	48
3	8	45	53
4	5	40	45
5	9	45	51
<b>TOTAL</b>			<b>232</b>

**DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE IZTAPALAPA (DGSEI)**

Regiones	Zonas (n° asignado)	Supervisoras
1. Centro	1 a 5	5
	6 a 9	4
2. Juárez	13 a 16	4
	10 a 12	3
3. San Lorenzo	17 a 20	4
	21 a 23, 30	4
4. San Miguel	24 a 26, 31	4
	27 a 29	4
<b>TOTAL</b>		<b>32</b>