



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



Centro de Estudios Sociológicos

**LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA SUPERVISIÓN
ESCOLAR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PÚBLICA EN
MÉXICO. UNA PROPUESTA PARA SU INNOVACIÓN**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA

PRESENTA

MARÍA DEL CARMEN SILVIA ARCE FLORES

Asesor: Mtro. Gustavo De la Vega Shiota

México, DF, Enero de 2011



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 mi madre: Lupita Flores Sotelo

A mi entrañable hija, amiga y compañera Sofía, por su amor y solidaridad

De manera especial a Álvaro, por su llegada a mi vida

Con todo cariño a mis queridas hermanas y hermanos: Amparo, Lupita, Ray, Roberto, Felipe, Genaro, Salomón y Adolfo, por nuestra historia juntos

A mis amados sobrinos: Miguel Ángel, Iván, Erick, Fabián Sebastián, Rodrigo, Joas, Pamela, Dany, Ana Luz, Nicolás, Adrián, Brenda, Leonardo y Valentina

A mis cuñadas y cuñados consentidos: Irma Figueroa, Adriana Egan y Miguel

A mi querida amiga Pilar Contreras por su confianza en mi trabajo y su gran ejemplo

Al Dr. Gustavo De la Vega Shiota por su invaluable apoyo y sabia orientación

A la Maestra Evangelina Vázquez, por el valioso respaldo institucional que otorgó a esta investigación

Gracias a mis amigas de toda la vida, por su apoyo, compañía y complicidad, han sido uno de los impulsos para concluir este trabajo: Samia José, Leticia Heras, Lucy Moreno y Lourdes Aravedo

A Marisol Cabrera, por su paciencia y apoyo

A Martita Ramírez, por ser un ángel

A la memoria de mi padre, Bulmaro Arce

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| Capítulo I. La educación y su función social | 9 |
| 1.1 ¿Qué es la educación? | 9 |
| 1.2 Disciplinas afines a la Sociología de la Educación | 12 |
| 1.2.1 La Pedagogía | 12 |
| 1.2.2 La Psicología | 14 |
| 1.2.3 La Filosofía | 17 |
| 1.2.4 Sociología y Educación | 19 |
| 1.3 La función social de la educación | 21 |
| 1.4 El Estado y la Educación | 23 |
| 1.5 Formas de Administración Educativa | 28 |
| Capítulo II. La supervisión escolar en México | 33 |
| 2.1 El Sistema Educativo Nacional | 33 |
| 2.2 Situación actual del Sistema Educativo Nacional | 36 |
| 2.3 La supervisión escolar y su función social | 43 |
| 2.4 La supervisión escolar en la historia del SEN | 46 |
| 2.5 Situación actual de la supervisión escolar | 67 |
| 2.6 Normatividad de la supervisión escolar | 72 |
| Capítulo III. La supervisión escolar y la calidad educativa | 80 |
| 3.1 Modelos teóricos de la supervisión escolar | 80 |
| 3.2 La política educativa del siglo XXI en México | 97 |
| 3.2.1 Programa Nacional de Educación 2001-2006 | 98 |
| 3.2.2 Programa Sectorial de Educación 2007-2012 | 102 |
| 3.3 Gestión escolar – nueva escuela | 104 |
| CONCLUSIONES | 117 |
| PROPUESTA DE INNOVACIÓN | 124 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN | 171 |

INTRODUCCIÓN

La calidad de la escuela pública tiene estrecha relación con el proyecto de sociedad que el Estado mexicano tiene como una de sus atribuciones construir. El proyecto de sociedad a la que aspiramos como ciudadanos del siglo XXI, tiene como premisas fundamentales la democracia, la calidad y la equidad.

Esta aspiración social explica el papel del Estado en la administración y gestión de las escuelas a través de las políticas públicas perfiladas tanto en los planes nacionales de desarrollo en general, como en las del sector educativo en particular. La Secretaría de Educación Pública es la responsable directa de construir los andamiajes institucionales para ofrecer a la población, de manera urgente, una educación básica de calidad, más en términos reales que en el mero discurso institucional.

Para que tal cosa suceda, se requiere que en la estructura del Sistema Educativo Nacional, cada actor asuma este reto como una responsabilidad individual y colectiva. En este sentido, la supervisión escolar tiene una clara misión en el ejercicio de sus funciones: contribuir a garantizar un servicio educativo de calidad en todos los sitios donde haya una escuela pública. Sobre todo considerando su papel de enlace entre la escuela y el sistema, y como actor responsable directo del buen funcionamiento de las escuelas públicas de educación básica.

El interés de realizar esta investigación es para conocer más acerca de la función supervisora, de cómo nace, cuál es su razón de ser, si se ha movido su función en la misma evolución y desarrollo del sistema educativo en México, y finalmente para perfilar y definir, con mayor certeza, su tarea actual.

La inquietud por conocer con mayor profundidad el tema de la supervisión escolar se debe en primera instancia a la oportunidad que he tenido de colaborar en la Subsecretaría de Educación Básica como Asesora Académica en la Coordinación de Gestión en Educación Básica, dependiente de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, desde el 2004. La Dirección General tiene como atribuciones: 1) Establecer lineamientos para la planeación, seguimiento, evaluación y desarrollo de

nuevos modelos de gestión institucional, centrados en la escuela, con la participación de autoridades educativas, sectores sociales y escuelas de educación inicial, especial y básica; 2) Fomentar la documentación y sistematización de prácticas exitosas e innovaciones educativas; 3) Impulsar procesos de autoevaluación en las escuelas; 4) Asesorar a las autoridades educativas locales para el mejoramiento de las escuelas de educación inicial, especial y básica.

En este marco institucional, en la Coordinación de Gestión en Educación Básica nos abocamos al diseño de proyectos y programas de innovación con la finalidad de mejorar los procesos de gestión escolar y fortalecer las funciones de los actores que forman parte de las instancias de apoyo y supervisión a las escuelas de los tres niveles de educación básica.

En los años 2005 y 2006, participé en el proceso de diseño y construcción de cinco textos llamados *Cuadernos de Gestión*, entre los cuales, dentro de la Coordinación trabajamos tres fundamentalmente: *Orientaciones para fortalecer la acción académica de la supervisión escolar*, *Orientaciones para la evaluación de la zona escolar* y el *Plan Estratégico de Transformación Escolar*. En estos textos subyace como premisa que, para lograr mejorar la calidad de servicio educativo que se ofrece a través de las escuelas, hace falta fortalecer e innovar la gestión institucional y escolar en el mismo sentido.

De esta experiencia, como profesional de la Sociología, requiero profundizar sobre la importancia de la función supervisora para el Sistema Educativo Nacional, en tanto ser eficaz y garantizar los postulados del Artículo 3º. Constitucional. Para los fines de esta investigación es importante, revisar los periodos históricos que dan cuenta de la institucionalización del Sistema Educativo en México, sobre las ideas que tuvieron su concreción en la educación para la formación de la ciudadanía a través de la escuela pública, cómo esta evolución de ideas permeó la construcción del país o viceversa, cómo se fue modificando la *función social* de la supervisión en cada época, con qué propósitos y cuáles de estas funciones permanecen hasta la fecha.

El *objetivo general* de esta investigación es: Reconocer la situación actual de la supervisión para contribuir en su innovación o mejora educativa, mediante el estudio de la evolución de su función social en el Sistema

Educativo Nacional.

Los *objetivos específicos* del presente trabajo son:

- Ubicar a la supervisión escolar en la estructura del Sistema Educativo Nacional.
- Detectar las funciones institucionales y sociales que se le han asignado a la supervisión escolar por mandato constitucional a lo largo de la historia del sistema.
- Revisar algunas tendencias nacionales e internacionales, así como políticas educativas relativas a innovar la función supervisora.
- Analizar las políticas educativas nacionales dirigidas hacia la mejora de la calidad y la gestión educativas.
- Reconocer las características de la escuela de educación básica a la que se aspira en el siglo XXI.
- Elaborar una propuesta de innovación para la supervisión alineada con las políticas educativas y la nueva escuela.

La *hipótesis* de trabajo es considerar que: *A cada momento de desarrollo del Sistema Educativo Nacional corresponde una determinada función institucional y social de la supervisión escolar, más allá del control administrativo y la vigilancia del buen funcionamiento de las escuelas públicas de educación básica.*

En este trabajo, el Capítulo I hace referencia al marco teórico y/o conceptual desde la *Sociología de la educación* y su campo de acción, su relación con otras disciplinas, el objeto de estudio de éstas relacionado con la educación; la función social de la educación y su relación con el Estado, así como las formas de administración de los sistemas educativos.

El Capítulo II refiere a la supervisión escolar en México, está conformado por un breve recorrido por la historia de Sistema Educativo Nacional a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, la estructura administrativa de la educación en México, y por ende la Supervisión Escolar como instancia de la administración educativa y su significado conceptual; un recorrido por la historia de las funciones institucionales y sociales que ha desempeñado la supervisión a lo largo de diferentes periodos de evolución del sistema educativo en estrecha vinculación

con el desarrollo de la sociedad mexicana; una revisión de la normatividad que regula la función supervisora, las tareas que le han sido asignadas y la tradición que la caracteriza.

El Capítulo III contiene una exploración sobre la relación entre supervisión escolar y la calidad educativa. Para ello, se revisó el trabajo de Pilar Pozner especialista argentina en temas educativos, ya que su trabajo y propuestas son reconocidos en el medio educativo; se analizó el caso de Chile que puso en operación una política pública para innovar la supervisión escolar; y finalmente, el análisis de un documento de la UNESCO-IIPE sobre temas actuales en la supervisión escolar, en donde se destaca la importancia del cambio en las inspecciones escolares.

Posteriormente se presenta el contenido de las políticas educativas de las dos últimas administraciones, ubicadas en los inicios del siglo XXI en México que consideraron la transformación de la gestión escolar como un mecanismo paralelo a las reformas curriculares, a fin de impactar en la mejora de los resultados y en la calidad del servicio educativo. Para concluir el capítulo, se hizo una revisión del paradigma de *la nueva escuela pública* que se pretende lograr.

Para finalizar, como una aportación al trabajo que desempeño en la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, propongo un modelo de innovación para la supervisión escolar, con la finalidad de colaborar en las orientaciones para actualizar su quehacer y alinear su gestión a las políticas, propósitos y estrategias de mejora de la calidad educativa para las escuelas públicas de educación básica. Con el interés personal de que dicha propuesta sea punto de partida para desarrollar un trabajo más amplio e integral de actualización de la función supervisora.

Capítulo I. La educación y su función social

1.1 ¿Qué es la educación?

El concepto educación ha sido definido en diferentes épocas, desde los antiguos griegos hasta nuestros días, asimismo por distintas disciplinas del conocimiento, entre éstas la Pedagogía, la Psicología, la Filosofía y la Sociología de la educación, con el propósito de desentrañar su significado y la importancia que tiene como una de las instituciones sociales más trascendentales en la historia de la humanidad.

Educación viene del vocablo griego *paideía* y del lat. *educatio*¹. Este término se refiere a la transmisión y aprendizaje de la cultura, formas de producción y comportamiento, mediante las cuales un grupo de hombres está en situación de satisfacer necesidades, protegerse contra la hostilidad del ambiente físico y biológico, trabajar y vivir en sociedad en una forma ordenada y pacífica. Abbagnano expresa: *“una sociedad humana no puede sobrevivir en caso de que su cultura no sea transmitida de generación en generación, y la modalidad o forma mediante la cual esta transmisión se efectúa o se garantiza, se denomina educación”*.²

Según el Diccionario Enciclopédico de Sociología³, la educación es definida como un concepto subordinado al de socialización, enfatiza que la educación se refiere a la influencia que quiere ejercerse sobre la persona con objeto de comunicar o complementar conocimientos, valores, formas de conducta o destrezas. [...]. Incluso se argumenta que las minorías, los inconformes y los inmigrantes pueden ser integrados en el conjunto de la sociedad con medidas educativas planificadas. Y que, gracias a la educación compensatoria se puede ayudar a absorber las desigualdades sociales con medidas educativas específicas para cada clase social. Señala, además, que

¹ Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 370.

² *Ídem*.

³ Hillman, Karl-Heinz, *Diccionario enciclopédico de Sociología*, Empresa editorial Herder, Barcelona, 2001, p. 259.

en la sociedad moderna ha aumentado la necesidad de la educación y, por ello, ha surgido un sistema educativo profesional.

Por otro lado, para Ander-Egg, la educación es vista como hecho o realidad que se da en toda sociedad humana. Como actividad y como proceso, pues consiste en hacer; como efecto, resultado o consecuencia de la actividad educativa; como relación porque al educar se realiza un enlace transmisivo; y como tecnología porque desarrolla un conjunto de métodos y técnicas, que intervienen en el proceso educativo.

El mismo autor analiza diferentes connotaciones del concepto educación: una, la educación como referencia a la actuación del educador respecto del educando. Otra, como cualidad de una persona que ha sido educada, esto es, un comportamiento según normas de urbanidad y al desarrollo personal cuando está dirigido y a la transmisión cultural en el seno de una sociedad; y, una más, cuando se utiliza para referirse al sistema escolar de un país o al nivel de instrucción del pueblo, al —capital humano” o formación de fuerza de trabajo.⁴

Ander-Egg concluye sobre cuatro aspectos: 1) que la educación se identifica con la socialización, en el proceso de transmisión de valores, normas, creencias, y comportamientos, aunque indica que, la educación es sólo una parte del proceso de socialización; 2) que la educación vista como la acción sobre una persona o un grupo para proporcionarle conocimientos, habilidades y actitudes está siendo reemplazada por una idea de la educación como acción recíproca, ya se trate de una persona, grupo o colectividad; 3) para la pedagogía liberadora, la educación no consiste tanto en transmitir a un individuo el acervo cultural o intelectual de otros, más bien, en hacer posible que el educando sea artífice de su propio desarrollo; 4) que la educación se concibe como una idea continua y constante a lo largo de la vida, lo que supone, además, que la escuela ya no puede ser entendida como el único medio posible de acción educativa.⁵

⁴ Ander-Egg, Ezequiel, *Diccionario de Pedagogía*, Editorial Magisterio Río de la Plata, Argentina, 2000, pp. 102-103.

⁵ *Ibid*, p. 103.

Entonces educar es una forma de moldear el comportamiento humano a partir de determinados parámetros culturales y sociales. Los grupos humanos tienen la necesidad de transmitir sus valores y creencias a las nuevas generaciones a fin de dar continuidad a las formas de concebir el mundo, de vivir, de entender la presencia del hombre en la tierra, de trabajar, de asignar roles a las personas por género, por nivel de autoridad o por la condición social y económica que tienen.

Además, el concepto de educación está estrechamente ligado al concepto de enseñanza, la cual es un proceso deliberado, construido *ex profeso*, mediante el cual las sociedades evolucionadas transmiten el acervo científico, cultural e histórico acumulado, de igual forma los valores y actitudes que se consideran adecuadas para vivir en la sociedad actual. Mientras que el concepto de aprendizaje ocurre en el otro, se planea y se evalúa. Por ello, la educación implica también un proceso de enseñanza y aprendizaje.

Para el sociólogo de origen húngaro Karl Manheim (1883-1947), la educación es una técnica social a través de la cual se moldea al hombre, pero no en abstracto *“sino dentro y para una determinada sociedad”*⁶ Sostuvo que la *unidad educativa* nunca es el individuo, *más bien el grupo*, y que la educación implica *el modelo predominante de acción*, al cual han de sujetarse los individuos. Asimismo, afirmó que los códigos y las normas educativas son la expresión de un juego recíproco entre el individuo y el grupo, mismas que no son absolutas, cambian de acuerdo con el orden social.

Este sociólogo concibió a la educación como una *técnica específica para influir en la conducta humana*, es decir, *como un medio de control social*. Pero advirtió que *ningún sistema educativo puede ser tan eficaz para modificar la conducta humana si no está asociado a estrategias que influyan socialmente en el individuo fuera del ámbito escolar*. Y que sólo con la cooperación entre éstas, será posible poner un freno a las influencias que desorganizan la vida de la comunidad.

La educación por sí misma no garantiza la integración del individuo a la sociedad, hace falta conjuntar esfuerzos de diferentes instituciones para ofrecer

⁶ De Ibarrola, María, *Las dimensiones sociales de la educación*, México, SEP- Cultura / Ediciones El Caballito, 1985, p. 63.

posibilidades reales de desarrollo social, cultural y económico a los niños y jóvenes en edad escolar.

Si bien la educación significa libertad y el desarrollo de una personalidad individual, al mismo tiempo es el mecanismo para sumarse a la colectividad. La educación conlleva un doble impacto: en lo individual y en lo social.

1.2. Disciplinas afines a la Sociología de la Educación

La educación es un área de estudio en la que muchas disciplinas han incursionado, la Sociología es una de ellas. Sin embargo, el acercamiento a la educación a través de la Sociología nos hace entrar en un campo, sin duda, transdisciplinar, por lo que se hace necesario abordar a la Sociología de la Educación a partir de la visión de la Pedagogía, la Psicología y la Filosofía.

1.2.1 La Pedagogía

La *Pedagogía*, aún cuando hay quienes no la consideran una ciencia⁷, dado que su objeto de estudio no está definido con claridad, es la disciplina responsable de la formación del sujeto y del estudio del proceso educativo fundamental: la enseñanza-aprendizaje. Esta disciplina forma parte de las llamadas *ciencias de la educación*. En términos básicos, la pedagogía significa la práctica o profesión del educador.

Otros argumentos para definir *qué es y qué hace la Pedagogía* la delimitan como la reflexión sobre la práctica educativa, además de que aporta elementos para analizar las formas de enseñanza. La educación y la pedagogía están estrechamente relacionadas, tienen un mismo fin y forman parte de los complejos sistemas educativos.

*“La diferencia entre la historia de la educación y la pedagogía, radica en que la primera apareció como acción espontánea y natural, surgiendo después el carácter intencional y sistemático que le da la pedagogía a la educación”.*⁸

⁷ Durkheim explicaba que *“las teorías que se han dado en llamar pedagógicas son meras especulaciones, cuyo objetivo no es el de descubrir o de explicar lo que es o ha sido la educación, sino que su preocupación específica consiste en determinar lo que debe ser”*. Apud: Durkheim, Emile, *Educación y Sociología*, Colección Grandes obras del pensamiento contemporáneo, Buenos Aires, Argentina, Editorial Altaya, 1999, p. 81.

⁸ <http://www.pedagogia.com.mx/historia/> (24/02/2010)

La *Pedagogía* como disciplina ha desarrollado un conjunto de bases y parámetros para analizar y estructurar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Una vez que en las distintas sociedades aparece la necesidad de tener una escuela y maestros para enseñar o instruir a la población, aparecieron conceptos como *didáctica, enseñanza y aprendizaje*, con éstos se han creado corrientes, doctrinas o teorías pedagógicas, las cuales han contribuido en la tarea de educar al hombre desarrollando diferentes métodos para tal efecto.

En la historia de la Pedagogía existen nombres de pensadores destacados que han aportado valiosos métodos y teorías sobre el aprendizaje. Entre éstos: Celestin Freinet (1896-1966) de Francia; la pedagoga Italiana María Montessori (1870-1952), quien fundó en Roma la primera Casa de los niños, su método plantea el desarrollo espontáneo y libre de la personalidad del niño; Berta Von Marenholtz Bülow, quien en 1860 inició la expansión de los Kindergarden en todos los países; a Ernesto Meumann (1862-1915) se le reconoce el desarrollo de la pedagogía experimental; y uno de los pensadores más importantes de la *Pedagogía* es Paulo Freire, éste planteaba que la educación es *—al praxis (reflexión y acción) de los hombres sobre el mundo para transformarlo—.*⁹

La misión de la *Pedagogía* está más definida como la brújula que orienta a los educadores en el mundo de los sistemas y técnicas de enseñanza. Surgen las primeras ideas y sus creadores. Como el caso de John Dewey (1859-1952), quien creó la Escuela Nueva o Activa buscando, en su concepción teórica y proyección práctica, elevar el grado de compromiso de todo ciudadano con el sistema económico-social.¹⁰

Algunos otros ejemplos en este recuento de pedagogos importantes, se puede mencionar que países como Suiza y Rusia, generaron a los grandes percusores del constructivismo y cognositivismo, Jean Piaget y Vygotsky, ambos buscadores de la conformación de la estructura de aprendizaje de los niños o del hombre. El primero lo hizo desde los factores meramente individuales y, el segundo, desde los aspectos sociales y culturales. Otros

⁹ Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI, 1994, p. 7.

¹⁰ *Idem.*

autores como Bruner y Ausubel aportaron el aprendizaje por descubrimiento y el aprendizaje por recepción verbal significativa, respectivamente.

En esta búsqueda de la relación entre educación y pedagogía, puedo decir que la disciplina en cuestión es importante y relevante, dado que, en la medida de la necesidad social y política que convirtió a la educación en una institución de Estado, con la intención de estructurar el conocimiento de acuerdo con las distintas edades y en periodos también diferentes, nació la exigencia de hacerlo con *bases, fundamentos, técnicas y métodos*. Estos componentes educativos contienen ideas y supuestos relativos al quehacer educativo, tan cambiantes en el tiempo como la misma realidad social.

De aquí que haya corrientes pedagógicas cuyas propuestas son orientadas por las formas de entender al ser humano, su manera de aprender y de estructurar el conocimiento. Cada corriente propone un método, a partir de nuevas investigaciones, con innovaciones en las teorías de la enseñanza y el aprendizaje. Decidir por alguna, estará siempre relacionada con el tipo de hombre que la sociedad quiere formar.

1.2.2 La Psicología

La *Psicología* es la ciencia que estudia la conducta humana y la personalidad. En términos sociológicos es el conocimiento sistemático de los fenómenos psíquicos. Comprende el estudio de la sensación, la percepción, la imaginación, la memoria, el pensamiento, el juicio, la conducta voluntaria, el yo, las creencias, actitudes y deseos, entre otros.¹¹

La educación desde esta perspectiva, se podría entender cómo la aplicación de los principios y explicaciones de la Psicología a la teoría y la práctica educativa. Algunos estudiosos de esta disciplina como J. Locke y D. Hume, partían del supuesto de que la mente es como un papel en blanco al momento del nacimiento y que sólo a través de la *experiencia*, del *contacto con el medio* y la *estimulación* que recibe un niño es como se determina la particularidad de su *psique*.

¹¹ Pratt Fairchild, Henry, *Diccionario de sociología*, FCE, p. 240.

Para la *Psicología* educar es algo más que enseñar, preparar o formar. La educación no se reduce a la adquisición de conocimientos, incluye además de contenidos, procesos y actitudes. Desde esta disciplina se propone que la educación sea integral, que no se limite al desarrollo intelectual de la personalidad, que se eduque para lograr un *desarrollo holístico* de la persona. Conjuntar en el proceso educativo aspectos como el *afectivo*, el *sexual*, el *social* y *moral*, entre otros, buscando siempre un *equilibrio*.

La Psicología de la educación describe, explica, investiga e interviene en los procesos psicológicos que ocurren en el ámbito educativo en sentido amplio. Es una disciplina aplicada que estudia los procesos psicológicos (cognitivos, afectivos, interaccionales/intersubjetivos, discursivos, etc.) como consecuencia de la participación de distintos actores involucrados, como autoridades educativas, docentes, padres de familia y alumnos en procesos y prácticas educativas. Tiene como propósito fundamental encaminar sus esfuerzos científicos-disciplinarios a buscar mejorar dichas prácticas y procesos.

Para la *Psicología*, *la enseñanza* es un proceso sistemático cuyo fin es la transmisión de conocimientos, habilidades y experiencias mediante diferentes métodos y técnicas, pudiendo ser éstos expositivos, de observación o de experimentación, entre otros. En cambio el *aprendizaje* es la forma en que se *adquieren los conocimientos*, en la memoria se acumulan conceptos o propiedades acerca de las cosas, de este modo se incorporan a la estructura de conocimiento del alumno.

La *Psicología educacional* o educativa tiene como objetivo el *aprendizaje*, primero por la estrecha relación entre el aprendizaje y la educación; segundo por la importancia que el conductismo le dio al aprendizaje. Pero en realidad esta especialidad estudia todos los aspectos relacionados con el proceso de *enseñanza-aprendizaje*. En el objetivo de la *Psicología educativa* se incluye tanto la acción del ser humano, como sus sentimientos y pensamientos.

El conductismo es una corriente que estudia la conducta y cómo puede ser controlada mediante técnicas de condicionamiento. Una de las conclusiones de tales investigaciones apunta que la educación puede ser

científicamente planeada como medio de cambio y mejora social. Los principios del aprendizaje explorados por los conductistas apoyan la premisa de la construcción y mantenimiento de un mundo mejor, mediante el *control de las contingencias externas* y el *modelado de la conducta* del educando aplicando *reforzadores positivos*.

Otra corriente es la *Psicología Humanista*, la cual aportó el concepto de *autorrealización*. Su propuesta es organizar el proceso educativo en torno a lograr tal autorrealización gracias a la actitud del educador mediante tres requisitos: *empatía, autenticidad y congruencia*.

Por su parte la *Psicología Cognitiva* se concentra en el estudio de los procesos cognitivos del hombre. Sus tesis se oponen a la visión conductista del alumno como un *sujeto pasivo* al que la educación debe regular externamente, lo concibe como un *personaje activo*, capaz de involucrarse y dirigir su propio comportamiento.

La aportación principal de la corriente *Constructivista* es que *el alumno construye el contenido de su propio aprendizaje*, al momento en que relaciona las experiencias y conocimientos que posee de manera previa con nuevas incorporaciones. Esta corriente es amplia y muy interesante, aporta elementos para entender cómo el medio familiar, social y cultural influye en el tipo de aprendizaje que logra un ser humano durante las diferentes etapas de su vida.¹²

Son dos los nuevos modelos de aprendizaje que la *psicología educativa* difunde. Uno, el *aprendizaje por descubrimiento*, mismo que ocurre frente a hechos y situaciones particulares, la vía es el *método inductivo*, no necesariamente por las explicaciones del profesor; éste diseña situaciones didácticas *ex profeso*, conducidas a través preguntas e investigación. Dos, el *aprendizaje significativo*, el cual destaca la importancia de integrar los contenidos que se están aprendiendo con los conocimientos previos que el alumno posee. Utiliza el concepto de *transferencia* como *la influencia de lo aprendido sobre lo que se aprende*, de tal forma que amplía la capacidad de actuación ante situaciones nuevas.

¹² Bodrova, Elena y Deborah J. Leong, *Herramientas de la mente. El aprendizaje en la infancia desde la perspectiva de Vygotsky*, México, SEP, 2004, pp. 22-30.

Sin duda, el objeto de estudio de la Psicología difiere de la Pedagogía, aunque ambas disciplinas se detengan en analizar el aprendizaje humano. En este sentido, el aprendizaje para la Psicología es un proceso cognitivo que se realiza a partir de la interacción del sujeto con el medio, en el cual van implícitas cuestiones afectivas y morales que definitivamente tienen impacto en la personalidad del sujeto. Existen corrientes que sugieren que la conducta humana es algo predecible. Por suerte, otras teorías ven al sujeto como un ente activo en el proceso de aprendizaje. Pero lo importante de esta breve exploración es entender las fronteras del conocimiento entre las diferentes disciplinas sobre el tema educativo.

Entendamos a la Psicología de la Educación vista desde la sociología como la forma de conocer los fenómenos psíquicos (percepción, juicio, conducta, ya mencionados *infra*) con los fenómenos ambientales.

1.2.3 Filosofía

Desde la *Filosofía* la educación cobra otro sentido. Su análisis comienza desde la concepción misma de escuela y las formas de enseñanza. Según la tradición griega, la escuela tenía un jardín en donde el maestro paseaba con sus discípulos (Atenas en el 335/334 a. C., la escuela filosófica).¹³

A nivel filosófico existen dos formas de ver la educación: una, es la transmisión pura y simple de las técnicas de uso, de producción, de comportamiento, mediante las cuales un grupo de hombres está en situación de protegerse de las hostilidades físicas y biológicas, trabajar y vivir en una sociedad más o menos ordenada. Y, dos, la formación del individuo a través del perfeccionamiento de tales técnicas, la cultura, resultan el fin de la educación.¹⁴

Para Platón (filósofo ateniense, discípulo de Sócrates) la educación es un proceso de perfeccionamiento y embellecimiento del cuerpo y del alma¹⁵. Destacó tres funciones esenciales de la educación: la formación del ciudadano,

¹³ Aristóteles, *Política, Libro Quinto*, I. Biblioteca Filosófica, Obras filosóficas de Aristóteles, Volumen 3. Traducción: Patricio Azcarate, México, D.F., Editorial Espasa Calpe, p. 325.

¹⁴ Abbagnano, *Ibid*, pp. 370-371.

¹⁵ Platón, *Diálogos*, México, Porrúa, Colección "Sepan cuantos", Vigésimo tercera edición, 1993, p. 77.

la formación del hombre virtuoso y la formación para desarrollar una profesión. Y en LOS DIÁLOGOS destaca aspectos importantes en la educación como la poesía, la agilidad física, pero sobre todo la templanza, a la cual equipara con la sabiduría, y la define como hacer todas las cosas con moderación, con medida; así al andar o al hablar y en toda acción.

Aristóteles en su obra LA POLÍTICA hace referencia a la función social de la educación, mientras que Platón desde LOS DIÁLOGOS alude al contenido de la misma. Ambas visiones son importantes, pero no para los fines de este apartado.

Fernando Savater hace una amplia reflexión filosófica de la educación en el libro *El valor de educar*. Respecto de los griegos menciona que a lo largo de su historia se dieron diferentes formas de *paideia* (ideal educativo griego), así como también hubo diferentes maneras de enseñar asociadas a la figura que la desempeñaba, ya fuera el pedagogo o el maestro. El primero lo hacía desde el hogar a partir de la convivencia con los niños y los adolescentes, su tarea consistía en instruirlos sobre los valores, el carácter y la integridad moral. Mientras que el maestro, colaboraba de manera externa con la familia y enseñaba lectura, escritura y aritmética.¹⁶

Vale aclarar que el tema del contenido de la educación no es tema menor. Me parece, que la aportación de los griegos sobre este punto es realmente trascendente, no obstante la distancia en tiempo de aquellos hombres, los valores, la formación ciudadana, el arte, la educación física y la estética, independientemente de la sociedad, no dejarán de estar presentes en la educación.

Tampoco dejará de ser importante la reflexión filosófica sobre la orientación de la formación de los individuos en la sociedad actual. Ya que sigue siendo importante garantizar la educación para todos, por igual. De la misma forma, una de las preocupaciones es *aprender a convivir* en un mundo globalizado como el nuestro. Aunque más allá de la globalización, *saber convivir* es un asunto vital en todos los ámbitos sociales, desde los más primarios como la familia y la comunidad.

¹⁶ Savater, Fernando, *El valor de educar*, Barcelona, Ed. Ariel, 1997, p. 45.

1.2.4 Sociología y educación

La educación para la Sociología es el proceso de inculcar la cultura a los miembros jóvenes de la sociedad, por los más viejos. Es el *proceso-institución* por el que se transfieren o imponen a la generación ascendente las ideas acumuladas, las normas, el conocimiento y las técnicas de la sociedad.¹⁷

Es un fundamento social. Es el proceso de interacción significativa entre una persona y un estímulo, que determina la modificación de la conducta en un nivel más elevado que el del simple reflejo.¹⁸

Durkheim conceptualiza a la educación:

*“La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquéllas que no han alcanzado todavía el grado de madurez necesario para la vida social. Tiene por objeto el suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que exigen de él tanto la sociedad política en su conjunto como el medio ambiente específico al que está especialmente destinado”.*¹⁹

La educación a partir de este concepto es una entidad eminentemente social, una institución de socialización de la sociedad en donde los de mayor edad inculcan a las nuevas generaciones valores, ideas, sentimientos y prácticas que perpetúen a la sociedad misma. De tal manera, que para el estudio de la interacción de la Sociología y la Educación debemos aclarar dos términos: la Sociología Educacional y la Sociología de la educación. Según Stalcup, no son sinónimos pues se dedican a diversas actividades dentro de la educación. Veamos:

La Sociología Educacional se refiere a la aplicación de principios y observaciones generales a la administración y los procesos educacionales. Suministra los principios sociológicos a la institución educativa.

Por su parte, la Sociología de la educación es el análisis de los procesos sociológicos implicados en la institución educacional, de su estudio interno.

La Sociología de la Educación es:

¹⁷ Pratt Fairchild, *Ibid*, p. 103.

¹⁸ Stalcup, Robert J., *Sociología y Educación*, Argentina, Editorial Paidós, 196, p. 45.

¹⁹ Durkheim, Emile, *Educación y Sociología*, España, Ediciones Atalaya, Grandes Obras del Pensamiento Contemporáneo, 1999, p. 53.

*“El estudio objetivo y desinteresado de los hechos, de las prácticas y de las instituciones de la educación; las semejanzas y diferencias entre los sistemas pedagógicos de cada pueblo; los tipos genéricos de educación correspondientes a las diversas clases de sociedad; la manera en que se conforman o se constituyen las instituciones pedagógicas; cómo funcionan una vez formadas; cuáles son las relaciones entre los sistemas pedagógicos y los sistemas sociales y cuáles son las leyes que dominan los sistemas educativos, etc. Todo esto constituye el objeto de la ciencia de la educación, o sociología de la educación”.*²⁰

Azevedo agrega que la sociología de la educación es la aplicación del método sociológico a los hechos de la educación para conocer su estado actual o su historia, y permite regresar a los hechos pasados para presentarlos en condiciones de tiempo y lugar determinados, precisos.

La sociología de la educación –dice Azevedo- inaugura un orden de investigaciones aplicando el método científico al estudio de los hechos, instituciones, problemas, tipos de mentalidad o ideales que se transmiten por medio de la educación.

Cada sociedad actúa sobre los individuos para modelarlos a su imagen para asegurar su cohesión interna y la continuidad del grupo, así como su crecimiento. Desde los grupos humanos más primitivos el proceso educativo solía ser muy simple: los niños y las niñas en la medida de su crecimiento e incorporación a la cultura de su tribu imitaban, a través del juego, el papel asignado a cada persona, según su género. Mientras los adultos cazaban y recolectaban frutos o raíces, los pequeños aprendían estos patrones de manera lúdica, buscaban ramas que simulaban ser lanzas para cazar a presas imaginarias. Las niñas cuidaban bebés, los arrullaban en los brazos, jugaban con ellos y les daban de comer, tal como lo hacían las mujeres adultas.

“[...] en la comunidad primitiva [...], el niño acompañaba a los adultos en todos los trabajos, los compartía en la medida de sus fuerzas y recibía como recompensa iguales alimentos que los otros. La educación no estaba confiada a nadie en especial, sino a la vigilancia difusa del ambiente [...] La diaria convivencia con el adulto le introducía en las creencias y las prácticas que su medio social tenía por mejores. Desde las espaldas de la madre, colgado

²⁰ De Azevedo, Fernando, *Sociología de la Educación*, FCE, México, Decimoséptima edición 2004, p. 36.

*dentro de un saco, [...], el niño adquiriría su primera educación sin que nadie lo dirigiera expresamente”.*²¹

Hasta nuestros días, la educación en la familia se da casi con el mismo patrón, el juego sigue siendo una forma de introducir al niño en el mundo de los adultos. Pero ante la ruptura del grupo comunitario y la complejidad de la sociedad, se hizo patente la necesidad de conformar un sistema educativo con objeto de formar el ideal del hombre que cada sociedad pretende.

Desde la perspectiva social, Aristóteles defendió la importancia de la educación para todos los ciudadanos de tal forma, garantizar la convivencia social. En aquella época, la educación en la familia podía ser al libre albedrío, pero en cuanto pública, la educación debía ser objeto de una vigilancia, ya que se consideraba que, lo que es común debía aprenderse en común, ningún ciudadano era dueño de sí mismo.

Puedo afirmar entonces que *educar* es una forma de moldear el comportamiento humano a partir de determinados parámetros culturales y sociales. Los grupos humanos tienen la necesidad de transmitir sus valores y creencias a las nuevas generaciones a fin de dar continuidad a las formas de concebir el mundo, de vivir, de entender la presencia del hombre en la tierra, de trabajar, de asignar roles a las personas por género, por nivel de autoridad o por la condición social y económica que sustentan.

Dado lo anterior, este trabajo se inclina por hacer una propuesta desde la perspectiva de la Sociología de la Educación: *LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA SUPERVISIÓN ESCOLAR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PÚBLICA EN MÉXICO. UNA PROPUESTA PARA SU INNOVACIÓN.*

1.3 La función social de la educación

Siguiendo los argumentos de Durkheim, *la educación* tiene como *función principal*, incorporar al niño a la colectividad, al sistema social, fundamentado en las creencias, normas, costumbres e ideales determinadas por la época y las características culturales de cada sociedad. Explica que nadie puede educar a un niño como quisiera, al libre albedrío, más bien en función de los convencionalismos y tradiciones sociales de cada sociedad.

²¹ Ponce, Aníbal, *Educación y lucha de clases*, Ediciones Quinto Sol, México, 1993, p. 9.

*“La educación es un ente social. Es decir, que pone en contacto al niño con una sociedad determinada, y no con la sociedad in genere”.*²²

Cabe mencionar que no existe un sistema educativo único ni definitivo, los hombres de cada época lo organizan con pleno conocimiento para formar al ciudadano que se acerca al fin perseguido socialmente. Durkheim²³, señalaba el cambio de educación a través de las diferentes épocas históricas del hombre y enfatizaba las características de la educación griega, la cual enseñaba al individuo a subordinarse, a ser esclavo de la sociedad. En contraste, la ateniense buscaba formar hombres amantes de la medida, la armonía y la especulación; mientras que los romanos educaban a sus hombres para la acción y la gloria militar, desligados de las artes, las letras y la filosofía.

De igual forma en las épocas subsecuentes la educación tenía su distinción particular. Por ejemplo, en el Medievo la educación, exclusiva de ciertos grupos sociales, se orientó principalmente a formar hombres para la guerra, la religión, el cultivo de la tierra y la obediencia a los dictados del Rey. Con el Renacimiento otras ideas permearon las sociedades, el movimiento de la Ilustración abrió paso a nuevas corrientes de pensamiento, con un carácter más laico, la enseñanza de letras y las artes se expandió, la población menos favorecida comenzó a tener acceso a la educación y las ciencias vislumbraron su nacimiento.

En los pueblos de Mesoamérica la situación no fue diferente. Los *macehuales* dejaban a sus hijos en el *tepochoalli* para que recibieran las enseñanzas y se les preparase como águilas u ocelotes. Los niños hijos de los nobles entraban al *Calmécac*²⁴, donde se les enseñaba desde las labores más elementales como barrer, hasta sus obligaciones religiosas. En la sociedad mexica, a toda persona, independientemente de su género, se le asignaba una misión específica para el funcionamiento y mantenimiento de la mecánica

²² Durkheim, *Ibid*, p. 15.

²³ *Ibid*. p. 46.

²⁴ “... al *Calmécac*, a la casa del llanto, a la casa de las lágrimas, a la casa de la misericordia, donde son enseñados, se educan nuestros señores, los nobles”. López Austin, Alfredo, *La educación de los antiguos nahuas*, 2. SEP-CULTURA, Ediciones El Caballito, México, 1985, p. 21.

social. Se dice que el hombre era asignado para la guerra y la mujer para el hogar²⁵. Aunque también la primera educación comenzaba en casa.

El Estado mexicana conocía la importancia de la educación de sus niños y jóvenes con el fin de continuar con la posición que tenía frente a otros grupos de la misma región. La educación fue promovida por el Estado mexicana interesado en formar grupos humanos útiles a sus propósitos de expansión política. Cabe reconocer, sin embargo, que en esta sociedad la educación funcionó como un factor de diferenciación social, pues sólo una minoría poseía el conocimiento de toda la herencia cultural acumulada en la región.

En todas las épocas, como se puede constatar, el carácter social de la educación se da a partir de una socialización metódica de las generaciones a partir de entender a sus miembros en dos sentidos: uno como *ser individual*, conformado por todos los estados mentales del ser mismo y los acontecimientos de la vida privada. Y, dos, como *ser social* que se crea a partir del sistema de ideas, sentimientos y costumbres que se expresan en el grupo o grupos diferentes en los que estamos integrados; tales como las creencias religiosas, las prácticas morales, las tradiciones nacionales o profesionales y las opiniones colectivas. La formación de éste *ser social* es el fin de la educación.

Imponer al *ser social* sobre el ser individual es la esencia de la labor educativa; transmitir la vida social, sobre la genética de la vida individual. La educación asegura entonces una suficiente comunidad de ideas y sentimientos, sin la cual no puede haber sociedad. Esta función esencialmente social de la educación no puede quedar a merced de los particulares, por lo que es el Estado el más interesado en encargarse de ella.

1.4 El Estado y la educación

La relación Estado – educación requiere de la aclaración del concepto Estado dado que a partir de él concretaremos la función social de la educación y ampliaremos el sentido de la institucionalización de la misma.

²⁵ Kobayashi, José María, *La educación como conquista*, El Colegio de México, México, 1985, p. 51.

El Estado en un principio se define como *un agente o institución autorizado desde la sociedad para emplear la fuerza y el control en defensa del orden sobre los propios miembros de la sociedad o contra otras sociedades*".²⁶

Otra forma de entender al Estado, desde una moderna concepción liberal, es como un *árbitro situado en el centro de los intereses competitivos para mantener las reglas que hacen posible una vida social ordenada*".²⁷. En este sentido, se considera que las personas representantes del gobierno deben ejercer un papel neutral en los conflictos de orden social y someter sus intereses individuales a los de carácter común o de la colectividad.

Por otra parte, para la teoría marxista del Estado se entiende como *el instrumento que sirve para que la clase económicamente más fuerte ejerza su poder en la sociedad*".²⁸. En las sociedades modernas, el Estado protege los intereses de esta clase a través de las instituciones que resguardan la propiedad y que permiten la división de clases sociales²⁹.

Pero cabe preguntarse cuándo nace el Estado, y para responder desde la perspectiva conceptual, en esta investigación sobre el tema, lo que se ha encontrado es que el término Estado en la Ciencia Política se debe a Nicolás Maquiavelo³⁰, quien en su obra *El Príncipe*, lo utiliza por primera vez.

²⁶ Pratt Fairchild, Henry (Editor), *Diccionario de Sociología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1949, p. 112.

²⁷ *Ibid*, p. 270.

²⁸ *Ibid*, p. 240.

²⁹ "Al estudiar la evolución de la sociedad, tomando los hechos del pasado, se comprueba primero que la división de la sociedad en clases no siempre ha existido. En *El Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Engels dice: "En todos los estadios anteriores de la sociedad, la producción era esencialmente colectiva y el consumo se efectuaba también bajo un régimen de reparto directo de los productos en el seno de pequeñas o grandes colectividades comunistas... Se carece de documentos, pero el estudio en detalle de la historia de las sociedades sabemos, por ejemplo, que entre los griegos existían amos y esclavos y que empezaba a desarrollarse la clase de los comerciantes. Después en la Edad Media, la sociedad feudal con señores y siervos permite a los comerciantes tener cada vez mayor importancia. La primera división de la sociedad en clases se da a consecuencia del desarrollo de todos los ramos de la producción –ganadería, agricultura, oficios manuales domésticos-, la fuerza de trabajo del hombre iba haciéndose capaz de crear más productos que los necesarios para su sostenimiento". Apud: Politzer, George. *Cursos de Filosofía. Principios elementales y Principios fundamentales*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1973, pp. 144-145.

³⁰ [La palabra Estado en términos jurídico-políticos se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra "El Príncipe" al decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o

Abbagnano³¹ en su definición filosófica refiere que el Estado es la organización jurídica coercitiva de una determinada comunidad y Maquiavelo introduce el concepto en la jerga política, desde 1513, año en que se publica *El Príncipe*; y distingue tres concepciones sobre el término: 1) la *organicista*, en la cual el Estado es independiente de los individuos y anterior³² a ellos; 2) la *atomística o contractual*, para la que el Estado es creación de los individuos; y 3) la *formalista*, en la cual el Estado es una formación jurídica.

De las dos primeras concepciones, Abbagnano afirma que, se han alternado en la historia del pensamiento occidental; mientras que la tercera es más actual. Nos explica además que para la concepción hegeliana el hombre sólo en el Estado tiene existencia racional y la educación logra que el individuo resulte objetivo por sí mismo en el Estado. Todo lo que el hombre es, lo debe al Estado y solamente en el Estado tiene su esencia.

Aún no se conoce con exactitud el origen de la palabra Estado, desde el punto de vista jurídico-político, pero sí podemos afirmar que equivale a la *Polis* o ciudad-Estado de los griegos. No es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el nombre *statí*, estado, término tomado y sostenido por, el ya citado, Maquiavelo. Los elementos del Estado son: a) Pueblo, b) Poder y c) Territorio.

Como *Pueblo* entendemos al compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor básico de la

*miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio". Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón]. Apud: Naime, Alexander, *Génesis del Estado Mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, p. 24.*

³¹ Abbagnano, *op. cit.*, pp. 448-449.

³² *Idem.* "Platón estima que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Aristóteles, por su parte, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuando a su relación con las demás partes, complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que quien no convive con los demás en una comunidad, "o es una bestia, o es un dios".

sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las variables históricas. El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.

Al *Poder* lo entendemos como la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria, o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad, no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.

El *Territorio* es el último elemento constitutivo del Estado. Francisco Pérez Porrúa lo considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, pero agrega "*La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia de éste no podrá haber Estado*".

Por su lado, Ignacio Burgoa afirma:

"Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o 'imperium'. Como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones."

Ahora podemos decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

En su definición filosófica del Estado, Abbagnano también hace referencia a la estrecha relación entre la ley y el Estado, uno es el otro y viceversa. Los agentes del Estado son quienes hacen cumplir la ley, mismos que constituyen el gobierno.

Sin embargo, es importante distinguir entre el Estado y el gobierno ya que el primero, tiene que ver con los instrumentos políticos: constituciones, declaraciones de derechos, instituciones y la aplicación de la fuerza; el segundo es el grupo de personas cuya atribución legal es concretar los fines

del Estado, así como la aplicación y cumplimiento de la ley, para eso se les otorga la autoridad necesaria.

La educación es parte de los instrumentos políticos del Estado. Para la aplicación de sus atribuciones requiere de personas, quienes son parte del gobierno, encargados de lograr los fines del Estado. La institución educativa es una institución con poder y autoridad conferidas por el Estado.

El poder y la autoridad son papeles sociales que otorga el Estado. Éste se ha creado a lo largo de la historia de la humanidad *“a medida que los grupos y los individuos de la sociedad consideraron útil centralizar la autoridad, establecer métodos para la solución de las disputas y emplear la fuerza para mantener el respeto de algunas normas sociales”*.³³

Una vez delimitada la función social de la educación, el Estado pone su atención en ella. Todo asunto relativo a la educación queda supeditado a su autoridad. El Estado es rector de la enseñanza, la educación que se imparte en las escuelas queda sometida a su control³⁴. Facilita en un primer momento la labor educativa proporcionando a las familias escuelas a donde puedan enviar a sus hijos. Esto con la finalidad de cubrir la meta de adaptar a los menores al ámbito social en el cual están destinados a vivir, asegurando entre los ciudadanos una suficiente comunidad de ideas y sentimientos, sin la cual no puede haber sociedad; y para que pueda rendir ese resultado aún hace falta que no quede a merced de las arbitrariedades de los particulares.

“El papel del Estado en la educación es el de evidenciar los principios esenciales [“respeto hacia la razón, la ciencia, las ideas y los sentimientos que son firmes cimientos de la moral democrática”], el de hacerlos enseñar en sus escuelas, el de estar al tanto de que en lugar alguno los niños los ignoren, de que en todas partes se hable de ellos con el respeto que les es debido”.³⁵

En la sociedad actual, en la primera década del siglo XXI, la educación tiene una fuerte orientación hacia la enseñanza de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's). El Estado tiene bajo su responsabilidad

³³ Chinoy, Ely, *La sociedad. Una introducción a la Sociología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 270.

³⁴ Durkheim, *op. cit.* p. 62.

³⁵ *Ibid*, p. 63.

formar el *ideal de hombre*, relacionado con la formación de un ciudadano que se desarrolle para interactuar en el mundo globalizado y que esté preparado para *aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos*. En la preparación de este ciudadano, importa potenciar su capacidad para evolucionar, adaptarse a un mundo en rápida transformación, aceptar y dominar el cambio³⁶. El Estado y la familia son los principales educadores de la sociedad.

1.5 Formas de administración educativa

La educación que otorga el Estado se constituye en una institución social, misma que Stalcup define como la suma de relaciones, procesos y recursos que los individuos desarrollan para satisfacer un interés o una necesidad³⁷. La educación para el Estado es un interés y una necesidad.

La Administración Educativa está a favor de la perpetuación del Estado, forma parte del ámbito de la operación gubernamental. El Estado a través del gobierno debe legislar, proporcionar y operar la educación.

Aunque el papel de la administración de la educación debe corresponder al sistema educativo existente, hasta el siglo XIX era fundamentalmente estática pues sólo se limitaba a la ordenación legal y a su supervisión. Es en el siglo XX con la transformación de la educación en un hecho de masas, que la organización administrativa se transforma en aparatos o elementos del sistema educativo extremadamente complejos; sus funciones se multiplican y su ejecución exige una administración más técnica y más compleja³⁸.

En este inicio de la segunda década del siglo XXI, la Administración del sistema educativo elabora los estudios técnicos precisos para facilitar la toma de decisiones políticas; concreta las políticas educativas en líneas de acción administrativa; diseña la ordenación académica mediante la formulación de propuestas curriculares; gobierna los recursos financieros que posean; contratan la construcción de centros docentes de carácter público; recluta

³⁶ Delors, Jacques, *La Educación encierra un tesoro*, Correo de la UNESCO, Ediciones UNESCO, México, 1996, p. 91.

³⁷ Véase: Stalcup, Robert, *op. cit.*, p. 69.

³⁸ *Experto Universitario en Administración de la Educación*, "Política y administración de la educación" Madrid, Universidad Complutense, Curso de especialidad en Supervisión Educativa, 2006. s/p.

profesorado en cantidades desconocidas hasta el presente; coordina, regula, subvenciona y controla la enseñanza privada³⁹.

Dadas sus funciones, la Administración actual debe encauzar y dirigir los continuos cambios que sobrevienen a los sistemas educativos apareciendo la necesidad de una teoría de la Administración Educativa que en su suministro pueda dar solución a los problemas que por su naturaleza tengan los Sistemas Educativos.

Los elementos del Sistema Educativo son los alumnos, los profesores, los recursos financieros, el currículum, los recursos físicos para las creaciones de los centros docentes y la organización o administración del mismo sistema educativo.

Ahora bien, la teoría de la Administración Educativa vista como organización señala su campo de acción la estructura del sistema educativo, los procesos de cambio y los recursos humanos del sistema educativo, entre otros. Desde esta perspectiva, el problema de esta organización consiste en saber dotarse de los medios necesarios y tener capacidad de adaptación al medio, siempre cambiante.

La administración vista como un proceso tiene como funciones básicas la planificación, la organización, la coordinación y el control, mismas que están relacionadas entre sí y se producen continua y simultáneamente.

La *planificación* es una actividad que establece el mejor camino para la realización de los objetivos de la organización. La planificación se aplica desde los niveles de dirección hasta todos los demás niveles de ejecución.

La *organización*, entendida en esta forma de Administración como proceso, alude a la estructura de la institución, a su estructura orgánica, que tiene su reflejo gráfico en el organigrama, expresando así la relación interna de todos los órganos de una institución; estudia y analiza las relaciones, formales e informales, existentes en el seno de la organización. La organización funciona siempre que se realiza una actividad: fija los centros de dirección, asigna responsabilidades y establece los cauces adecuados de información y

³⁹ *Idem.*

de relación tanto horizontales (coordinación) como verticales (mando jerárquico). En cualquier caso la organización como función tiene siempre un sentido dinámico, mutable y flexible.

La *dirección o función directiva* surge siempre que se forma una agrupación de individuos. Es la línea de mando y penetra en todos los niveles de la institución. Es considerada la autoridad, aunque desde la última década del siglo pasado y en la primera del siglo XXI, ya no es más una línea jerárquica rígida, se prefiere la dirección colegiada y de cooperación. De ahí que la orientación, la información, la motivación y el liderazgo estén íntimamente ligados a la función directiva.

La *coordinación* dentro del proceso administrativo se entiende como la integración armónica de todas las actividades de la organización, está presente en la planificación, contrarresta las disfunciones, está presente en la dirección pues debe encauzar todos los esfuerzos según las metas trazadas.

El *control* busca la introducción de medidas correctoras, mide la efectividad de la organización, examina la diferencia entre los objetivos y los resultados conseguidos. El control es *“la realimentación de toda organización, la función que impulsa de nuevo todo el proceso administrativo en una actividad de ajuste continuo de la organización a los objetivos de la misma”*.⁴⁰

Estas funciones básicas de planificación, organización, coordinación y control las lleva a cabo una figura importante en el sistema, conocida como supervisor o inspector, quien forma parte del cuerpo de administradores en la historia reciente del sistema educativo, estos funcionarios administrativos no tienen bajo su responsabilidad precisamente la tarea de enseñar, pero sí la de conducir lo que se enseña.⁴¹

El sistema crea una cadena formal de mando desde diferentes posiciones administrativas de su estructura hasta llegar a la administración escolar, interna y externa. Al interior, desde la figura del director, quien desempeña el rol de administrador, tiene una posición intermedia entre el personal docente y la Junta escolar. Desde fuera del ámbito escolar, está el

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Broom, Leonard y Philip Selznick, *Sociología*, México, Compañía Editorial Continental, 1971, p. 458.

administrador que desempeña la función de supervisor, la cual es también una posición intermedia o de enlace entre el sistema y la escuela. Su papel es transmitir la orientación de la enseñanza a los integrantes de la Junta escolar y demás empleados.⁴²

El supervisor también es asesor de la Junta –dice Stalcup- y ayuda a formular la política de la institución escolar, además emite recomendaciones sobre situaciones específicas que ocurren en la escuela, aunque la Junta decide si las toma en cuenta o no. El autor señala que el cargo de administrador también implica una posición de liderazgo y se espera de las figuras del inspector y del director que adopten decisiones, siempre en el marco de la política general.

La supervisión se identifica como un servicio o función de las administraciones en sus actuaciones en los sistemas y centros educativos, desde esta perspectiva se advierte una vinculación entre Estado y supervisión, una vez que el primero ha institucionalizado a la educación.

Los servicios de supervisión representan un mecanismo de control externo a los centros escolares con funciones diferenciadas y en —evolución a lo largo del devenir histórico”⁴³. Son también un órgano de la sociedad institucionalizada para garantizar el seguimiento y cumplimiento de los objetivos y fines sociales de la educación.

De tal suerte que, a lo largo de la historia de las funciones sociales e institucionales de la supervisión escolar, ésta ha pasado de centrarse en la inspección, el seguimiento y el cumplimiento de la normatividad en materia educativa a preocuparse por el desarrollo curricular, la formación de profesores y la evaluación formativa. Todo ello de acuerdo con las necesidades también cambiantes de los sistemas educativos.

Para finalizar este capítulo, quiero expresar mi reflexión: la educación como institución social es objeto de estudio de un conjunto de diferentes disciplinas del conocimiento, las cuales se han encargado de estudiarla, describirla, analizarla y explicarla en sus múltiples aspectos. Entre estas

⁴² Stalcup, *op. cit.*, p. 86.

⁴³ *Experto Universitario en Administración de la Educación. Idem.*

disciplinas se pueden mencionar la Sociología, Pedagogía, Derecho, Psicología, Ciencia Política, Historia, Economía y Filosofía, todas ellas realizan estudios específicos, desde perspectivas distintas y abordan desde su especificidad el objeto de estudio: la educación.

Todo ello da cuenta de que la educación es un fenómeno complejo que tiene lugar en todos los ámbitos de la sociedad, por eso podemos hablar de la Sociología de la educación como una especialidad que estudia los fenómenos educativos, desde una visión actual, hasta una histórica ligada al devenir de las instituciones escolares en la sociedad y los sistemas que las administran.

Los sistemas educativos requieren de un estudio profundo de sus circunstancias para poderlos actualizar o modificar de acuerdo con el tiempo actual -el de la segunda década del nuevo siglo- para cuestionarlos y encontrar el meollo de sus contradicciones; para reconocer lo que nos toca hacer a quienes estamos dentro del sistema educativo y tomar decisiones más cercanas a la realidad social.

Capítulo II. La supervisión escolar en México

2.1 El Sistema Educativo Nacional y su organización.

El Sistema Educativo Nacional (SEN) tal como lo establece el Artículo 10 de la Ley General de Educación (LGE) está integrado por los educandos y los educadores; las autoridades educativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.⁴⁴

El sistema cuenta con dos modalidades de educación: escolarizada y la no escolarizada. La primera es la más importante del conjunto y en la segunda se atiende educación inicial, especial, de adultos y capacitación para el trabajo. Se identifican tres tipos: educación básica, media superior y superior. En cada tipo hay niveles y en cada uno de éstos, variantes de los servicios. En términos cuantitativos, el SEN escolarizado abarca a casi 31 millones de alumnos, atendidos por un millón y medio de maestros en aproximadamente 225 mil escuelas.⁴⁵

El SEN está constituido por diferentes niveles educativos: básico obligatorio integrado por preescolar, primaria y secundaria⁴⁶; medio superior o bachillerato, conformado por tres modalidades: general, técnico y profesional; y finalmente, la educación superior constituida por la licenciatura: normal, universitaria y tecnológica; asimismo por el Posgrado compuesto por la especialización, maestría y doctorado.

La LGE amplía algunos de los principios establecidos en el Artículo tercero constitucional. Esta ley señala que todos los habitantes del país tienen

⁴⁴ OEI, *Sistemas educativos nacionales, "Objetivos y Estructura del Sistema Educativo Mexicano"*, México, OEI, s/l, s/f, p. 11, Dirección electrónica: <http://www.oei.es/quipu/mexico/index.html>, [consulta: 16 de junio de 2010].

⁴⁵ INEE, *La calidad de la educación básica en México. Primer Informe Anual 2003*, México, INEE, 2003, p. 13.

⁴⁶ SEP, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Capítulo 4, *La Estructura del Sistema Educativo Mexicano*, SEP, México, 1997, p. 37.

las mismas oportunidades de acceso al SEN; que la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; que es un proceso permanente orientado a contribuir al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. El proceso educativo debe asegurar la participación activa del educando y estimular su iniciativa y su sentido de responsabilidad.

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, detenta la autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación básica. De acuerdo con el Artículo 12 de la LGE, entre otras funciones corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal:

- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Para este efecto, se considera la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.
- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. Cabe mencionar que desde hace más de 30 años, se elaboran y distribuyen gratuitamente estos materiales a todos los niños del país que cursan del primero al sexto grado de la educación primaria.
- Autorizar el uso de libros de texto complementarios para la educación primaria (los de historia y geografía estatales) y los de la secundaria.
- Llevar un registro nacional de las instituciones que integran el SEN.

- Realizar la planeación y la programación globales del SEN, evaluarlo y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales quieran realizar.

Hacia el interior de las escuelas del nivel básico la administración educativa se constituye a partir de la primera autoridad que es el director del plantel, responsable del correcto funcionamiento, organización, operación y administración de la escuela y sus anexos. En las escuelas primarias que cuentan con un mínimo de cinco maestros, se integra un Consejo Técnico como órgano de carácter consultivo de la dirección del plantel, presidido por el director.

El control administrativo y técnico-pedagógico de las escuelas primarias y secundarias, es coordinado por las dependencias educativas de los gobiernos federal y estatal, a través de diversas instancias y por las autoridades escolares. Una figura clave para esta actividad es el *supervisor escolar* o *inspector* de las escuelas de los tres niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundarias, aunque para este último nivel existe una figura llamada Jefe de Enseñanza relacionado específicamente con el contenido de las asignaturas que integran el plan de estudios.

En las zonas escolares, *los supervisores* o *inspectores*, cumplen funciones de control de carácter técnico-pedagógico y administrativo, así como de enlace entre las autoridades educativas y las escolares. Los supervisores deben conocer las necesidades educativas de la comunidad, organizar y promover el trabajo de la escuela en sus diferentes aspectos y vincular los lineamientos de la política educativa nacional con las realizaciones concretas de cada plantel.

El supervisor escolar es un representante del SEN en las escuelas, es el encargado de proporcionar servicios de evaluación, control, asesoría y apoyo para el mejoramiento educativo, comparte la responsabilidad del éxito del sistema educativo. La supervisión es una función relevante en el SEN, el supervisor cuenta con una posición estratégica, ya que se ubica como enlace entre la macroestructura del sistema y las escuelas.

Los supervisores e inspectores escolares son actores presentes en el Sistema Educativo Nacional. Ambos desarrollan tareas de supervisión y tienen atribuciones normativas y operativas para la administración de las escuelas, cabe señalar que la diferencia operativa es casi inexistente.

2.2 Situación actual del Sistema Educativo Nacional

En el arribo del siglo XXI, la educación nacional afrontaba tres grandes retos: cobertura con equidad, calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje, una mejor integración y una gestión más eficaz.

El sistema educativo escolarizado en 2003, constituía un conjunto de casi 31 millones de alumnos, atendidos por un millón y medio de maestros en más de 225 mil escuelas⁴⁷. La situación de la educación mexicana es amplia y compleja. La cobertura en la atención a los niños en edad de cursar la primaria casi abarcó al 100 por ciento; la deserción y repetición disminuyeron. No así en el nivel secundaria, donde la cobertura sigue siendo baja y la deserción alta.

Respecto de los *niveles de aprendizaje*, tanto para el nivel primaria como el de secundaria distaron mucho de lo deseable. Se revelaron graves *deficiencias respecto de los aprendizajes esperados en los planes y programas*. Asimismo, en estos *indicadores* las desigualdades fueron más profundas en las zonas de mayor marginación social.

Las *escuelas privadas en cambio presentaron mejores resultados que las públicas*, y de éstas, en las urbanas hubo resultados más satisfactorios que en las rurales, en el último escalón se ubicó la educación indígena con los resultados más bajos del sistema. Y las escuelas privadas en el nivel secundaria también obtuvieron los mejores resultados y de éstos *los más desfavorables se presentaron en telesecundaria*. En las modalidades de secundarias generales y técnicas, aún y cuando alcanzaron resultados similares, en algunos estados se encontraron diferencias significativas, mismas que varían año con año.

⁴⁷ Cfr: INEE, *Ibid*, pp. 13-17.

EDUCACIÓN PÚBLICA O PRIVADA EN MÉXICO

| Tipo educativo | Nivel | Alumnos | Pública | % | Privada | % |
|--------------------------|--------------|-------------------|-------------------|-------------|------------------|-------------|
| Educación Básica | Preescolar | 3,635,903 | 3,266,955 | 89.9 | 368,948 | 10.1 |
| | Primaria | 14,857,191 | 13,666,361 | 92.0 | 1,190,830 | 8.0 |
| | Secundaria | 5,660,070 | 5,211,084 | 92.1 | 448,986 | 7.9 |
| | Subtotal | 24,153,164 | 22,144,400 | 91.7 | 2,008,764 | 8.3 |
| Educación Media Superior | Subtotal | 3,295,272 | 2,583,933 | 78.4 | 711,339 | 21.6 |
| Educación Superior | Subtotal | 2,236,791 | 1,494,564 | 66.8 | 742,227 | 33.2 |
| | TOTAL | 29,685,227 | 26,222,897 | 88.3 | 3,462,330 | 11.7 |

Fuente: Secretaría de Educación Pública (2003)

Como se puede observar en el cuadro anterior, en los tres niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria, el número de alumnos atendidos en las escuelas públicas significa el 88.3%, respecto del 11.7% de estudiantes que acuden a las escuelas privadas, independientemente del contexto urbano, rural o indígena. En este sentido no es lo mismo proporcionar el servicio a 26, 685, 227 escolares en un ciclo escolar que a 3, 462, 330. Sin duda uno de los problemas de la educación pública es el alto número de educandos por grupo y con ello la complejidad para los docentes de proporcionar una educación diferenciada que respete el ritmo de aprendizaje de los alumnos.

Siguiendo con el *Panorama*, las diferencias también se manifestaron entre entidades federativas respecto de los indicadores demográficos, económicos, sociales y culturales. Y en el plano internacional, la educación mexicana distó mucho de los resultados que obtuvieron países avanzados, su situación fue similar a los de desarrollo comparable.

En primaria, la cobertura estuvo más cerca del 100 por ciento, así también la deserción y la repetición disminuyeron; sin en cambio, en secundaria continuó siendo baja, pero sobre todo la deserción en este nivel fue alta. De ahí que uno de los retos del sistema fuera, hasta ese año, la universalización de tal nivel educativo.

La influencia de factores socioeconómicos sobre la calidad explica algunas de las diferencias encontradas. La ubicación de las zonas de mayor o menor pobreza se cruza con las diferentes modalidades educativas, de ese modo se explican los mejores resultados obtenidos por las escuelas

particulares y, en menor medida, las públicas urbanas.

Sin duda la escuela puede contrarrestar parcialmente la influencia de un medio desfavorable en todas las modalidades, inclusive en aquellas con mayores desventajas. Pero también en éstas, existen escuelas que pueden conseguir resultados notables en zonas rurales e indígenas, lo cual es un signo alentador.

Se detectaron fuertes diferencias de diversas modalidades en varias entidades, más por *razones corregibles desde la gestión del sistema escolar*, que a factores del contexto más difíciles de modificar.

INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

| | 1990-1991 | 1995-1996 | 2000-2001 | 2002-2003 |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Generales | | | | |
| Analfabetismo % | 12.1 | 10.6 | 9.2 | 8.8 |
| Escolaridad promedio, grados | 6.5 | 7.0 | 7.6 | 7.8 |
| Educación preescolar | | | | |
| Atención de 3 años, % | 7.5 | 10.8 | 15.3 | 20.6 |
| Atención de 4 años, % | 42.7 | 48.8 | 54.8 | 63.2 |
| Atención de 5 años, % | 68.5 | 76.1 | 79.3 | 81.4 |
| Atención de 3, 4 y 5 años, % | 39.5 | 45.0 | 50.1 | 55.5 |
| Educación Primaria | | | | |
| Cobertura, % | 93.5 | 93.2 | 92.9 | 93.1 |
| Deserción, % | 4.6 | 3.1 | 1.9 | 1.5 |
| Reprobación, % | 10.1 | 7.8 | 6.0 | 5.4 |
| Eficiencia Terminal, % | 70.1 | 80.0 | 86.3 | 88.0 |
| Alumnos por maestro | 30.5 | 28.3 | 24.6 | 26.7 |
| Alumnos por escuela | 175 | 154.2 | 149.4 | 149.4 |
| Educación Secundaria | | | | |
| Cobertura, % | 82.3 | 87.0 | 91.8 | 94.1 |
| Deserción, % | 67.1 | 72.7 | 81.6 | 85.6 |
| Reprobación, % | 8.8 | 8.8 | 8.3 | 6.9 |
| Eficiencia Terminal, % | 73.9 | 75.8 | 74.9 | 78.8 |
| Alumnos por maestro | 33.0 | 32.1 | 30.3 | 30.0 |
| Alumnos por escuela | 217.9 | 200.0 | 188.7 | 190.3 |

Fuente: Secretaría de Educación Pública (2003)

Este cuadro nos muestra como en 13 años el índice de analfabetismo disminuyó apenas un 3.3% y la escolaridad promedio en grados aumentó un 1.3%, si bien se logró un incremento, todavía es poco significativo.

En el nivel preescolar si se observa un importante incremento en la población atendida desde los tres hasta los cinco años, luego que se decretara su obligatoriedad en el 2002. En primaria, la cobertura en cambio ha disminuido, de acuerdo con las cifras del concentrado; la deserción y la

reprobación de igual forma su tendencia es decreciente; la eficiencia terminal aumentó; y, el número de alumnos atendidos por maestro también ha disminuido, así como el número de alumnos por escuela. Ello refleja que los resultados están siendo más positivos que hace trece años.

Mientras que en el mismo periodo 1990-2003, para el nivel secundaria la cobertura aumentó un 11.8%; sin embargo, la deserción sigue siendo muy alta, de 67.1% en 1990, a 85.6% en 2003, el aumento fue de 18.5% en trece años.

Hacia el finales del 2008, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), presentó la publicación *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, con objeto de aportar elementos que contribuyeran a la evaluación de la calidad de los sistemas de educación básica y media superior. En donde se analizaron los indicadores propuestos para el apartado Contexto social, a su vez para la valoración de la eficacia del SEN frente a las condiciones demográficas, materiales y culturales en las que opera.

Estos indicadores, además de la valoración muestra también la eficacia en el logro de las metas de la *asistencia escolar*, la *escolaridad mínima social* y la *equidad*. Así pues revelaron que:

1.- El país tiene mucho que hacer con los jóvenes migrantes que van hacia Estados Unidos, pues su condición es de doble vulnerabilidad: primero por su situación de indocumentados y segundo, por la no conclusión de la educación básica. Existe un alto porcentaje de jóvenes sin estudiar ni trabajar que no han cubierto la educación básica.

2.- Permanece vigente el reto de la equidad porque la probabilidad de asistencia a la escuela sigue siendo menor para las personas con los más bajos ingresos, en condiciones de pobreza y en localidades rurales.

3.- Las posibilidades socio económicas de los estudiantes juegan un papel central para la explicación de los resultados en las evaluaciones de logro. A partir de este indicador la evaluación del funcionamiento del SEN tomó en cuenta el contexto específico en que opera.

Otro de los aspectos que destaca el *Panorama* se relaciona con la población. En México, no obstante que la población nacional continua

incrementándose, la que se ubica en la *edad escolar normativa de asistir a la educación básica*, ha disminuido desde el 2005.

En este estudio, se menciona que la tendencia de crecimiento de la población en México va hacia la disminución en 29 entidades federativas, y que sólo en 3 se observa un incremento en su población, estas son: Quintana Roo, Baja California y Baja California Sur, dicha tendencia se debe a la constante migración interna.

Asimismo, de 2006 a 2007 Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Zacatecas, Distrito Federal, Sinaloa y Veracruz presentaron tasas de crecimiento media anual de la población en edad escolar normativa básica decrecientes.

Panorama destaca que para el 2015, México será el país que más disminuya su presión educativa en términos absolutos (1.5 millones de niños), en comparación con el resto de países como Corea, Canadá, Brasil y Estados Unidos⁴⁸. Con esta tendencia decreciente de la población entramos en una transición demográfica –dice el estudio-, y significa el cambio en la estructura por edad de la población: una estructura joven, pero al mismo tiempo el inicio de un proceso de envejecimiento.

Los estados que disminuirán su población en edad escolar son Guerrero, Michoacán, Zacatecas y Oaxaca, (-2.9, -2.9, -2.7, y -2.6% respectivamente) por causas de la migración internacional.

Esta disminución podría ser una oportunidad a nivel federal y estatal de prever una mejor manera de administrar los recursos para la educación básica y destinarlos eficazmente a mejorar la calidad educativa. Toda vez que en aras de acrecentar la matrícula se ha descuidado la calidad de la educación impartida, pues tal aumento implicó la improvisación de maestros, el aumento del número alumnos por grupo, insuficiente infraestructura y el destino de los recursos fueron más para la construcción de escuelas que para la producción de materiales educativos, la contratación de personal, la evaluación del desempeño educativo y el impulso de estrategias para mejorar los procesos y resultados.

⁴⁸ Cfr: INEE, *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008*, México, 2008, p. 55.

Algunos de los principales problemas del SEN se relacionan con la educación indígena, la cual en algunas zonas se caracterizan por un fuerte rezago educativo en los indicadores de desempeño académico y en los altos índices de deserción y repetición escolar. Las evaluaciones recientes del desempeño de los estudiantes indígenas los ubican en los segmentos más bajo de rendimiento escolar y en especial en su aprovechamiento en lectura y matemáticas.

El paradigma de la educación intercultural bilingüe nació como una nueva forma de plantear la educación en contextos multiculturales a partir de la valoración de las diferentes culturas que existen en México. Sin embargo, aún y cuando en el discurso de los profesores está presente el principio intercultural, en la realidad la educación básica en las escuelas indígenas se desarrolla priorizando el aprendizaje del español y se dejan de lado los aspectos importantes de la cultura de los grupos étnicos.

La situación de las zonas indígenas no sólo se enfoca hacia la escuela y el aula, hay que tomar en cuenta aspectos de carácter social, tales como: condiciones de pobreza de las familias, la desnutrición infantil y las enfermedades, entre otros. En estas localidades existe un alto porcentaje de inasistencias de los alumnos por causa de la lejanía de las escuelas, también por las tradiciones y costumbres, así como por la falta de apoyo de los padres para que sus hijos tengan acceso a una mejor educación, pues consideran que la escuela aparta a las nuevas generaciones de su cultura.

Esto nos muestra como la educación por sí misma no puede lograr un mejor desarrollo social y educativo en el país, hacen falta esfuerzos interinstitucionales para proporcionar apoyos más integrales, y no sólo en las zonas indígenas, también en las franjas de extrema pobreza de las ciudades.

Por otra parte, en los resultados de lectura y matemáticas presentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2000 y 2003 respectivamente, a través del *Programme for International Student Assessment* (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, PISA por sus siglas en inglés) se observan niveles bajos de desarrollo alcanzados por los alumnos mexicanos de quince años de edad que cursan secundaria y bachillerato.

Los estudiantes en México no sólo se encuentran por debajo del promedio, no alcanzan niveles básicos de desarrollo en lectura y matemáticas que son la base del aprendizaje de otras disciplinas del conocimiento.

El desarrollo de capacidades matemáticas es uno de los principales objetivos de la educación básica. La OCDE desde el año 2000 ha realizado la prueba PISA a los alumnos de quince años como parte de un programa mayor de indicadores para la evaluación de la calidad de los sistemas educativos.

La prueba PISA 2003 evaluó los conocimientos matemáticos de extensas muestras de alumnos de los países pertenecientes a la organización y algunos otros como Argentina y Perú, que solicitaron la aplicación de la prueba (OCDE, 2006). De los 32 países de la OCDE, México obtuvo el penúltimo lugar con una puntuación de 387 puntos.⁴⁹

La gran mayoría de alumnos evaluados fueron capaces de resolver la prueba del nivel 2 (nivel básico en el razonamiento matemático). Sin embargo, el 60% de los alumnos mexicanos no llegó a este nivel (OCDE, 2006)

En cuanto a la lectura en secundaria a nivel nacional 8.4% de los estudiantes se encuentra en el Nivel más bajo de logro, 47.6 en el Nivel II, 38.3 en el Nivel III, 5 en el Nivel IV y sólo 0.7 por ciento en el Nivel V. De éstos los dos primeros niveles representan competencias de la Expresión escrita y los alumnos que sólo alcanzan los dos niveles inferiores de logro en esta competencia, no dominan conocimientos y habilidades básicas presentes en los planes y programas de estudio.⁵⁰

Con relación a las habilidades y conocimientos específicos de la Expresión escrita los resultados obtenidos por los estudiantes de tercero de secundaria ponen al descubierto lo siguiente:

- El uso de las convencionalidades de escritura es muy limitada, sólo uno de cada diez estudiantes puede realizar la escritura de

⁴⁹ OCDE, *Panorama de la educación 2006. Nota informativa sobre México*, Coordinación de Medios del Centro de la OCDE en México, s/p.

⁵⁰ Cfr: INNE, *El aprendizaje de la expresión escrita en la educación básica en México. Sexto de primaria y Tercero de secundaria*, México, 2006, p. 14.

textos con menos de tres faltas ortográficas y utilizar la puntuación de manera correcta en su redacción.

- En gramática los resultados fueron buenos. Nueve de cada diez alumnos incluyen oraciones con sentido completo en su redacción.
- En el uso de estrategias textuales, nueve de cada diez alumnos escriben textos con unidad de contenido, progresión lógica y estructurada de la información, pero en la argumentación, sólo el 16% de estudiantes puede escribir un argumento pertinente.

Lo deseable en el uso de la lengua escrita sería que al finalizar la educación básica los estudiantes sean competentes para comunicar lo que desean, argumentar para defender una idea o posición, escribir con propósitos distintos, una carta, un poema, un cuento, etc., o describir o narrar una determinada situación. Pero las investigaciones muestran que el avance entre la primaria y la secundaria es mínimo en estos temas.

La educación básica ofrece a los niños y jóvenes la posibilidad de incorporarse a la vida social, habiendo desarrollado competencias para *saber*, *saber hacer*, *ser* y *convivir*; además de aprender a lo largo de la vida y desarrollar las competencias para insertarse en el mercado laboral. Pero también para lograr mayores posibilidades de una vida digna. Mientras la educación básica no permita a los estudiantes lograr de manera efectiva tales aspiraciones, no sólo la calidad de la educación está en tela de juicio, sino el propio Sistema Educativo Nacional.

2.3 La supervisión escolar y su función social

El concepto de *supervisión* se compone por los vocablos *super* y *visus*. El primero se refiere a un privilegio, ventaja o preferencia, el segundo a la visión o mirada. En este sentido refiere a una visión preferencial, una mirada desde arriba del sistema, por tanto, posee la posibilidad de ver y analizar la acción escolar y otorgar su visto bueno, en caso de requerirse, orientar y acompañar a la comunidad escolar en el logro de los propósitos educativos. También significa el ejercicio de la autoridad como parte de su función directiva.

Por otro lado, está la definición de *inspección* que está compuesta por dos vocablos del latín: *inspectio* y *onis*, que significa –según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua- *cuidado de o velar por personas o cosas sometidas a la autoridad de un jefe. Se considera un supervisor a –todo jefe intermedio que tiene un grupo de subordinados a su cargo, pero también tiene supervisores a quienes reportar, independientemente de su nivel o rango en la escala jerárquica”*.⁵¹

Se considera un supervisor a *–todo jefe intermedio que tiene un grupo de subordinados a su cargo, pero también tiene supervisores a quienes reportar, independientemente de su nivel o rango en la escala jerárquica”*.⁵²

En la estructura administrativa existen varios niveles de supervisión: el supervisor de primera línea supervisa directamente a los trabajadores; en los demás niveles un supervisor puede tener a uno o más supervisores a su cargo. Un supervisor tiene un doble carácter: el de jefe y el de subordinado, tiene deberes para sus superiores y sus subalternos. Es un individuo enlace, intermediario entre la más alta dirección y el personal operativo o de ejecución.⁵³

Las funciones de un supervisor en general son controlar, orientar, coordinar y estimular. Veamos:

“Controlar: a) La eficiencia del personal en el rendimiento del trabajo, asistencia, puntualidad. b) El desarrollo adecuado de los planes, programas y proyectos de la comunidad. c) la correcta aplicación del presupuesto del programa, así como materiales, maquinaria y herramientas de trabajo.

Orientar: a) a través de discusiones con todo el personal sobre los problemas técnicos que entorpecen la labor, para hallar la solución definitiva. b) sobre el uso de técnicas adecuadas que faciliten la realización de los trabajos con ahorro de tiempo y energías. c) en relación a la toma de decisiones específicas y particulares a lo largo de la aplicación del programa. d) el uso de los medios de difusión más apropiados para mantener comunicados tanto al personal del equipo como a la comunidad, sobre el desarrollo del programa.

⁵¹ Gómez Jara, Francisco, *Técnicas de desarrollo comunitario*, Ediciones Nueva Sociología, México, 1981, p.181.

⁵² *Ibid*, pp.181-188.

⁵³ *Ibid*, pp.186-187.

Coordinar o armonizar las relaciones ascendentes como descendentes del personal en todos los niveles del programa, para lo cual puede hacer uso de informes, visitas, reuniones, entrevistas, conferencias, circulares, boletines, etc.

Estimular el trabajo más afectivo del equipo encargado del desarrollo de la comunidad, ya sea que dicho reconocimiento sea público a través de editar el nombre del trabajador más destacado en boletines, periódicos murales, o privado mediante la entrega de constancias laudatorias y de la charla afectuosa. Así mismo motivar y conminar al personal más rezagado en el cumplimiento de sus funciones para que acelere sus labores”.⁵⁴

El denominador común de la supervisión, escolar o de otro sector, es el control administrativo y técnico. El primero es el más antiguo y es concebido como la facultad del poder ejecutivo para vigilar y corregir las irregularidades de los centros educativos. El control administrativo cumple con la función de observación, comunicación e información directa y personal de la situación del sistema educativo. El control técnico se refiere al apoyo relacionado con la puesta en marcha de los planes y programas de estudio.

La supervisión escolar es un proceso encaminado al mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje, está basada en visitas frecuentes a las escuelas, en las cuales se ofrece asesoría, apoyo a los directores o administradores y maestros para el mejoramiento de la enseñanza, de la práctica docente y en general del funcionamiento de la institución.

La supervisión escolar y su función social

La *función social* de la supervisión escolar está estrechamente relacionada con el desempeño de su *función institucional*, pues la razón de ser de la supervisión escolar es garantizar el buen funcionamiento del sistema escolarizado. La eficacia de la supervisión escolar tiene consecuencias evidentes en el funcionamiento de la organización educativa.

Su deber institucional es observar el buen funcionamiento de las escuelas de la zona escolar a su cargo, y garantizar el servicio educativo para los niños y jóvenes en edad escolar en las comunidades donde se ubican sus escuelas, contribuir a elevar la calidad educativa y la equidad; lograr la eficiencia y eficacia de dicho servicio; contribuir en el flujo permanente de

⁵⁴ *Ídem.*

información del sistema a la escuela y de la escuela al sistema; representar a la autoridad educativa a nivel nacional, estatal y local; y gestionar ante las instancias correspondientes del SEN los recursos humanos, materiales y financieros para asegurar el logro de los propósitos educativos de las escuelas.

Cabe agregar que a lo largo de la evolución del sistema educativo, se han requerido tareas específicas de los supervisores, tales como la vigilancia de la gratuidad, laicidad y obligatoriedad, por ejemplo, dado que el país carecía de medios de comunicación. Pero también determinar la construcción de escuelas en aquellas comunidades que por su número de población lo requirieran, cuidar la dotación de libros de texto y otros materiales educativos, capacitar maestros, observar que las escuelas tuvieran los recursos mínimos necesarios para su organización y funcionamiento, etc. De ahí que, la supervisión se convirtió, en cada localidad, no sólo en la autoridad educativa más inmediata, sino en los ojos y los brazos del sistema.

Para conocer cuál ha sido el papel que la supervisión escolar ha venido desempeñando en el SEN a lo largo de su historia, en el siguiente apartado haremos un breve recorrido histórico por diferentes épocas para detectar las funciones sociales e institucionales que se le han conferido para comprender cuál ha sido su tarea específica en otros tiempos, cuáles permanecen y cuáles son o deberían ser en los albores de la segunda década del siglo XXI, respecto de los retos de la educación básica pública.

2.4 La supervisión escolar en la historia del SEN.

Es en la Constitución de Cádiz en 1812 en donde por primera vez se hace alusión a la supervisión escolar, cuando se indicó la uniformidad del plan de enseñanza para todo el país y se estableció la conformación de una incipiente estructura que asumiera la responsabilidad de la dirección e *inspección* de la enseñanza pública.⁵⁵

⁵⁵ Constitución Política de la Monarquía Española, Título IX. Arts. 364 a 369, *En Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Las Cortes de Cádiz, Tomo XIII, México, Ed. Porrúa, 1979.

En 1865 con la *Ley de Instrucción Pública* que promulgó Maximiliano como parte de la organización de su gobierno⁵⁶, se establecieron como premisas básicas: que la educación sería gratuita y obligatoria, y estaría bajo la vigilancia de los Ayuntamientos y del Ministerio de Instrucción Pública. En esta Ley, en el Artículo 5º se otorgaba el control de la educación a los llamados *prefectos*, a quienes se les concedió autoridad para que, en representación de los ayuntamientos y del Estado, *vigilaran* a las escuelas primarias.

En 1871, ya con Juárez al frente del gobierno, se expidió la Ley de Instrucción Pública, en la cual se mantuvieron la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, pero fue agregada la suspensión de la enseñanza religiosa. Para ese año la educación que se impartía desde el Estado adquirió las características de obligatoria, gratuita y laica.

La *inspección* atendió a la necesidad de dar cumplimiento a estas tres características de la educación⁵⁷ en todos los rincones del país, cuyas condiciones sociales, económicas y políticas fueron las de los años de la República restaurada: una nación en proceso de construcción, carente de instituciones y medios de comunicación, con una población mayoritariamente rural, pobre y analfabeta, y un sistema educativo en proceso de institucionalización.

Por lo que, en el afán de modernizar a México, se inició entonces un proceso para construir escuelas primarias, revisar los métodos pedagógicos vigentes y formar maestros, al mismo tiempo se crearon las Escuelas Normales con el fin de *dar unidad a la enseñanza* y un *carácter nacional* a la educación, también se dio paso a la reglamentación de la *inspección escolar*. La educación se convirtió en la estrategia para lograr la *unidad nacional*.

Años después, en el periodo conocido como el *porfiriato* se establecieron acuerdos entre autoridades del sector educativo, investigadores, autores de textos, directores y maestros para formular las bases de la educación pública,

⁵⁶ Cfr: Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez. *Historia de la educación en México*, México, SEP/80, FCE, 1982, p. 28

⁵⁷ Arnaut, Alberto, Conferencia Magistral: *La función de los Asesores Técnico Pedagógicos (ATP) en las nuevas administraciones educativas*, Primer Encuentro Estatal de Asesores Técnico Pedagógicos, Villahermosa, Tabasco, 2005.

influida en ese entonces por la filosofía positivista y los principios del liberalismo político. A lo largo de este periodo se obtuvieron importantes logros en materia educativa: se realizaron congresos de instrucción pública con la finalidad de establecer acuerdos unificadores, se incrementó el número de escuelas, *la educación normal mejoró su nivel y se le dio carácter nacional*. Una generación de intelectuales mexicanos aportó sus ideas para integrar una teoría pedagógica que diera sustento a la educación nacional.⁵⁸

Con respecto a la *inspección* de las escuelas oficiales también en los años de gobierno de Porfirio Díaz, se sentaron las bases para definir las principales funciones de esta figura educativa. En la Ley Reglamentaria de Instrucción Obligatoria en el D.F. y Territorios, expedida en 1891 se nombró un *Consejo Superior de Enseñanza Primaria* cuyas atribuciones fueron tres principalmente: 1) cuidar el exacto cumplimiento de las leyes y reglamentos; 2) nombrar comisiones para vigilar que en las escuelas se aplicara el programa, las formas y métodos pedagógicos sugeridos oficialmente; y 3) orientar a los profesores y directores sobre su buen desempeño, informar anualmente sobre el estado de la enseñanza primaria y sugerir las modificaciones o reformas pertinentes; y a su vez, proponer la remoción de profesores y directores cuando fuese el caso, observar el buen servicio de la escuela y resolver dificultades que se presentaran al interior de las escuelas, entre profesores, por ejemplo.⁵⁹

Si bien al paso de los años la derogación y promulgación de nuevas leyes en materia educativa, amplió las atribuciones a la figura del *inspector*, básicamente fueron dos las funciones que rescatan lo establecido durante el porfiriato: *por un lado, cuidar que se cumplieran los reglamentos en materia de enseñanza; y, por otro, orientar y aconsejar en materia pedagógica*. La función

⁵⁸ "Con cuidado se procuraba que la Normal influyera en toda la república por medio de sus alumnos, lo que denota que se preveían dificultades para ampliar el ámbito del gobierno federal fuera del Distrito Federal. Curiosamente, el federalismo había permitido que varios estados implantaran innovaciones educativas antes de que se hiciera lo propio en la capital. Así se habían establecido normales en Guadalajara y San Luis potosí en 1849; En Puebla y Nuevo León, en 1981, y en 1886 en Querétaro, Michoacán y Veracruz. No fue sino hasta 1887 cuando se inauguró en el Distrito Federal la Escuela Normal de Profesores, y en 1890 la Escuela Normal de Profesoras. El Reglamento entregaba a la Normal el control del contenido de la instrucción básica impartida en los territorios federales". Vázquez, Josefina Zoraida, "Un siglo de descentralización educativa 1821-1917". Apud: Pardo, María del Carmen, *Federalización e Innovación educativa en México, México, El Colegio de México, 1999*, p. 43.

⁵⁹ Tapia García, Guillermo y Margarita Zorrilla Fierro, "Antecedentes de la Supervisión Escolar en México". Apud: García Cabrero, Benilde y Laura Zendejas Frutos, (coordinadoras), *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*, México, INEE, 2008, p. 103.

especializada de *control* se asoció a la figura de *inspector escolar* hasta 1896⁶⁰, misma que se fortaleció con la creación de inspecciones similares en los estados. Pero sin duda llama la atención que “*todas estas características han permanecido como constitutivos normativos, administrativos y organizativos de la supervisión escolar durante el transcurso del siglo XX y los inicios del XXI*”.⁶¹

Una vez concluido el conflicto armado conocido como Revolución Mexicana, la tarea educativa continuó su curso. En 1917, Venustiano Carranza a la cabeza del gobierno buscó soluciones a los grandes problemas nacionales. Las desigualdades étnicas, económicas y sociales se habían acrecentado. Carranza dispuso que los ayuntamientos de todo el país se hicieran cargo de las escuelas elementales y expidió leyes para que el gobierno del Distrito Federal ejerciera su acción sobre las instituciones educativas de su competencia, “*su régimen se desarrolló bajo una organización educativa completamente descentralizada*”.⁶²

Así pues, los Municipios se hicieron cargo de la educación primaria y preescolar, pero demostraron que no estaban preparados para el encargo que exigía poner en práctica el principio de *obligatoriedad*. Cubrir el requerimiento de edificios, mobiliario, pago a maestros y libros de texto estaba fuera de su alcance. Se produjeron conflictos en la parte técnica, ya que en los diferentes municipios se aplicaron diversos planes y programas de estudio.

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, se avizoraron cambios en el campo educativo. La nueva Secretaría estableció las bases jurídicas, políticas y administrativas para la centralización nacional de la educación primaria. Con el Reglamento Interior expedido en 1922 el Departamento Escolar se hizo cargo de organizar, inspeccionar y mejorar a las escuelas de todos los niveles; así como de procurar el cumplimiento de los propósitos nacionales comunes.

A través de este Departamento, también se realizó la *inspección pedagógica* en todas las escuelas oficiales y particulares. Para ello se creó la

⁶⁰ *Ibid.*, p. 104.

⁶¹ *Ibid.*, p. 106.

⁶² Solana, *op. cit.*, p. 151.

Inspección General de Educación, se dividió al país en tres regiones y en cada una se nombró a un Inspector General.⁶³

Los *delegados de la federación* en los estados ejercieron el papel de *inspector general*, tomaron decisiones acerca de la ubicación de las escuelas, seleccionaron y formaron a los docentes, pero además tuvieron la posibilidad de nombrar o cesar al personal docente y administrativo tanto en la delegación, como en los planteles; además de gestionar los materiales educativos necesarios en las escuelas y vigilar el cumplimiento del reglamento y los programas vigentes.

Hacia 1923, se formularon los lineamientos generales de una nueva relación entre la SEP y los estados. La pretensión era evitar que hubiera disposiciones distintas en materia educativa. En 1934, con objeto de unificar y coordinar la educación en todo el país, se ampliaron las facultades de la federación para establecer convenios de unificación de la educación primaria con los estados.⁶⁴

Cabe mencionar que también en esta época ya se invitaba al inspector a no tener un papel pasivo en la vigilancia de las escuelas, se le invitaba a estimular a los maestros para trabajar mejor, ilustrarlos sobre los nuevos métodos de enseñanza, darles clases si fuera necesario y controlar la acción educativa en el aspecto técnico, económico y social, para realizar esto se le recomendaba recurrir a la planeación de sus actividades.⁶⁵

Los años posteriores a la Revolución Mexicana fueron de arduo trabajo en el intento del Estado por constituir un sistema educativo que a nivel nacional fuera congruente con los principios e ideales que del movimiento emanaron. En este contexto la supervisión escolar adquirió gran relevancia para concretar las aspiraciones educativas del nuevo régimen.⁶⁶ La SEP reconoció en aquel

⁶³ Tapia y Zorrilla, *Ibid*, p.108.

⁶⁴ *Ibid*, p. 107.

⁶⁵ García Ruiz, R. *Principios y técnicas de la supervisión escolar*, SEP, México, 1943. *Apud*: Tapia y Zorrilla, *Ibid*, p. 109.

⁶⁶ Hermoso, N.S., *Técnica de la inspección educativa*, México, SEP-Instituto Federal de la Capacitación del Magisterio-Biblioteca Pedagógica de Mejoramiento Profesional, 1966. *Apud*: *Supervisión y asesoría para la mejora educativa*, SEP-Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, México, 2009. "... las cosas cambiaron con las nuevas ideas de los fundadores de la Secretaría y la inspección se convirtió en una agencia social de promoción de mejoramiento colectivo, sin descuidar las tareas docentes. El sistema educativo no sólo es la institución que instruye a los niños, sino que toma a la

entonces, que fue gracias a la labor de los inspectores que la institución educativa logró una estrecha vinculación con el pueblo.

La década de los años 20 caracterizó al sistema educativo por las ideas que sobre una educación para México tenía José Vasconcelos, quien al frente de la Secretaría de Educación Pública intentó dar forma a un modelo educativo articulado a una concepción de ciudadano y también de país. Vasconcelos tenía clara la misión de la Secretaría a su cargo. Su visión de nacionalismo integraba el legado hispano e indígena en una sola identidad. A fin de lograrlo, había que derrumbar los prejuicios clasistas y racistas, la educación, por supuesto, era el camino. Primero, reconoció la condición de analfabeta de la raza india y de ahí dio paso a una intensa campaña para reducir el número de personas que no sabían leer ni escribir para crear un nuevo mexicano fruto de la Revolución. A partir de entonces, un nuevo nacionalismo inundó todos los rincones del país.

La campaña de Vasconcelos incluyó la lectura y la publicación de textos, creó un departamento editorial y le otorgó la infraestructura necesaria. —El plan vasconcelista de ediciones era publicar cien obras fundamentales de la cultura universal, y al mismo tiempo libros de índole técnica que sirviesen de auxiliares docentes y elementos de autoaprendizaje”.⁶⁷

Por su parte, los *inspectores* eran quienes llevaban a las escuelas los libros, materiales, útiles y demás herramientas necesarias para su buen funcionamiento. Además su responsabilidad era conseguir dichos insumos, ya fuera a través de la Secretaría o de particulares; así como visitar a las escuelas para vigilar tanto la limpieza de los planteles como las clases, las prácticas agrícolas e industriales, y como anteriormente: observar el cumplimiento de los programas y métodos pedagógicos oficiales, la administración y organización escolar.

comunidad por entero y contribuye a elevarla a planos mejores. Este es su cargo más valioso y singular. [...] Se puede caracterizar nuestro sistema de educación como progresista en su ideario político, social y educativo”.

⁶⁷ Matute, Álvaro, “La Política Educativa de José Vasconcelos”. *Apud: Bases para dirigir el proceso educativo. Curso para directores y supervisores de Telesecundaria*, SEP-Telesecundaria Módulo IV, México, 1996, p. 35.

Para esos años, a nivel conceptual ya se tenían muy claras las tareas o funciones de competencia de la supervisión escolar: vigilar, gestionar, capacitar, cesar, nombrar, ubicar, estimular, motivar, controlar, coordinar y planear, entre otras. Sin embargo, la normatividad para estas figuras educativas aún no estaba alineada, existían diferencias a nivel federal y estatal. Después de que se llevó a cabo la Asamblea Nacional de Educación en 1930 se acordó establecer un solo sistema de inspección.⁶⁸

Con ello se logró también la unificación de los sistemas educativos y de los criterios pedagógicos en todo el país.

En 1934, el General Lázaro Cárdenas asumió la presidencia de la república y llevó a cabo su programa de gobierno bajo los lineamientos del llamado Plan Sexenal. Las primeras acciones fueron la reforma del Artículo 3º Constitucional y el impulso a la Reforma Agraria. En el escenario político hicieron su aparición representantes de ideas de izquierda en apoyo de las políticas del gobierno cardenista, pero también aparecieron personajes de derecha para manifestarse en contra: intelectuales liderados por Antonio Caso, el clero, el capital estadounidense y otros políticos destacados como Plutarco Elías Calles.

La educación entonces adquirió un carácter socialista⁶⁹, el cual no fue necesariamente aceptado por los diferentes sectores sociales. En algunas regiones del país los maestros rurales fueron perseguidos por exaltar el espíritu progresista y anticlerical del Artículo 3º.⁷⁰

⁶⁸ Arnaut, Alberto. *La Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*, El Colegio de México, México, 1998. *Apud*: Tapia y Zorrilla, *op. cit.*, p.109.

⁶⁹ Entrevista del General Lázaro Cárdenas a Ezequiel Padilla, publicada en los diarios nacionales los días 12 y 13 de abril de 1935: *"Hemos propagado, difundido y sustentado en la tribuna y en la prensa... el derecho de los obreros y campesinos a elevar sus normas de vida, con mejores salarios, tierras propias y condiciones de trabajo justas... No es mi manera de ser instrumento de una prosperidad fundada en la explotación injusta de las clases trabajadoras. Debemos combatir el capitalismo que ignora la dignidad humana de los trabajadores y los derechos de la colectividad, pero el capital que se ajusta a las nuevas normas de justicia distributiva, que garantiza buenos salarios y cumple con los derechos de las clases trabajadoras, ese capital merece plenas garantías"*. Vázquez, Elena, *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas, México, Siglo XXI, 1978, p. 135. Apud: Bases para dirigir el proceso educativo. Curso para directores y supervisores de Telesecundaria. SEP-Telesecundaria, México, 1996, pp.40- 41.*

⁷⁰ Arteaga Castillo, Belinda, *La institucionalización del magisterio, 1938-1946*, Universidad Pedagógica Nacional, Colección educación, No. 1, México, 1994, p. 164. *Apud: Bases para dirigir el proceso educativo. Curso para directores y supervisores de Telesecundaria. SEP-Telesecundaria, México, 1996, pp.40.*

Incluso en esos años la escuela laica corrió peligro de desaparecer, muchas voces coincidían en suprimirla. El Presidente Cárdenas se pronunció por la no intervención del clero en la educación popular y confió a los maestros la guía de la niñez y de los hombres de trabajo. Convocó a los profesores a salir del aula y a asistir a los talleres y al campo para apoyar sus intereses.

Los políticos de izquierda expresaron su apoyo a la educación socialista y reconocieron la importancia de su papel para extinguir el espíritu individualista de la educación, e infundir el concepto de los intereses y necesidades de la comunidad. La tarea de los *inspectores escolares* fue evidente: *cuidar que la educación mantuviera su laicidad, que conservara los ideales socialistas y garantizara el control de las escuelas privadas* mediante la aplicación de la clausura administrativa si se salían de la norma establecida.

Hacia la década de los años 40 en el país se respiraba un clima más tranquilo, la economía y la política nacionales atravesaron por un periodo de cierta estabilidad, aún y cuando en el plano internacional la crudeza de la Segunda Guerra Mundial conmovía a la población. Con el Presidente Manuel Ávila Camacho al frente de la Presidencia, se impulsó un proyecto educativo que contenía tres propósitos clave: 1) la descalificación de la educación socialista con todo y sus principios e ideales; 2) la capacitación de la fuerza de trabajo requerida por la emergente industrialización del país; y 3) la articulación a los principios dominantes que a nivel internacional fortalecían la economía capitalista.⁷¹

Para lograr tales propósitos, incluso se reformó nuevamente el Artículo 3º Constitucional de 1935, se revisaron los planes, programas y libros de texto oficiales con objeto de hacer desaparecer los conceptos marxistas que contenían. Jaime Torres Bodet, entonces Secretario de Educación, emprendió un movimiento de modernización de las técnicas de enseñanza en donde se retomó, entre otros, el principio de individualidad. Se dejaron de lado, a partir de entonces, los de la conciencia colectiva.⁷²

⁷¹ Arteaga Castillo, Belinda, *Procesos Sociales y Educación en el Gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*. Apud: *Bases para dirigir el proceso educativo. Curso para directores y supervisores de Telesecundaria*. SEP-Telesecundaria, México, 1996, p. 97.

⁷² *Ley Orgánica de la Educación Pública*, Capítulo IV, Artículo 16, Fracción VI, Presidencia de la República, México, 1941: "Se estableció como fin último de la Educación, la consolidación de la unidad nacional y la

Seguramente no bastaba con la modificación de un artículo para cambiar la ideología socialista que permeaba en algunos sectores en la búsqueda de una sociedad más igualitaria. Por supuesto, hubo quienes no abandonaron aquellas ideas.

La *funcion principal* que se atribuyó a los *supervisores escolares* en este periodo se concentró específicamente en *vigilar* que en los planteles se cuidara la “*exacta observancia de las disposiciones legales*” de la Ley Orgánica de la Educación Pública y que el contenido de la educación primaria fuera igual en toda la República, además de observar las condiciones físicas y de higiene de las escuelas, el equipamiento adecuado, fomentar la creación y el uso de bibliotecas para el personal docente y alumnos, y que el personal docente y administrativo recibiera la remuneración respectiva.

*“Correspondió al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública la formulación de los planes de estudio, los programas y métodos de enseñanza, mismos que tuvieron su aplicación tanto para las escuelas dependientes del Estado como para las particulares”.*⁷³

En los años subsecuentes a la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de la industria en México no se hizo esperar, este periodo favoreció también el crecimiento demográfico. El modelo económico accionado por el gobierno tuvo efectos positivos, pero también contrarios, sobre todo en el campo. La marginación de los campesinos e indígenas continuaba, para ellos, aún no había grandes cambios en su forma de vida, como sí los había para la población de las principales ciudades.

La educación y la salud fueron los renglones prioritarios de atención de los gobiernos que se sucedieron de 1958 hasta la década de los 70⁷⁴, se construyeron miles de escuelas en este periodo para incorporar a millones de estudiantes al SEN en todo el país⁷⁵. Los desayunos escolares y la publicación

exclusión de toda influencia sectaria, política y social, contraria o extraña al país”.

⁷³ *Ibid*, Capítulo VIII, Artículo 61, Fracción VI.

⁷⁴ Este periodo corresponde a los sexenios presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

⁷⁵ “Entre los años 1958 y 1970, la demanda potencial correspondiente a todos los niveles mencionados pasó de 17, 173, 506 individuos a 26, 555, 664; lo que quiere decir que dicha demanda se incrementó en un 54.6%”. Apud: Muñoz Izquierdo, Carlos. “Evaluación del desarrollo educativo en México (1958-1970) y factores que lo han determinado”. Apud: Bases para dirigir el proceso educativo. Curso para directores y supervisores de Telesecundaria. SEP-Telesecundaria, México, 1996, p. 191.

de millares de libros de texto fueron la fórmula innovadora para atender la demanda educativa.

Durante estos años todos los niveles que integran el sistema de educación formal se expandieron en una forma impresionante, sin embargo, el crecimiento de la población rebasó la expansión del sistema⁷⁶. Algo interesante ocurrió hacia adentro del sistema escolar: lograr que los alumnos concluyeran un año escolar; admitir a los alumnos en el grado subsecuente y lograr la conclusión de un nivel educativo (permanencia, aprobación y eficiencia terminal)⁷⁷, se convirtieron en los principales indicadores de evaluación de la eficiencia interna del sistema.

En estos años logró resultados importantes, mismos que contribuyeron a su posicionamiento social. Niños de 3 a 5 años cursaban la educación preescolar, la educación primaria atendía a niños de 6 a 12 años y la secundaria a jóvenes de 12 a 15. Los otros niveles: el técnico, el medio superior y superior, también iniciaban un periodo de alta demanda.⁷⁸

*“En el periodo que va de 1940 a 1978 operó un cambio fundamental en la naturaleza de la función de inspección y el puesto: si bien ya desde la primera época la inspección escolar tenía funciones de control laboral e incluso injerencia en lo relativo a los salarios de los maestros, a partir de 1940 se generó un proceso de adquisición de una importante autoridad en el control administrativo y laboral del magisterio, al intervenir en la contratación, asignación de adscripción, cambios en la adscripción, sanción y cese de los maestros en una estrecha relación con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE)”.*⁷⁹

Con la aparición del SNTE⁸⁰ en el escenario educativo, muchas cosas cambiaron en la organización de la estructura interna del SEN, por ejemplo: a

⁷⁶ *Ibid.* p. 194.

⁷⁷ *Ibid.* p. 195.

⁷⁸ *Ibid.* p. 205.

⁷⁹ Tapia y Zorrilla, *op. cit.*, p. 117.

⁸⁰ “El papel del estado en la corporativización de los sindicatos alcanzó su máxima expresión durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas; su política de impulso a la “educación socialista” influyó de manera notable en las organizaciones magisteriales [...] La táctica impulsada por el gobierno cardenista entre los obreros y campesinos, consistente en aglutinarlos en confederaciones de carácter nacional, también trató de hacerse extensiva al sector magisterial; sin embargo, no culminó en la creación de un organismo único, como fue el caso de la CTM y la CNC. La tendencia a sostener organizaciones diferentes de acuerdo a su ideología o intereses de facción fue constante entre los mentores de la etapa cardenista. Destacaban algunas agrupaciones tales como la Confederación Mexicana de maestros (CMM), el Frente Único de Trabajadores de la Enseñanza (FUNTE), creado en contraposición a la anterior y con marcada tendencia de izquierda. Posteriormente esta agrupación se transformó en la Confederación Nacional de

cada zona escolar correspondía una delegación sindical, que tenía la atribución de asignar las plazas vacantes, el *inspector escolar* era el interlocutor directo, la función de control laboral del magisterio seguía en sus manos, así como también la responsabilidad de la administración educativa federal. Otro ejemplo fue *el acceso al cargo de inspector*, a éste sólo se podía ascender mediante el Sistema de Escalafón y como condición, ser miembro del Sindicato. El SNTE tomó bajo su control las políticas y decisiones en materia educativa, los nombramientos de figuras directivas (directores y supervisores) y docentes quedaron a su cargo, de esta manera se instituyeron las bases de su control.⁸¹

Para los años 70 había crecido tanto el SEN, que pesó sobre los *inspectores o supervisores* una sobrecarga de asuntos administrativos, con la ampliación de la cobertura educativa también crecieron los problemas en el magisterio. El sistema educativo fue muy basto en esos años, pero también conflictivo, los supervisores se convirtieron en una pieza clave que contribuyó a garantizar la paz política y gremial de la mano del SNTE. Para entonces la SEP enfrentaba las consecuencias de su crecimiento y del robustecimiento sindical. Las autoridades educativas perdían el control de los maestros en la misma medida en que aumentaba la influencia del Sindicato en el gremio magisterial, los supervisores no fueron la excepción.⁸²

Trabajadores de la Enseñanza (CNTE)". Apud: Ávila Carrillo, Enrique y Humberto Martínez Brizuela, *Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989*, Ediciones Quinto sol, México, 1990, pp. 18-19.

⁸¹ "A mediados de la década de los cincuenta, las autoridades educativas federales empezaron a ver con optimismo la expansión centralizada, así como la consolidación del SNTE como una organización nacional del magisterio, con un carácter fuertemente centralizado[...] en esos años la opinión oficial comienza a cambiar[...] El crecimiento de la Secretaría no sólo había reducido la capacidad de control y autocorrección administrativa y técnica de la SEP, sino también la proporción de los recursos presupuestales que no estaban atados al gasto corriente, sobre todo el pago de los sueldos y honorarios[...] el personal se hacía cada vez más numeroso, al mismo tiempo, el control que las autoridades ejercían sobre sus empleados era cada vez más endeble". Loyo, Engracia, "El largo camino a la centralización educativa". Apud: Pardo, María del Carmen, (coordinadora), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999, pp. 68-69.

⁸² "Esas dificultades comenzaron a modificar la postura oficial... En sus Memorias Jaime Torres Bodet da cuenta de ese viraje: En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero en 1958, me daba cuenta que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor [...] La unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente [...] Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas [...] Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores". Apud: Loyo,

Los rasgos políticos actuales de la supervisión sustentados en la normatividad aún vigente, se constituyeron durante un periodo de 50 años (de 1920 a 1970). En este mismo lapso se configuraron las funciones y los roles de la inspección escolar como instancia de control y regulación. En este lapso el gobierno federal se fortaleció mediante un esquema de centralización frente a los gobiernos estatales que “*perdieron la capacidad jurídica, política y técnica para dirigir la educación en sus territorios absorbidos por el gobierno federal, por las vías jurídica-legal, administrativa y laboral perdieron también la capacidad de controlar la orientación y contenido de los procesos educativos de sus escuelas*”.⁸³

El crecimiento del SEN favoreció diversos intereses: para la Secretaría y el gobierno en turno, alardear sobre el número de obra (escuelas) construida; para el SNTE un aumento significativo del número de sus agremiados y, con ello, el incremento de su influencia y poderío en todo el país; para los maestros mejores salarios y posibilidades de movilidad; para la dirigencia sindical el manejo de mayores recursos que ofertar (plazas, adscripciones, ascensos). Pero esta circunstancia implicó a su vez, el surgimiento de los problemas entre la SEP y el SNTE, ya que una vez agotada la política de expansión centralizada en la década de los 60, la Secretaría da un viraje, y hacia los años 70 sitúa el énfasis de su acción en *reformar cualitativamente* al sistema.

La década de los setenta fue marcada por una crisis económica internacional en la cual México no fue ajeno, la educación nacional se vio en la necesidad de una reforma estructural en su totalidad: de la administración pública hasta la práctica docente; de la norma jurídica hasta los contenidos educativos. Todo tuvo que volver a concebirse, que volver a construirse, que volver a edificarse.⁸⁴

“Educar para el régimen de Echeverría, consistió, inicialmente, en habilitar a la población a la participación masiva en [actividad] económica y cultural para superar las condiciones del desarrollo [...] mediante una estrategia educativa de tendencia nacionalista y actualizada con procedimientos eficaces para la enseñanza; el mexicano educado podría contrarrestar la subordinación

Ibid, p. 69.

⁸³ Tapia y Zorrilla, *op. cit*, p.118.

⁸⁴ *Ibid*, p. 230.

*colonialista, la influencia de los medios masivos de comunicación y la [injerencia] sistemática y acumulativa de mensajes y valores transmitidos con un afán consumista, por los representantes del mercado de bienes y servicios. Estimular la producción nacional y preparar los cuadros técnicos y profesionales para combatir la dependencia tecnológica en el extranjero”.*⁸⁵

La reforma educativa de 1970 intentó cubrir tres aspectos fundamentales:

- a) La actualización de los métodos técnicas e instrumentos para dinamizar el proceso de enseñanza aprendizaje.
- b) La extensión de los servicios educativos a una población tradicionalmente marginada, mediante la aplicación sistemática de medios pedagógicos modernizados.
- c) Flexibilidad del sistema educativo para facilitar la movilidad horizontal y vertical de los educandos entre la diversidad de tipos y modalidades del aprendizaje.

En 1973 inició el proceso de desconcentración de las estructuras administrativas de la SEP, basado en un proceso organizacional territorial aparejado con la reforma de planes y programas de estudio para primaria, así como de los materiales y los métodos de enseñanza. *Los supervisores* tuvieron la tarea de conducir la implantación de tal reforma y de vigilar su aplicación. La difusión de la reforma educativa se hizo a través de una capacitación en cascada: la oficina federal capacitó a los funcionarios estatales, a su vez, éstos a los supervisores, quienes después lo hicieron a los directores y algunos maestros. Finalmente, los supervisores remitieron en informes los resultados de la aplicación de la reforma a los funcionarios estatales y ellos a la oficina federal.⁸⁶

Con el proceso de desconcentración se articularon en una sola entidad las funciones del proceso administrativo: la dirección técnica, la administración del personal, el control escolar y la supervisión, con la suficiente autoridad a nivel local. Con los cambios en la adscripción organizacional se fundó la *estructura orgánica fundamental de la supervisión escolar*, sin que se vieran

⁸⁵ *Ibid*, p. 248.

⁸⁶ *Ibid*, p. 119.

afectadas las funciones operativas, administrativas, laborales o sindicales en las que participaba el puesto de inspector.⁸⁷

La política educativa de mediados de los setenta principios de los ochenta tuvo como objetivo primordial *el mejoramiento de la calidad de la enseñanza*, a través de dos estrategias para lograrlo: por un lado, reformar la formación de maestros a través de transformar la educación Normal y la creación de la Universidad Pedagógica; y, por otro, modificar el sistema de control y evaluación del trabajo docente, a partir de continuar con la desconcentración administrativa de la SEP.⁸⁸

En 1981, a propósito de la elaboración de los *Manuales de operación de la supervisión escolar de educación primaria*, se definieron conceptos, se expusieron objetivos y alcances de la tarea de la supervisión, se delimitaron las funciones y se describieron las actividades, técnicas e instrumentos para desarrollar su quehacer.⁸⁹ Se definió a la *supervisión escolar* como:

*“El proceso integral que facilita el control del funcionamiento de los servicios educativos que se otorgan a la población en los planteles conforme a normas, lineamientos, planes y programas de estudio, y de actividades aprobados por la Secretaría de Educación Pública”.*⁹⁰

El objetivo de de la *supervisión escolar* se estableció como:

*“favorecer el adecuado funcionamiento del servicio educativo del nivel primario, en la zona de supervisión, conforme a las normas y criterios establecidos sobre el particular”.*⁹¹

Las acciones esenciales de la supervisión bajo estos manuales son las de *enlace, promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación*.⁹²

Entre 1983 y 1984, como parte del proceso de descentralización de la SEP se estableció la *Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED)*

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ Arnaut, Alberto. *Apud*: Pardo, María del Carmen, (coordinadora), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999, p. 73.

⁸⁹ Tapia y Zorrilla, *ibid*, p.120.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Idem.*

con lo cual tanto los directores como los inspectores quedaron subordinados a la autoridad representada por el Director General de la USED.

Entre 1986 y 1987 la USED fue sustituida por los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SCEP), como una etapa muy avanzada del proceso de desconcentración. La estructura de la *supervisión escolar* quedó definida en un nuevo marco institucional. La SEP inició un proceso de *redefinición de las funciones genéricas y específicas de la supervisión escolar*, así como de la Jefatura de Sector⁹³. Para 1987 se puso en marcha el Proyecto Estratégico 05, Fortalecimiento de la Capacidad Técnico Administrativa de los Directivos Escolares, por el que se diseñó el Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria, así como los de preescolar, secundaria, educación especial e inicial.

En este Manual se precisa que *“el supervisor de educación primaria es el responsable de administrar la prestación del servicio educativo en los establecimientos escolares, de este tipo, conforme a las normas y lineamientos establecidos al respecto por la Secretaría de Educación Pública, por tanto, dichos lineamientos y normas los debe observar para orientar su aplicación”*. La función de la supervisión escolar consiste en *“orientar, promover, organizar y estimular la participación de la comunidad educativa, como elementos de cambio social, en la consecución de los objetivos del Sistema Educativo Nacional”*.⁹⁴

Se puede observar un cambio significativo en el concepto de supervisión entre el Manual de Operación y el Manual de Supervisión, ya que el segundo desplazó la noción de control-regulación simple (referida a controlar el funcionamiento de los servicios) hacia una noción más proactiva, al enfatizar las tareas de *orientación, promoción, organización y estímulo* a los miembros

⁹³ El jefe de sector es el jefe inmediato superior del supervisor escolar. *“La Jefatura de Sector, agrupa a varias zonas escolares y sus supervisores de cada uno de los niveles educativos, bajo el mando de Jefe de sector. Hay indicios de esa figura desde 1930. En el reglamento de inspección de 1945 los sectores son en realidad subdivisiones de una zona escolar. Para 1950, se vuelve a hablar del jefe de sector como superior jerárquico del inspector y agrupa varias zonas escolares. Por su evolución posterior, todo parece indicar que se trata de un eslabón en una elaborada cadena de mando con tramos de control muy cortos”*, Apud: Tapia Zorrilla, *Ibid*, p. 121.

⁹⁴ *Idem*.

* Una *zona escolar* es una demarcación territorial con un número determinado de escuelas, de las cuales es responsable el supervisor escolar.

de la comunidad educativa. Así el Manual estableció las funciones generales asignadas a la supervisión de *zona escolar**: *Planeación, Técnico Pedagógica, Control Escolar, Extensión Educativa, Organización Escolar, Administración de personal, Administración de recursos financieros, Administración de recursos materiales. El manual incluso hacía una sugerencia de actividades para el supervisor*.⁹⁵

Entre 1987 y 1988 se desarrolló el Programa de Capacitación para Supervisores, cuyo material principal es el Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria, y se pusieron en práctica sus lineamientos.

El proceso de desconcentración de 1978 hasta 1992, integró de manera institucional la administración educativa en los estados, la función y el puesto de supervisor se definió a través del Manual del Supervisor, en el que se consideran las funciones relativas al control del personal docente, la vigilancia de la prestación del servicio, las condiciones de trabajo de las escuelas y sus recursos materiales o educativos; también se enfatiza *la función técnica-pedagógica* que debe cumplir el supervisor, en relación con procesos de mejora de la calidad de la educación primaria, como la asesoría técnica y la capacitación de los docentes.

Cabe señalar que este proceso de definición del puesto y las funciones que competen al supervisor no atiende específicamente a su construcción histórica, en el que el supervisor individual jugó y juega roles más allá de los oficialmente asignados relativos al proceso educativo. Roles que se encuentran relacionados con el control político sindical de los docentes y directivos, que aseguren la prestación del servicio escolar de manera ininterrumpida, aun cuando las decisiones afecten de manera negativa a la enseñanza.⁹⁶

La supervisión ha sido el medio de transmisión de órdenes y requerimientos de información a las escuelas de toda índole: plantillas de personal, inventarios de muebles escolares; diagnósticos de planta física de las escuelas; requerimientos materiales; estadística escolar; informes de matrícula, pruebas y acreditación escolar; requerimientos de personal; incidencias de

⁹⁵ Tapia y Zorrilla, *Idem*.

⁹⁶ Tapia y Zorrilla, *Ibid.*, p. 122.

personal; concursos de aprovechamiento; programas de instituciones de otros sectores como el de salud.

El supervisor, en consecuencia, orientó su acción a promover y conservar la estabilidad político-sindical-laboral de los profesores adscritos a la zona escolar, a la gestión de recursos para las escuelas a su cargo (personal, materiales e inmuebles) y a cumplir los ordenamientos administrativo-burocráticos de las oficinas centrales ubicadas en el estado: requerimientos de información y control de la operación de programas y proyectos diseñados por la administración central federal (como los proyectos estratégicos y la reforma del ‘Nuevo Modelo Educativo’, los ‘Perfiles de Desempeño’, en 1991, o la ‘Prueba Operativa’ en 1992).

En la última década del siglo XX el Estado Mexicano desempeñó un papel preponderante por diversas razones histórico-políticas tanto internas como externas, la economía cambió radicalmente de un estado protector a un estado liberal-social empujado por la globalización económica. Como una síntesis de postulados históricos surge el liberalismo social como sinónimo de libertad con responsabilidad colectiva, se incorporaron los derechos sociales, de tal manera que el individuo debe afirmar positivamente los intereses de la sociedad tanto como el Estado debe procurar el desarrollo integral del individuo.⁹⁷

La reforma del Estado, la modernización de México, los valores del liberalismo social de los años 90, por lo que a educación se refiere, se expresaron en las reformas constitucionales al Artículo 3°, en la expedición de la nueva Ley General de Educación y en los nuevos programas de modernización educativa, en los cuales se reconoce a la educación como impulsora de la conciencia e identidad nacionales, como motor de cambio social para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad mexicana y fortalecer la independencia nacional. El liberalismo social es el núcleo y esencia de la filosofía educativa mexicana de fin de siglo.

⁹⁷ Moctezuma Barragán, Esteban, “La Obra Educativa: Hazaña de Maestros, Sociedad y Gobierno”. *Apud: Bases para dirigir el proceso educativo. Curso para directores y supervisores de Telesecundaria*. SEP-Telesecundaria, México, 1996, p. 338.

En mayo de 1992 firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Gobierno Federal, el SNTE y los gobernadores de las 32 entidades federativas. Mediante este Acuerdo, el gobierno federal *transfirió* a los gobiernos de los estados los servicios de educación básica y los de formación inicial y en servicio de los docentes. El ANMEB fue un acuerdo *político* entre tres actores: el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato de maestros. Su firma significó la definición de una política educativa nacional que por su importancia puede compararse con la creación de la SEP en 1921.

A partir de la descentralización pactada en el ANMEB, en 1992, varias entidades se dieron a la tarea de construir, reconstruir, articular o simplemente hacer gobernable al nuevo sistema educativo local a través de la búsqueda de factores de equilibrio.

Para 1994 la SEP definió que:

*“Los supervisores e inspectores generales (secundaria) cumplen funciones generales de vigilancia técnico-pedagógica y administrativa y de enlace entre las autoridades superiores y las escolares. Los supervisores deben conocer las necesidades educativas de la comunidad, organizar y promover el trabajo escolar en todos sus aspectos y vincular los lineamientos de la política educativa nacional con las realizaciones concretas de cada escuela”.*⁹⁸

Iniciados los años noventa, actores sindicales reconocían que —...el puesto de supervisor se sigue obteniendo a partir de un concurso escalafonario. Sin embargo, en muchos casos el puesto no se ha otorgado con base en los perfiles adecuados del puesto, sino con base en favores o con criterios políticos. Persiste la idea de que los Comités Ejecutivos Seccionales del SNTE son fábricas de supervisores”.

⁹⁹

La supervisión escolar y el apoyo técnico a las escuelas se plantearon también en el contexto estratégico y operativo de los programas compensatorios a cargo de CONAFE a partir de 1994.

⁹⁸ OEI, *Sistemas educativos nacionales, “Objetivos y Estructura del Sistema Educativo Mexicano”*, México, OEI, s/l, s/f, p. 11, Dirección electrónica: <http://www.oei.es/quipu/mexico/index.html>, [consulta: 16 de junio de 2010].

⁹⁹ SNTE (2000), Boletín del SNTE Sección XVIII Michoacán, Febrero, www.geocities.com/Athens/Troy/2263/2foroconclub.html [consultado el 16 de junio de 2010].

Desde entonces, el asunto de la *revisión y replanteamiento de las funciones* de la supervisión escolar ha estado asociado al conjunto de nuevas demandas que se le han hecho a la política educativa a partir de su inclusión en la operación de programas y proyectos relacionados con los docentes (Carrera Magisterial; PRONAP), las escuelas (Proyecto Escolar, luego PEC), más tarde *Enciclomedia*), los alumnos (Programa de integración educativa, evaluación de logros) y los programas compensatorios.¹⁰⁰

Asimismo, dicha revisión se ha relacionado con el desarrollo paulatino de nuevas formas de regulación del trabajo docente y directivo; la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos administrativos (sistemas de información) y nuevos criterios de planeación y micro-planeación educativa que replantean el papel de los supervisores en esa materia. Lo anterior se tradujo en un sinnúmero de acciones de capacitación, a través de pequeños cursos o talleres, para informar a los supervisores sobre los contenidos y, sobre todo, los procedimientos administrativos y operativos de los programas federales, estatales y los nuevos procesos administrativos relacionados con sistemas de información y planeación.

El tema de la supervisión escolar estuvo ausente del ANMEB sólo hubo una alusión indirecta en el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) pero aparece, ya como tema específico, en el Programa Nacional de Educación (2001-2006), como un asunto significativo a la gestión de orden institucional y relevante para la transformación de la escuela pública.

La administración federal promovió que la administración educativa de las entidades contara con mayores referentes y herramientas para asumir los retos implicados en la intervención de la supervisión escolar. Se echaron a andar programas como:

1.- Formación de funcionarios coordinado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (FLACSO), en donde se desarrollaron propuestas de innovación en el campo de la supervisión escolar.

2.- Fortalecimiento institucional del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), en el CONAFE, en el cual se han

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 128.

desarrollado esquemas de formación y consultoría en las que se les solicitó a los equipos técnicos estatales el desarrollo de estrategias para trabajar procesos de cambio y alineamiento de la supervisión escolar.

En algunas entidades se desarrollaron programas institucionales dirigidos a intervenir en las funciones o tareas de la supervisión escolar, las capacidades técnicas del personal de este servicio, procesos o estrategias de trabajo; infraestructura y servicios para la operación; nuevas estrategias y métodos de trabajo. Además, se hicieron revisiones a fondo de la normatividad general que la regula y se elaboraron documentos rectores para el desarrollo de la función.¹⁰¹

Entre 2000 y 2006, se vivió una coyuntura en la que se yuxtapusieron lógicas, orientaciones y procesos sobre la supervisión escolar y el apoyo técnico a las escuelas, tanto en el orden federal como en el local. En no pocas administraciones educativas locales se generó tensión y competencia por el predominio de ciertos lineamientos técnicos. En otros, se activaron procesos para integrar y articular una propuesta local sobre la necesaria transformación de la estructura, funciones y procesos de trabajo de dicha supervisión, considerando en mayor o menor medida otros servicios de apoyo a las escuelas (como los centros de maestros o el papel de los ATP distribuidos en distintos lugares de la organización).¹⁰²

En un contexto en el que muchas entidades optaron por cierto camino y otras continuaron en una relación dependiente de los lineamientos de la SEP, ésta construyó y publicó, entre 2005 y 2006, un planteamiento general en los tópicos que nos ocupan. Se trata de las *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión* (DGDGIE, 2006); las *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar* (DGDGIE, 2006); las *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela* (DGFCMS, 2005); así como las *Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas*.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Ibid*, p. 130.

Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica (DGDGIE, 2006).¹⁰³

Así, en los últimos tres lustros se ha desplegado un rico y variado conjunto de iniciativas, programas y proyectos referidos a la necesaria reforma de la supervisión escolar y los servicios de apoyo a las escuelas. Todos ellos basados en decisiones exigidas por: (a) los procesos de implantación de programas y proyectos destinados a las escuelas, mismos que le dan forma concreta a las políticas para el mejoramiento de la calidad de la educación; (b) la nueva correlación de fuerzas entre los grupos de poder al interior de los sistemas educativos locales, que demanda estrategias para recuperar o reconstruir su gobernabilidad; (c) las demandas específicas de la organización gremial, en relación con las condiciones de trabajo del personal o por la modificación de reglas del juego tradicionales por efecto de la introducción de nuevas formas de regulación y (d) por la formulación de nuevos proyectos educativos locales, que implican la reorganización de las estructuras de gestión institucional, tanto en su dimensión administrativa como territorial.

Como se puede apreciar, a lo largo de la evolución del SEN, los inspectores escolares han sido una pieza fundamental en la consolidación de las aspiraciones de esta institución educativa. Ya que los supervisores tuvieron un papel fundamental en el proceso histórico de unificación de la educación en todo el país y con ello el control de la acción educativa en el aspecto técnico, pero también han tenido un papel importante en la difusión de las reformas de los contenidos educativos; en la organización y administración escolares; en el cuidado del cumplimiento de los reglamentos en materia de enseñanza y la aplicación de la normatividad para el funcionamiento de las escuelas y de su personal, entre otras funciones determinadas por el crecimiento de la cobertura de los servicios educativos federales que les fueron asignadas.

La historia de la supervisión escolar está ligada a la evolución y expansión del sistema educativo en particular, y sin duda, al desarrollo del país en general. *Los supervisores* han sido la voz del Estado y del SEN, han cuidado de la aplicación de las leyes de educación y de su ideario en cada momento, han llevado las reformas educativas a todos los rincones del país,

¹⁰³ *Ibid*, p. 129.

abrieron escuelas y las dotaron de los materiales adecuados, contribuyeron en la expansión del sistema y en proporcionar los servicios educativos en atención a la demanda social de educación en las comunidades más alejadas, entre otras acciones de gran relevancia social y política.

2.5 Situación actual de la supervisión escolar

Hoy, al final de la primera década del siglo XXI, existe una tensión constante entre un modelo tradicional de supervisión escolar y la necesidad de crear uno nuevo. Dicho modelo tradicional se sostiene en una serie de aspectos, de los cuales no existe una evidencia objetiva –no existe un diagnóstico de la supervisión escolar en México-, son afirmaciones o supuestos empíricos que tienen sustento en la práctica real de la supervisión. Entre éstos se pueden mencionar los siguientes:

- No existe una supervisión escolar profesionalizada.
- El acceso al cargo es discrecional, no existe claridad en el proceso de asignación de plazas de supervisión. Se toma en cuenta los años de servicio y haber desempeñado un cargo de director escolar.
- La supervisión pone énfasis en los procedimientos técnico administrativos más que en los técnico pedagógicos.
- Las visitas a las escuelas se realizan en términos de la improvisación y fiscalización más que en una intervención planificada. Normalmente se privilegia la atención de lo urgente sobre lo importante.
- Los manuales que norman su acción datan de la década de los 80.
- Forman parte del organismo gremial (SNTE) y al mismo tiempo son representantes de la Secretaría de Educación Pública, de ello se deriva la injerencia del gremio sindical en los asuntos educativos.
- Una vez que asumen el cargo, no se jubilan, un gran número de supervisores tienen más de 40 años en servicio. La edad se convierte en muchas ocasiones en un impedimento para la adecuada atención a las escuelas.
- La atención a la problemática escolar se da a partir de los asuntos emergentes con una visión parcial, más no integral sobre procesos y

resultados obtenidos por las escuelas.

- La estructura organizativa responsable de la supervisión se distingue por la verticalidad y la rigidez.
- Realizan su trabajo bajo parámetros de exigencias y rutinas muy arraigadas, basadas en la tradición del cargo y no en su innovación.
- Falta de criterios, procedimientos o instrumentos para regular, orientar y evaluar el desempeño de la función supervisora.
- El personal de nuevo ingreso carece de las competencias para afrontar la función.
- Su gestión se caracteriza por ser centralista, vertical, rígida y homogénea.
- La práctica sigue siendo de tipo enlace informativo de los aspectos administrativos de la educación.
- Falta de equidad en la atención a las escuelas, dado el número excesivo de planteles por zona escolar.
- El modelo organizacional que identifica a la función supervisora responde a un rol directivo tradicional cuyas características son:
 - Verticalidad en la operación
 - Discrecionalidad en la aplicación de la norma
 - Evaluación con fines de control y sanción
 - Imposición de procedimientos
 - Comunicación unilateral
 - Prioridad al trabajo centralizado, aislado e individual

Problemática del SEN respecto de la supervisión:

- Ausencia de una política nacional para la transformación de la supervisión escolar, aún y cuando se ha señalado en los documentos correspondientes de política educativa sexenal.
- Carencia de un diagnóstico de la situación de la supervisión escolar a nivel nacional que dé cuenta si el número de supervisores es suficiente para el total de planteles escolares de educación básica en todo el país, así como de otros indicadores relevantes sobre la realidad por la que atraviesa.

- Iniciativas aisladas en diferentes entidades federativas por transformar o fortalecer a la supervisión escolar, pero sin mecanismos de evaluación de impacto de la innovación.
- Desfase del marco jurídico que regula la función de la supervisión escolar.
- Salarios diferenciados para la misma función entre los sistemas estatal y federalizado.
- Falta evaluación y análisis de la práctica del supervisor y su impacto en la mejora de la escuela.
- No existe un programa de capacitación y actualización oficial y específico para supervisores alineado a las políticas educativas vigentes ni de inducción al puesto. En el marco de la nueva gestión institucional hace falta además, la modernización de la función.

Por tanto, puedo afirmar que la supervisión escolar en el SEN, es deficiente y asimismo un gran número de escuelas¹⁰⁴. Se reconoce la necesidad de la función supervisora para evaluar el rendimiento de las escuelas *–que no del sistema–*, a través de la detección de los procesos que tienen problemas, de la recopilación y análisis de datos en forma periódica, de la asesoría y acompañamiento para la transformación de la gestión, de la instalación del plan estratégico como mecanismo para el ejercicio de la autonomía escolar, de la constitución de los Consejos Escolares de

¹⁰⁴ [“Los maestros vienen poco”, “faltan mucho” y “cuando vienen no enseñan nada”, son expresiones textuales que resumen otras consistentemente formuladas por padres y jóvenes de nueve de diez comunidades. El ausentismo docente que, además de estas fuentes, fue controlado con el registro oficial de su asistencia, los cuadernos y relatos de los niños, la información de los supervisores y de los mismos maestros construye, para los diez casos, un año escolar promedio de 100 días de clase –con un rango que abarca desde 80 días trabajados por algunos, hasta 150 de unos cuantos, más cumplidos-sobre los 200 del calendario oficial. Este hecho, sumado a la frecuente rotación del personal, conforman lo que llamamos la precariedad institucional de las escuelas. En el plano pedagógico, ambos aspectos, combinados con las prácticas de enseñanza dominantes, perfilan una oferta escolar que, al contrario de lo que el medio requiere, se caracteriza por su debilidad. Estos rasgos del funcionamiento de las escuelas... constituyen la expresión de estructuras, concepciones y prácticas vigentes en la organización y operación del servicio. Algunas de éstas alimentan la precariedad institucional, son la cultura administrativa, tradicionalmente más atenta a las dinámicas de la burocracia que a las necesidades de las escuelas; el tratamiento homogéneo de las escuelas rurales y urbanas, herencia de un momento histórico en que fue pertinente; y la presencia sindical, confundidas con las instancias del gobierno escolar”.] *Cfr*: Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss, *Las escuelas rurales en zona de pobreza y sus maestros: temas preexistentes y políticas innovadoras*, Revista Mexicana de Investigación educativa, México, enero-junio, 1996, vol. 1, núm 1, pp. 53-69.

Participación Social como dispositivo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas, etc. No sólo a partir de la obtención de información para el análisis de los indicadores tradicionales: ingreso, egreso, matrícula, eficiencia terminal, reprobación y movilidad escolar.

De igual forma, se reconoce el significado de ser supervisor para el magisterio que aspira en algún momento al cargo como parte del curso natural de la profesión. Aunque llegar al puesto, no necesariamente, es por “el curso natural”. Se dice que el SNTE tiene en sus manos la decisión y las plazas, mismas que otorga de acuerdo a un sistema de “pedagogía de favores”. Esto es, como maestro o director pueden hacer trabajo proselitista por un periodo considerable y eso los convierte en candidatos a supervisor. Si han realizado favorablemente la encomienda o el padrino es un fuerte líder sindical, seguro el siguiente paso es llegar a ser supervisor escolar.

Existen otros mecanismos al interior del SEN: Escalafón SEP/SNTE, por compadrazgo y por reconocimiento de trabajo, en este caso se les otorga el cargo de manera provisional y sin compromiso de la autoridad educativa para la asignación de plaza –a éstos se les llama *supervisor comisionado*, no tienen la misma remuneración económica, siguen con sueldo de maestro- están expuestos a que llegue el supervisor con nombramiento oficial y sean removidos de su función.

El cargo de supervisor es “un premio”, –se dice en el medio educativo-. Es como jubilarse en funciones, el sueldo aumenta en gran medida, no así el trabajo. Hay entidades federativas que apoyan a la supervisión con Asesores Técnico Pedagógicos (o ATP's) que hacen las veces de un ayudante técnico, pero también personal; éstos forman parte del equipo de supervisión. Incluso el sueldo como supervisor escolar es tan atractivo que muchos supervisores llegan a la edad de la jubilación y para no ver reducido el monto, no se retiran. La edad de una gran mayoría de supervisores es de más de 70 años. Eso explica la escasa frecuencia en las visitas a las escuelas, sobre todo de aquellas que se ubican en zonas geográficamente alejadas.

La evolución del sistema educativo no se puede detener frente a esta sociedad globalizada, inmersa en un vertiginoso proceso de cambio. Sin embargo, como todas las acciones de innovación están dirigidas hacia las escuelas, la supervisión escolar como instancia externa difícilmente se

transforma, pues forma parte de un sistema educativo jerárquico, casi inamovible que requiere a su vez una dinámica reorganización para estar al día frente a las exigencias sociales, culturales y de mercado laboral.

Precisamente con objeto de contribuir a mejorar la situación antes mencionada, como resultado de este trabajo de investigación presento una *propuesta de innovación para la gestión de la supervisión escolar*, la cual considera, entre otras cosas, herramientas para facilitar a los supervisores escolares una actuación diferente.

Por ejemplo si decimos que el supervisor acude a las escuelas de manera improvisada, se propone que lo haga desde una *planeación* cuidadosa, a partir de evaluar la situación de las escuelas de su zona, para conocer el rendimiento de los centros educativos y poder orientar la mejora.

En la propuesta de innovación se sugieren diferentes herramientas que le permitirán al supervisor escolar realizar una práctica distinta, tales como: el *trabajo colegiado* útil para entablar un diálogo informado con los directores de las escuelas de su zona en las reuniones de Consejo Técnico, establecer acuerdos y tomar decisiones de manera conjunta y de forma más democrática.

Asimismo, otra herramienta es el *liderazgo compartido* a fin de que pueda motivar para contrarrestar las inercias o resistencias al cambio y conducir las acciones hacia la mejora de los procesos y resultados educativos con una dirección precisa y construida junto con la comunidad escolar.

Otro de los apoyos que no puede faltar es la *asesoría*. En la propuesta no se trata de que la función supervisora ya no se realice, más bien de que, luego de un proceso cuidadoso de supervisión haya una pronta respuesta cuya base sea el análisis de las situaciones específicas que haya que atender y regresar al plantel con un propósito y acciones concretas para asesorar el cambio o la mejora de acuerdo al contexto particular de cada escuela.

En la propuesta también se reconoce que no basta con una sola medida para transformar la gestión de una instancia del sistema como es la supervisión, pero sí es un punto de partida que, sin duda frente a otras acciones institucionales, podrá dar frutos importantes luego de un periodo de implementación.

2.6 Normatividad de la supervisión escolar.

Margarita Zorrilla y Guillermo Tapia mencionan que en el año de 1943, la Secretaría de Educación Pública dio a conocer el texto *Principios y técnicas de la supervisión escolar*, en el cual se detalla el *deber ser* de dicha función y su traducción en la práctica. Pero que es hasta 1945 cuando la institución publica *el Primer reglamento para la inspección escolar*, en donde se delimitaron las labores que le atañen, así como sus obligaciones respecto del mejoramiento profesional de los maestros.¹⁰⁵

Estos autores señalan que las funciones principales que se atribuyeron a la supervisión se han orientado por cuatro aspectos principalmente: *técnico, material, social y administrativo*. Cada uno de los cuales tiene que ver en particular con el desarrollo de tareas específicas, tales como la planeación y organización de las actividades escolares, formación de los grupos y la aplicación de los planes de estudio; la ubicación, construcción y equipamiento de las escuelas; conocimiento del contexto de las zonas escolares; y la recuperación de la información escolar para la elaboración de estadísticas educativas e informes que dan cuenta de los resultados de las escuelas, así como del movimiento de docentes y alumnos.

A nivel de la estructura organizativa de la Secretaría de Educación Pública, a la supervisión escolar se le ubicó como la autoridad inmediata de las escuelas. Los directores y docentes quedaron bajo su mando y cualquier situación entre ellos, el supervisor ha fungido como intercesor. Este lugar también le derivó la responsabilidad de atender las necesidades respecto del personal que labora en las escuelas, ya para removerlos de plantel o para resolver conflictos laborales, si fuera el caso.

De esta manera se fueron configurando las funciones que los inspectores federales asumieron para hacer efectivos los objetivos del sistema y fueron superando el concepto de inspección como control y vigilancia. Los *inspectores* o *supervisores* se convirtieron en funcionarios administrativos, quienes también han desarrollado tareas de formación, capacitación y orientación a los docentes.

¹⁰⁵ Tapia y Zorrilla, *op. cit.*, p. 111.

No obstante la claridad en las funciones específicas del inspector escolar, la normatividad no ha brindado la misma certeza, ya que el sistema cuenta con inspectores estatales y federales. Entre los años 30 y 40 se debatía sobre las ventajas y la necesidad de unificar y coordinar técnicamente los dos sistemas mediante los mismos criterios, sobre todo en asuntos pedagógicos.

Desde un punto de vista normativo, las obligaciones asignadas a los inspectores escolares han estado relacionadas, con las visitas a las escuelas, la vigilancia del cumplimiento de asuntos administrativos, de los programas y las buenas prácticas pedagógicas, así como el aseo de los planteles y el apoyo a través de conferencias, para los maestros que desarrollan con dificultades sus tareas de enseñanza. En su momento, los inspectores tenían también la responsabilidad de otorgar su visto bueno en la ubicación de nuevos planteles escolares y de que éstos contaran con los materiales y recursos básicos.

En varios estados ha tenido éxito —en lo general— la introducción de nuevos contenidos, de distintas formas de trabajo y de organización de la supervisión escolar, del mismo modo que los proyectos de inversión en infraestructura física, mobiliario, equipamiento y transporte para el personal de supervisión. Sin embargo, la persistencia de la relación laboral y la representación gremial centralizada en las jerarquías de la SEP y el SNTE no ha dado lugar a la modificación de la superposición de los roles sindical y patronal en la figura de la supervisión escolar.¹⁰⁶

En el *Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria de 1987*, se definió a la supervisión como el *enlace que retroalimenta y coordina las funciones y actividades entre las áreas normativas-administrativas y las escuelas*, con el propósito de *dirigir y controlar* el funcionamiento integral del servicio educativo.¹⁰⁷

Como enlace la supervisión hace posible la toma de decisiones en dos direcciones, ascendente y descendente: de la comunidad escolar hacia las instancias de autoridad; y desde estas últimas hacia directivos y docentes en las escuelas con objeto de promover el mejoramiento de la calidad de la

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 131.

¹⁰⁷ Cfr: SEP, *Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria de 1987*, SEP, México, 1987, p. 51.

educación, respectivamente.

La supervisión se entiende como el vínculo de *unión, comunicación y enlace* entre las escuelas y el SEN, sus funciones son *dirigir, orientar, asesorar y evaluar* en forma permanente al personal que labora en las escuelas.

*“La supervisión escolar es una función que consiste en orientar, promover, organizar y estimular la participación de la comunidad educativa de la zona, como elemento del cambio social, en la consecución de los objetivos del Sistema Educativo Nacional”.*¹⁰⁸

La tarea fundamental de la supervisión es *orientar a la comunidad educativa hacia los cambios que propicien el mejoramiento del proceso de enseñanza y aprendizaje*. Para lograrlo, en el Manual sus actividades se clasifican en seis tipos:

1. De *enlace*: como canal de comunicación en las dos direcciones antes señaladas.
2. De *promoción*: acciones que favorecen la relación entre la escuela y la comunidad, así como con instituciones cívicas y sociedades para un desarrollo social y educativo.¹⁰⁹
3. De *orientación*: proporciona criterios para favorecer el desempeño de las funciones asignadas a las escuelas y sus integrantes.
4. De *asesoría*: ofrece opciones de solución a los directores de los planteles a problemas que surjan en el desarrollo del trabajo escolar.
5. De *verificación*: corrobora el cumplimiento de las acciones, normas, disposiciones y programa de actividades determinadas.
6. De *evaluación*: sobre las acciones y los resultados del procesos educativo.

El propósito del cargo es fundamentalmente desarrollar las funciones y actividades de enlace entre el jefe inmediato y las escuelas de educación primaria para *dirigir, verificar y orientar* el funcionamiento del servicio educativo.

Las *Funciones Generales* que en el manual se atribuyen al supervisor

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 52.

¹⁰⁹ *Cfr: Ibid*, p. 53.

son: *promover, orientar, asesorar y supervisar* el desarrollo de la tarea educativa, así como la aplicación de las medidas que procedan dentro del ámbito de su competencia, para garantizar el funcionamiento de las escuelas.

Mientras que las *Funciones Específicas* se describen por Materia Administrativa, de aquí se derivan por Materia en los aspectos de: Planeación y programación, Recursos Humanos, Materiales, Financieros, Control escolar, Servicios asistenciales (becas, raciones alimentarias, actividades recreativas, hospedaje y alimentación en internados y albergues escolares rurales), Extensión educativa, Escuelas particulares, Organización escolar y Técnico pedagógica.

El Manual establece una *correlación de las funciones Técnico-administrativas* del supervisor, director y docente por cada materia, de tal forma que las responsabilidades específicas de cada actor quedan debidamente clarificadas. Y proporciona un listado de actividades, a modo de sugerencias, con el fin de facilitar la operación de las funciones, designa al responsable de realizarlas, el tipo de acción: asesoría, enlace, evaluación, verificación u orientación, etc., así como los tiempos en los que deben llevarse a cabo. Es importante señalar que las actividades sugeridas no necesariamente son de carácter prescriptivo, más bien orientan la construcción de otras, acordes a las características y necesidades de la supervisión.

En cuanto a los *procedimientos* que el supervisor tendrá que llevar a cabo para supervisar y orientar a directivos y docentes de la zona, el Manual también los deja plenamente establecidos en relación con la organización del Consejo Técnico Consultivo de la Zona¹¹⁰, las visitas de orientación y supervisión, la elaboración del Programa Anual de Actividades de la Zona, así como el Informe anual.

En este aspecto el Manual orienta a los supervisores en el desarrollo de cada tarea, asimismo en cuanto al rumbo o dirección del procedimiento y respecto de las actas que se levantan en cada reunión de trabajo y de los pasos a seguir para realizar las visitas a la escuela durante un año escolar. Contiene Guías de observación para las visitas de acuerdo con el carácter de las mismas: diagnóstica o formativa, de igual forma incluye formatos

¹¹⁰ *Ibid*, p. 143.

específicos para elaborar el Plan Anual y el Informe.

El Manual integra la normatividad de la función supervisora con fines de administrar el servicio educativo que ofrece el SEN, su organización a través de Materias administrativas facilitan la identificación de cada uno de los elementos que intervienen en el proceso educativo y que al supervisor toca verificar, reportar y orientar. En este documento se considera que el directivo escolar es un elemento clave en el SEN pues con su acción, motivación, conocimientos, capacidad y experiencia recae una parte importante de la responsabilidad del Estado al proporcionar los servicios educativos.

La expectativa institucional, desde la norma, es que el supervisor contribuya en cada escuela de la zona a su cargo con los planteamientos del Programa Nacional de Educación, como *orientador, líder, autoridad moral y administrador* de la comunidad educativa.¹¹¹

No obstante la claridad del contenido del Manual, ha perdido vigencia. No precisamente en cuanto a los procedimientos y las funciones de la supervisión, pero sí en relación a la Normatividad institucional. La Ley General de Educación, el Artículo 3º. Constitucional, el Acuerdo 535 (sobre los Consejos de Participación Social, por ejemplo), entre otros, se han reformado; lo cual implica nuevas formas o acciones de supervisión escolar. Y más allá del marco jurídico, están presentes en el escenario las últimas reformas curriculares y la innovación en la gestión educativa.

Hace falta una revisión exhaustiva de este manual de funciones y procedimientos para la supervisión, así como las escuelas han tenido que actualizarse para responder a los retos y demandas sociales, así también la supervisión escolar requiere de una política orientada a promover la transformación de sus tareas con el respaldo jurídico que se requiera. Y además para que camine en la misma dirección de las escuelas en cuanto a la instalación de una nueva gestión educativa.

El papel de control político-laboral de la supervisión escolar no ha sido alterado en su esencia. Mientras que el efecto esperado en su papel de control-evaluación y apoyo a la actividad educativa escolar, no se ha concretado sino en casos muy excepcionales.

¹¹¹ *Ibid*, p. 149.

En 2002 se firmó el *Compromiso social por la calidad de la educación* en el que se planteó el propósito de que la *promoción* de los docentes y directivos para cargos de supervisión y jefatura de sector —al amparo de la normatividad vigente del escalafón magisterial— se diera mediante *concursos de oposición*. Se suponía que esa medida erradicaría las formas vigentes de acceso al cargo de supervisión (además del escalafón formal) y contribuiría a una profesionalización del ejercicio del cargo y la función. Sin embargo, entre ese año y 2006 no se implementó, aun cuando la SEP realizó estudios y diseños para su operación.

Ahora, el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* ha planteado un conjunto de objetivos y metas que implican a la supervisión escolar, en cuanto a su capacitación, el desarrollo de funciones de evaluación y apoyo diferenciado a las escuelas. Su concreción supone una transformación cualitativa de la orientación, los roles y las prácticas de dicho personal de supervisión escolar, pero no refiere la necesaria incidencia en los constitutivos históricos que configuran la dimensión político-normativa de ese servicio.

Ha sido la *Alianza por la Calidad de la Educación*, firmada en mayo de 2008, la que reitera el propósito anunciado en el *Compromiso social por la calidad de la educación* en materia de acceso al puesto, mediante *concurso público de oposición*, por el cual se espera *promover al personal más calificado* (que reúna los requisitos para la promoción escalafonaria. *El papel de control político-laboral gremial- sindical de la supervisión escolar no ha sido alterado en su esencia*) cabe suponer y establecer *el desempeño como eje de la contratación y la promoción* para así *fortalecer* la calidad de las autoridades educativas. Todo lo anterior también con el propósito de fortalecer la transparencia de un proceso administrativo laboral referido al acceso al cargo. No hay evidencia, sin embargo, de que se pretenda modificar la normatividad que permite la permanencia indefinida, la inamovilidad en el cargo, la ausencia de evaluación del desempeño en el ejercicio del cargo, o el carácter de personal de base que disponen los funcionarios de confianza que realizan labores de gestión laboral-patronal, pero con membrecía y poder sindical.

Sin duda, en la historia de la organización institucional de la nación, el Sistema Educativo Nacional ha sido un apoyo fundamental; y la supervisión

escolar ha desempeñado una función social destacada en el desarrollo del SEN. Su actuación ha sido diferenciada en todo momento, de acuerdo a las necesidades de la época. Ha vigilado el cumplimiento de los mandatos constitucionales respecto de una educación laica y gratuita; ha motivado a los padres de familia para cumplir con la obligación de enviar a sus hijos a la escuela; ha llevado la innovación pedagógica a los planteles, asimismo las ideologías de los gobiernos en turno y ha asegurado la concreción de la política educativa en todos los rincones del país.

Dentro de todos los roles que le ha tocado desempeñar está el de negociador o conciliador entre partes en conflicto, y con ello, ha preservado la gobernabilidad necesaria en todas las comunidades escolares, desde las ubicadas en las grandes urbes, hasta las más alejadas.

Para el inicio de la segunda década del nuevo siglo, resulta vital actualizar las funciones de la supervisión para alinearla en la misma ruta de las respuestas del SEN a las demandas sociales de una mejor educación, no puede seguir encargada de interminables trámites burocráticos, como en las últimas décadas del siglo pasado, su gestión exige un replanteamiento integral, de manera que se convierta en un eficiente apoyo a los centros educativos para mejorar sus procesos y resultados en aras de la calidad y equidad educativas. De aquí se desprende la propuesta de innovación para la supervisión escolar con la cual concluye este trabajo de investigación.

El desarrollo de este capítulo me deja como reflexión final lo siguiente: el Sistema Educativo en México tiene una historia muy particular de su conformación como institución social necesaria para el Estado en el proceso de transmisión de los ideales -de una nación en crecimiento- a su ciudadanía.

Si bien en su devenir ha atravesado por momentos difíciles, ya por que le tocó el “borrón y cuenta nueva” de las ideas que han permeado en distintas épocas, por la necesidad de ampliar su cobertura ante el crecimiento de la población, por la exigencia de atención a las demandas sociales de una educación de calidad con equidad, por el monto del PIB destinado a educación y consignado más a la burocracia que a los proyectos educativos, etcétera. El SEN está cuestionado públicamente, se obtienen resultados poco favorables en las evaluaciones externas (ENLACE, PISA) realizadas a los alumnos. Deja

mucho que desear el bajo nivel en lectura, escritura y matemáticas obtenido por estudiantes de secundaria quienes concluyen la educación básica.

Y por si fuera poco, la historia de la función social de la supervisión escolar da cuenta, sin duda, del importante papel que desempeñó en los primeros años de crecimiento del SEN; pero también –este recorrido histórico- deja ver el anquilosamiento de la función supervisora en este nuevo siglo. Ha perdido la brújula, su camino no es el control administrativo únicamente, colaborar con las escuelas para apoyar la transformación de su gestión, así como mejorar sus proceso y resultados es lo deseable. Sin embargo, el SEN está más preocupado por resarcir su imagen pública ante los datos duros, que por lograr una auténtica transformación de la gestión institucional en general.

Capítulo III. La supervisión escolar y la calidad educativa

3.1 Modelos teóricos de la supervisión escolar

En México

Cuando en México inició el movimiento hacia la búsqueda de la calidad educativa¹¹², los estudiosos del tema advirtieron que el proceso de instalación de un servicio de calidad en las escuelas de educación básica era posible, sólo si cada plantel asumía el compromiso de hacerlo. Dirigieron sugerencias a directores y maestros para lograr el cambio, y los asignaron como responsables de la calidad de la educación en las escuelas. Veamos por ejemplo, lo que señalaba Silvia Schmelkes:

*“... el gran salto hacia adelante en la calidad de la educación básica sólo podrá venir de las propias escuelas. Sin negar la necesidad de reformas de fondo en el sistema educativo global, el verdadero cambio en nuestra educación, el cambio cualitativo, es asunto de cada escuela, de las personas que ahí trabajan, y de las relaciones que éstas establezcan entre sí, con los alumnos y con la comunidad a la que sirven”.*¹¹³

Schmelkes aseguraba entonces que la preocupación por la calidad era algo que, sin duda, ha caracterizado al tiempo en el que se vive, ya que la *calidad de vida* es una aspiración legítima de todo ser humano y, por supuesto para lograrla, depende de la calidad del mismo. Así entonces, la riqueza de una sociedad o de una nación depende de su gente. Finalmente señala que *“la función de la educación es crear seres humanos de calidad”*.

La calidad se instala en el sistema como tema fundamental para lograr escuelas caracterizadas por este factor. Cabe señalar que el INEE aclara que el concepto de calidad es relativo, pues el juicio depende del punto de referencia que se adopte, porque la calidad nunca se alcanza del todo y siempre pueden ponerse metas

¹¹² “La calidad del sistema educativo no radica sólo en el nivel de aprendizaje de los alumnos, sino que refleja las relaciones de coherencia entre todos los componentes del propio sistema. En esta perspectiva la calidad educativa comprende varias dimensiones: la pertinencia y la relevancia, que expresan la coherencia entre la enseñanza y las necesidades de los alumnos y la sociedad [...], la eficacia, que refleja la coherencia entre los productos esperados -los objetivos- y los realmente alcanzados; [...] la eficiencia de su uso, que resulta de la coherencia entre insumos y procesos con los productos logrados con ellos. El concepto de calidad no puede dissociarse de la equidad, ya que no puede considerarse buena una educación desigual. La calidad de la educación considera [...] su impacto en la vida adulta”. *Apud*: INEE, *La calidad de la educación básica, ayer, hoy y mañana. Conclusiones del Informe Anual sobre la calidad de la Educación Básica en México 2006*, México, INEE, 2006, p. 9.

¹¹³ Schmelkes, Silvia, *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, México, SEP, 1995, p.11.

superiores. La calidad debe entenderse como una tendencia, no como un estado, debe ser una autoexigencia permanente y razonable de superación la cual no puede venir del exterior sino que debe surgir del interior del mismo sistema a mejorar.

En este tenor, comienza la teorización sobre las escuelas de calidad, se describen de diversas formas: mientras que para unos son *eficaces, eficientes, pertinentes y trascendentes*; otros han señalado la *organización y el funcionamiento* como determinantes para favorecer ambientes más propicios al aprendizaje.

*“... qué podemos encontrar en las escuelas de calidad [...] un ambiente en el que predomina una dirección firme y con iniciativa, alta expectativa en el logro de cada estudiante, énfasis en las habilidades básicas, ambiente ordenado, evaluación continua del progreso de los escolares [...] disciplina firme, pero no severa, oportunidades diversas que fomenten la responsabilidad de cada escolar [...] provee un ethos particular que la distingue como un todo [...] lo que es útil, para los efectos positivos producidos en la educación de los niños..”*¹¹⁴

Pero más allá de las características técnicas que determinan a la escuela de calidad, encontramos que frente al júbilo y la confianza generado en la década de los 90, con el que se le apostó al centro escolar el logro del cambio, surgieron otras voces señalando que esto no era suficiente, y que, junto con la responsabilidad otorgada a la escuela para tal fin, era necesario que la administración educativa generara condiciones para que la comunidad escolar realizara dicha tarea.

En este sentido, parte de esas condiciones se vincularon con la actuación de la supervisión escolar, buscando que:

*“comprenda los nuevos desafíos de la educación pública, que [...], promueva entre directores y maestros una actitud de disposición hacia la innovación educativa; que [...] contribuya con asistencia técnica propia o gestione ante la estructura educativa los apoyos académicos necesarios para la formación continua del personal de las escuelas [...] Para ello se necesita que la supervisión mire hacia futuro y desarrolle competencias diferentes [...]”*¹¹⁵

Rodolfo Ramírez¹¹⁶ sostuvo entonces que *la efectividad del conjunto de acciones que se emprendieran dependía, en gran parte, de la transformación*

¹¹⁴ Cano García, Elena, *Evaluación de la calidad educativa*, Madrid, La Muralla, 1998, p. 12.

¹¹⁵ Pozner, Pilar, *La supervisión en la educación básica para impulsar la mejora continua*, SEP, México, 2006, p. 17.

¹¹⁶ Ramírez Raymundo, Rodolfo, “La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación”, *Apud: SEP, Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, Tomo I, SEP, México, 2000, p. 6.

de la organización y el funcionamiento cotidianos de la escuela y de nuevas formas y contenidos de la función de los directores de escuela y los supervisores de zonas escolares". Desde esta perspectiva, se reconoció que la sola realización de medidas generales no se traduciría automáticamente, en cambios radicales de las prácticas escolares y de enseñanza y se sugirió involucrar a la supervisión, dadas las funciones de asesoría que se le han asignado desde su normatividad.

A partir de tales puntualizaciones, diferentes propuestas han surgido para involucrar a la supervisión escolar en las medias para lograr una escuela de calidad y/o para la mejora educativa, tanto en México como en otros países.

Así pues, en México, en diciembre de 2006, la Subsecretaría de Educación Básica publicó dos textos con orientaciones técnicas específicas para los supervisores escolares. Uno, para *fortalecer su acción académica* y, otro, para *fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar*, en el marco del PRONAE 2001-2006. Asimismo, se impulsó una política de transformación de la gestión escolar, entre las líneas de acción de este Programa Nacional destaca la C, que refiere: *Reorientar el ejercicio de la función de los directivos escolares y fortalecer sus competencias profesionales, de tal modo que ejerzan eficazmente sus funciones académicas y promuevan el mejoramiento continuo de la calidad de la escuela*".¹¹⁷

Para el cumplimiento de esta línea se elaboraron y publicaron en la administración anterior, los *Documentos para fortalecer la Gestión Escolar*; de los cuales, dos tuvieron como propósito fortalecer a la supervisión a través de orientar su acción académica en las escuelas y proporcionar elementos para desarrollar el proceso de evaluación de la zona escolar.¹¹⁸

Dichas orientaciones tuvieron la finalidad de servir de base para que cada entidad definiera sus propias propuestas de fortalecimiento de la supervisión: Entre sus aportaciones desatacan el enfoque académico con el cual se propone *resignificar la función y su influencia en los procesos de mejora de la calidad de la educación*. Asimismo orientan a la supervisión sobre la

¹¹⁷ SEP, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, 2001, p. 140.

¹¹⁸ SEP-SEB, *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión*, SEP, México, 2006, y SEP-SEB, *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación de la zona escolar*, SEP, México, 2006.

atención a las escuelas a través de actividades de acompañamiento y asesoría, previo a un ejercicio de valoración de la situación en la que se encuentran los alumnos de la zona escolar que a cada supervisor corresponde. Y se sugiere la elaboración de un *plan de acción para la mejora escolar* mediante un proceso de evaluación, planeación, ejecución y nuevamente evaluación para ajustar o modificar las acciones.

Para lograr la mejora de la supervisión o su fortalecimiento de manera integral, en estos textos se señala la importancia de definir el perfil profesional de los integrantes del equipo de supervisión en cada estado; elaborar lineamientos que regulen el acceso y permanencia en el cargo; actualizar los manuales de funciones de supervisión y renovar su normatividad; desarrollar profesionalmente a la supervisión; revisar la distribución geográfica de las escuelas en cada zona y la realización de un diagnóstico que dé cuenta de las condiciones en las que la supervisión desempeña sus tareas.

Lo importante de las iniciativas emprendidas es que llevaron a plantear la necesidad de involucrar a la supervisión en las acciones de mejora de la educación.

Y la Administración Federal de Servicios Administrativos en el Distrito Federal (AFSADF), también hacia el final del 2006, publicó dos textos: *El fortalecimiento de la supervisión escolar, premisa para la calidad de la educación* y *La Supervisión en la educación básica para impulsar la mejora continua*.

En el primer documento, se parte del supuesto de que la supervisión no es solamente el control para el cumplimiento de la norma sino la posibilidad estratégica de una visión más amplia de la identidad de las escuelas, y su misión fundamental es garantizar el acceso de niños y jóvenes a una educación de calidad. En la propuesta se sostiene que:

1°. Gracias a la evaluación vista como proceso que precisa el camino a las escuelas en la construcción de su propia identidad, la supervisión puede valorar los esfuerzos, identificar los obstáculos y medir los logros para contribuir en la mejora de la escuela.

2°. Los procesos administrativos son resignificados por una óptica técnico-pedagógica. De tal forma que se recupere el sentido educativo de las estadísticas y de las acciones de control escolar.

3°. En la búsqueda de la calidad educativa es fundamental consolidar a la supervisión como instancia que proporcione seguimiento a los procesos de cambio educativo en las escuelas y promueva su desarrollo de manera permanente.

Y propone que la supervisión transite del paradigma de examinación al de seguimiento y transparencia que propicie el desarrollo de la institución escolar, aumentando la capacidad creativa de todos sus miembros. Para ello propone formar a las figuras de supervisión como agentes del cambio.

En tal sentido, para lograrlo se requieren condiciones propicias para cambiar de enfoque. Y se enfatiza en el texto que hace falta la construcción de competencias específicas para la supervisión a fin de desarrollar nuevos roles como directivos. Pero también delinea el nuevo perfil de la supervisión constituido con algunas piezas de un rompecabezas más amplio, tales piezas o competencias son: comunicación, liderazgo, trabajo en equipo, autoevaluación, negociación y mediación.

Puntualiza también los retos de la supervisión: promover ambientes colaborativos en los colegiados escolares, reconocer los éxitos en la enseñanza y fortalecer las relaciones entre la escuela y la comunidad, entre otros. Pro principalmente acompañar y apoyar a las escuelas como amigos críticos en la construcción reflexiva de la escuela que queremos.

En el segundo texto de la AFSADF, la propuesta de transformación de la supervisión se dirige hacia el desarrollo de una supervisión que *oriente, apoye y respalde*.¹¹⁹ Luego de recuperar el sentido etimológico del concepto *asesorar*, conviene utilizarlo como sinónimo de *aconsejar* y *orientar*, e identifica tres componentes: 1) acción que se proyecta hacia la práctica; 2) relación de proximidad o cercanía entre el que asesora y el que es asesorado y 3) interacción profesional.

En este sentido la misión de la supervisión es vital tanto para el sistema como para los centros escolares, ya que es una instancia de enlace y al mismo tiempo es una instancia de apoyo, respaldo y asesoramiento. La acción de la supervisión se relaciona con las formas de gobierno de las escuelas, pero también con las cuestiones pedagógicas como ejes que superan la mera

¹¹⁹ AFSEDF – DGOSE – OEI – SEP, *La supervisión escolar en la educación básica para impulsar la mejora continua*, México, 2006, p. 112.

administración de lo existente.¹²⁰

En este texto, *el asesoramiento* es visto como el componente central de las prácticas de supervisión hacia la escuela, ya que ésta última es considerada como la unidad básica de mejora. El supervisor es la figura educativa que ayuda, facilita y moviliza las condiciones necesarias para iniciar el proceso de mejora, revisarlo y ajustarlo. En su propuesta la supervisión dejaría su rol de autoridad para convertirse en una influencia favorecedora de los cambios.

En México, desde el SEN se ha impulsado la operación de programas educativos orientando el rumbo para mejorar la calidad educativa y transformar la gestión escolar. Desde la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) se diseñaron el Proyecto Gestión en la Escuela Primaria y el Programa Escuelas de Calidad, mismos que se pusieron en operación en tiempos y administraciones diferentes, pero con tal propósito.

El Proyecto Gestión en la Escuela Primaria surgió en 1997¹²¹, ante la necesidad de conocer el impacto de la reforma educativa en la escuela y el salón de clases, centró su trabajo en el ámbito de la gestión escolar. Partió del supuesto de que gran parte del éxito de la instalación de la reforma educativa de la educación básica depende de factores como los siguientes:

- La comprensión de los propósitos establecidos en el plan y los programas de estudio y del compromiso conjunto del personal para alcanzarlos.
- La capacidad de los directivos de base para dirigir la acción de los profesores hacia la consecución de los propósitos, establecer un clima adecuado para la enseñanza y para solucionar conflictos de los distintos actores de la vida escolar.
- La capacidad y disposición del personal docente para asumir que los problemas de la enseñanza y los resultados educativos, así como las acciones para superarlos, son asuntos de todos y cada uno.
- El tiempo efectivo que se dedica a la enseñanza.

¹²⁰ *Ibid*, pp. 120-121.

¹²¹ Bonilla Pedroza, Rosa Oralia, Entrevista sobre el *Proyecto Gestión en la escuela primaria*, (consultado el 10/07/10) en: <http://educar.jalisco.gob.mx/16/16indice.html>

- La habilidad y convicción del personal docente y directivos para encauzar la participación y conseguir el apoyo de las familias a la tarea educativa.

Desde el proyecto se reconoció que si bien existen factores externos a la escuela que influyen en la calidad de los resultados educativos, se sostiene que son los factores internos, relacionados con la organización y el funcionamiento del plantel educativo, los que determinan y hacen la diferencia en el tipo de educación que reciben los alumnos.

A partir de esta premisa, el propósito general del proyecto fue transformar la organización y funcionamiento de las escuelas con la finalidad de mejorar la calidad de los resultados educativos.

Tal proyecto tuvo dos líneas de trabajo: una, de innovación cuya finalidad fue probar una estrategia de formación y trabajo colegiado dirigida al personal docente y directivo de las escuelas para que identificaran los principales problemas educativos y propusieran estrategias de solución, mediante el diseño y puesta en marcha de un Proyecto Escolar. Y, la otra, la línea de investigación, que tuvo por objeto recabar información durante el proceso de transformación de la gestión escolar para orientar técnicamente a directivos y maestros durante el proceso de transformación de la gestión escolar, al mismo tiempo que identifica los factores que favorecen u obstaculizan el logro de los propósitos educativos establecidos en el plan y los programas de estudio nacionales.

Una vez definidas las escuelas del proyecto se capacitaron a los jefes de sector, supervisores, personal de apoyo técnico de zona y directores de escuelas para coordinar la elaboración del diagnóstico y del proyecto escolar con la participación de todos los maestros de la escuela.

Dentro de los logros obtenidos de este proyecto una vez terminado un ciclo completo de su puesta en marcha se observó que los resultados educativos se generan en cada escuela y que los problemas se han dejado de ver como asuntos de origen externos cuya solución pertenece a las autoridades del SEN o que son consecuencia exclusiva del contexto social y cultural.

Otro logro fue que se entendió en los centros escolares de este proyecto que la calidad es un proceso de mejora continua en el que los resultados son

medularmente los logros educativos, esto es que la enseñanza se ubica como la tarea central a través de enfatizar su atención en el proceso de transformación de la gestión y para apoyar al personal directivo y docente, de acuerdo con las dificultades específicas que se presentan en cada plantel. Es un proyecto que pretende arraigarse en los procesos reales de transformación. Es una tarea a realizar, que promueve la participación voluntaria de los maestros, en el cumplimiento de su responsabilidad profesional.

El Proyecto Gestión en la Escuela Primaria no tuvo un alcance nacional, fue puesto en marcha sólo tres años, con carácter experimental en cinco entidades del país: Baja California Sur, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí y Quintana Roo, aunque posteriormente se incorporaron quince entidades federativas más¹²². Se operó en aproximadamente 2500 escuelas de nivel primaria.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) inició el 2001 y continúa en operación hasta la fecha, lleva nueve años y atiende aproximadamente a 40 mil escuelas de los tres niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

El PEC forma parte de la política nacional de la reforma de la gestión educativa identificado en el Programa Nacional de Educación PRONAE. La democracia y una nueva gestión horizontal son la base de la propuesta estratégica centrada en la escuela. Se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentre de manera prioritaria las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el SEN.¹²³ El PEC es la respuesta a la demanda nacional e internacional de una nueva escuela de una nueva situación socio-cultural.

En el PEC se considera que si los maestros, directivos, alumnos y padres de familia forman una auténtica comunidad escolar, esta tendrá la capacidad de identificar sus necesidades y problemas, así como de proponerse metas realizables orientadas hacia la mejoría de la calidad del servicio educativo. Una institución escolar que sea capaz de generar un proyecto de

¹²² Ramírez, *Ibid*, p. 3.

¹²³ SEP, *Programa Escuelas de Calidad, 2001-2002, "Presentación"*, México, 2001, s/p.

desarrollo propio que enorgullezca y entusiasme, dejará de ser el último eslabón de la cadena burocrática, para convertirse en la célula básica del sistema educativo.

La misión del PEC es incorporar en las escuelas públicas de educación básica un nuevo modelo de gestión basado en los principios de liderazgo compartido, trabajo en equipo, respeto a la diferencia, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas.¹²⁴

La estrategia del PEC es impulsar los procesos de transformación en la organización y funcionamiento de las escuelas institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva con el objetivo de mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje. La planeación es su mejor herramienta, el cambio planificado hacia el mejoramiento continuo. Las líneas de acción:

1. Reorientación de la gestión institucional –Federal y Estatal– para ampliar los márgenes de decisión escolar;
2. Acompañamiento técnico especializado a cada escuela incorporada para enriquecer el proceso de transformación;
3. Apertura de espacios significativos para la participación social en la escuela y desarrollo de habilidades de los padres de familia para volverla más efectiva;
4. Provisión de recursos adicionales administrados directamente para la escuela.

Los objetivos del PEC redimensionan el modelo del SEN mexicano en catorce puntos a saber:

1. Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa.
2. Generar en cada escuela una dinámica autónoma de transformación, con libertad en la toma de decisiones y responsabilidad por los resultados.

¹²⁴ SEP, *Programa Escuelas de Calidad, 2001-2002, "Misión y estrategia"*, México, 2001, s/p.

3. Recuperar el conocimiento y experiencia del docente, protagonista fundamental de la educación.
4. Fortalecer el liderazgo de los directivos.
5. Fortalecer el papel pedagógico del personal técnico y de SUPERVISIÓN
6. Propiciar las condiciones de normalidad educativa.
7. Favorecer la construcción de redes horizontales entre escuelas y sistemas educativos estatales.
8. Contribuir a la generación de una cultura de la corresponsabilidad y rendición de cuentas, con una relación transparente entre los actores educativos.
9. Fortalecer la participación social.
10. Hacer eficiente el uso de los recursos públicos, mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar.
11. Contribuir a superar los rezagos en infraestructura y equipamiento de las escuelas.
12. Fomentar la figura del cofinanciamiento educativo. (sin detrimento de los programas federales actuales).
13. Fomento a la iniciativa local (de las propias comunidades)
14. Fomento a la innovación en prácticas pedagógicas y de gestión.¹²⁵

Con el arranque de estas iniciativas, en México se inició un movimiento de fortalecimiento de la supervisión escolar, ya que se pudo observar que era importante lograr que, a través de procesos de sensibilización, pudieran apropiarse de las bases y filosofía que daban sustento a estos programas, ya que en ocasiones los supervisores obstaculizaban el desempeño de los directores cuyas escuelas participaban en tales innovaciones educativas.

Así que, a partir de entonces, se inició una búsqueda para incluirlos en las propuestas para mejorar la calidad del servicio educativo de las escuelas de educación básica. Y surgieron propuestas para orientar sus funciones académicas y de evaluación de las escuelas de su zona escolar.

¹²⁵ SEP, *Programa Escuelas de Calidad, 2001-2002, "Objetivos"*, México, 2001, s/p.

Desde Argentina

Veamos ahora la propuesta de Pilar Pozner, especialista en temas educativos, entre éstos la supervisión.

En el 2007 la especialista argentina ofreció en México una ponencia en la Universidad Pedagógica Nacional, en la que, luego de caracterizar un vertiginoso cambio del mundo actual -que muta y se transforma aceleradamente, en plena revolución tecnológica y que conlleva al mismo tiempo una transformación en las formas de organización social, en las concepciones y creencias de la vida personal y social-, señaló cómo todo ello incide obligadamente en la transformación de los sistemas educativos, al menos como aspiración, para dar respuesta a la demanda social de una formación ciudadana distinta.

Pozner analiza los aspectos comunes que tienen los sistemas educativos de la llamada región latinoamericana, con la finalidad de conducir la comprensión de la necesidad del cambio de organización o gestión, tanto en el nivel institucional (macro), como en escolar (micro). Los sitúa como aparatos estatales muy centralizados, con una estructura piramidal y niveles jerarquizados (con autoridades estatales, supervisores, directivos y docentes), donde la autoridad máxima establece lo que debe hacerse y los funcionarios fiscalizan su cumplimiento.

Y apunta que si bien lo anterior funcionó en las etapas iniciales de la creación de los sistemas educativos, en lo que va del siglo XXI, el modelo centralizado ya no funciona, se ha desvirtuado, ya que el funcionamiento del sistema pasó a preocuparse más por la normatividad que *–ampara a sus funcionarios*”, que por *“garantizar los aprendizajes fundamentales para la vida en sociedad”*¹²⁶.

Para Pozner el desafío central de los sistemas educativos hoy en día no se reduce al rompimiento de la centralización, sino que tiene que ver con la forma de conducir su funcionamiento para orientar el desarrollo de las capacidades humanas, profesionales e institucionales, debe impulsar la nueva misión educativa en el contexto social actual: incierto, cambiante y crecientemente inequitativo.

¹²⁶ Pozner, Pilar, *El papel de la supervisión en la mejora de la calidad de la educación*, Ponencia, Universidad Pedagógica Nacional, México, D.F., 2007, s/p.

De tal forma que desde la gestión institucional se superen los viejos esquemas de la administración y organización, y se redefinan las competencias de quienes realizan una función directiva: supervisores, directores y funcionarios. Dado que también ha cambiado la idea de que la organización educativa precisa de varios niveles de jerarquía y control.

La tendencia actual –dice Pozner–, es revertir las enormes pirámides jerárquicas en las que predominan las relaciones verticales de subordinación. Sobre todo si consideramos que en los “*tiempos de rápidos cambios se exigen rápidas respuestas*”¹²⁷, y si nos detenemos en esta reflexión vemos que las jerarquías prescriptivas, dueñas de todas las facultades son incapaces de responder con eficacia y eficiencia ante las diferentes problemáticas. Y más aún, “*la jerarquía no implica ni comunicación ni consenso*”¹²⁸.

Pozner propone otra plataforma de organización: la valorización de una pluralidad de sujetos, de sus conocimientos y propuestas; reconocer que el aprendizaje es la máxima aspiración de la organización educativa; que hay que formular una visión de futuro que oriente la dirección y redefinir los roles y funciones de cada figura educativa.

En este sentido, Pozner recomienda que la supervisión escolar trabaje hacia un horizonte de mejoramiento continuo teniendo presente el propósito de generar aprendizaje para todos. Y sugiere a quienes se involucran como *profesionales de la educación* que lleven consigo la necesidad de cambiar, de tener pasión por lo que se hace y de ser *protagonistas del cambio educativo*¹²⁹.

En Chile

Veamos ahora una propuesta convertida en política educativa. En Chile, el Ministerio de la Educación creó un *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar* para situar el análisis y la acción en materia de calidad educativa. Evalúa los resultados que obtienen las escuelas en sus procesos y en las prácticas de gestión. Difunde esta información a todos los actores involucrados en lograr la calidad a fin de formular políticas y estrategias de

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

mejoramiento sustentable.¹³⁰

La propuesta del Sistema chileno es la complementariedad entre las evaluaciones de resultados y de procesos. Eso es una forma de solucionar la tensión entre la tradición y la innovación. Ya que por décadas la medición del sistema escolar ha sido a través de pruebas estandarizadas que contrastan las metas establecidas en la definición curricular con el rendimiento de los estudiantes.

Pero tal evaluación dejó fuera los aspectos relacionados con las prácticas individuales y colectivas de directores, profesores, estudiantes y de otros actores o figuras educativas que inciden en la obtención de tales resultados. Así como el *-análisis del conjunto de acciones emprendidas para que el proceso de aprendizaje se produzca. Aquel ámbito en el que se registran las interacciones pedagógicas [...]; el ámbito de las relaciones con la comunidad [...]. Al incorporar estos aspectos, es posible identificar claramente a qué tipo de acciones [...] se deben los resultados alcanzados*".¹³¹

Por ello, propuso la integración de ambas orientaciones de la evaluación. Sin descartar la necesidad de evaluar a las escuelas desde el cumplimiento de los objetivos previstos y para obtener información que oriente las decisiones de gestión. De tal forma que se pueda comprobar el mejoramiento de la calidad educativa. En este sentido señala la importancia de complementar las autoevaluaciones y las evaluaciones externas para otorgar a la unidad escolar una base de aprendizaje y mejoramiento.

Para el sistema chileno resulta fundamental evaluar la calidad de los procesos y de los resultados de forma integrada. De esta manera se advierte cómo los procesos que se desarrollan en el interior de las escuelas y cómo las relaciones que se establecen entre cada figura producen impactos significativos tanto en el resultado de los estudiantes, como en la organización.

Una vez entendida la escuela en su dimensión organizacional se cuenta con la posibilidad de valorar las condiciones organizativas con las que cuenta para la implementación y desarrollo del currículum. Estas condiciones son del

¹³⁰ Ministerio de Educación, República de Chile, *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, Calidad en todas las Escuelas y Liceos*, República de Chile, Unidad de Gestión y Mejoramiento Educativo, 2000, p. 8.

¹³¹ *Ibid*, pp. 11-12.

ámbito de influencia de la *gestión escolar*. Ya que *–la gestión escolar refiere al conjunto de procesos institucionales que es preciso asegurar para generar condiciones adecuadas que favorezcan el logro de aprendizajes significativos*¹³².

En la conceptualización del sistema se especifica que la lógica de la acción de las figuras educativas de la escuela requiere poner en marcha *procesos o prácticas sistemáticas* cuyos *procedimientos, herramientas y metodologías* los lleven a lograr resultados de calidad. Por ello, el énfasis en la gestión del Sistema chileno se ubica en transitar de un enfoque administrativo y formal de la organización escolar hacia otro, cuya pretensión sea la comprensión del conjunto de factores que se articulan en el proceso de enseñanza aprendizaje que influyen directamente en los resultados educativos que obtenga cada escuela.

La *gestión educativa* desde este enfoque se ubica en el plano educativo y no únicamente en el administrativo. Se entiende como un conjunto de acciones en una constante interacción impulsadas desde el equipo directivo de la escuela para asegurar la calidad en la intención pedagógica involucrando a la comunidad educativa. Las condiciones para la administración escolar tienen que ocurrir tanto a nivel estructural como en la comunidad escolar. Es un enfoque de gestión desde el cual los diferentes actores de la comunidad escolar desarrollan sus prácticas docentes, directivas, administrativas y de enseñanza en general.

Entonces para la propuesta chilena poner en acción este enfoque de gestión requiere que los *equipos directivos* desarrollen algunos elementos básicos, entre éstos: *el liderazgo que impulsa y sostiene el proceso; el proyecto asumido que constituye el eje articulador de las acciones; y el desarrollo de una cultura de colaboración institucional que involucre a los actores en los fines del proyecto*¹³³.

Como podemos observar en el sistema creado en Chile todos los niveles de la estructura educativa comparten el mismo enfoque de gestión educativa, el cual les orienta para desempeñar su actuación profesional y técnica para

¹³² *Ibid*, p.14.

¹³³ Ministerio de Educación de Argentina, Programa Nacional de Gestión Institucional: *Buenas Prácticas de Gestión Escolar*, Argentina, s/f, p. 15.

contribuir a generar condiciones de administración escolar que favorezcan las buenas prácticas en virtud de los propósitos educativos e institucionales, cuya concreción asume la organización escolar.

La supervisión escolar no puede concebirse sin relacionarla con el desarrollo y la mejora de los centros educativos.

Desde la UNESCO

A través del Instituto Internacional para la Planeación Escolar (IIPE) y la UNESCO, Carron y De Grauwe presentan las *Tendencias en la Supervisión Escolar*¹³⁴, este documento refiere que el objetivo reconocido para este tipo de servicio es *mejorar la efectividad de la escuela y la calidad de la enseñanza*".

Asimismo, señalan que luego de un largo periodo de olvido, en años recientes la atención a la supervisión se ha incrementado. Y en más de la mitad de los países miembros de la Unión Europea se ha observado un cambio en las inspecciones escolares. El Banco Mundial de igual forma reveló que *la supervisión tanto como el desarrollo del profesor se apuntan como los dos factores que se presentan con mayor frecuencia en los proyectos financiados.*

Los autores ponen al descubierto los propósitos de tales medidas, aseguran que es acercar a la supervisión a donde están ocurriendo las cosas: en el nivel de la escuela, con la intención de *mejorar la eficiencia de las estructuras externas de apoyo*. Pero además, manifiestan que en otros casos, el objetivo es prescindir del apoyo externo o cuando menos limitarlo, cambiando su papel a monitor de la calidad en las escuelas. Este monitoreo tiene la intención de afectar en tres aspectos: cambiar la responsabilidad de la supervisión a los profesores; instalar el auto monitoreo para el personal de enseñanza; y, aumentar el involucramiento de la comunidad en la escuela.¹³⁵

Carron y De Grauwe apuntan como otra tendencia: *llevar a la supervisión más cerca de la escuela*, esto es, más cerca de centros de recursos y estableciendo nuevos rangos de supervisión más bajos, una especie de representantes educativos que sean la principal conexión entre las escuelas

¹³⁴ Carron, Gabriel y Antón De Grauwe, *Temas actuales en la supervisión: una reseña literaria. Tendencias en la Supervisión Escolar*, Paris, UNESCO- IIPE, 1997, s/p.

¹³⁵ *Idem.*

y la administración.

Respecto del *monitoreo dentro de la escuela, el énfasis de esta medida está en el involucramiento de la comunidad*, ante el decepcionante desempeño de los servicios de supervisión y apoyo externo, de las visitas ocasionales o poco frecuentes de la supervisión que tiene lugar en muchos países –indican los autores–, dado el ausentismo estudiantil y de los profesores, relaciones difíciles con los padres de familia, de mantenimiento de las instalaciones, entre otros factores que sólo pueden ser monitoreados y resueltos a nivel escolar. Se habla de una descentralización del control a nivel escolar lo cual implica un cambio en el enfoque del mejoramiento de la calidad.¹³⁶

En general las **tendencias de cambio** de la supervisión escolar que señalan los autores mencionados, apuntan hacia los siguientes rubros: *funciones de consejería, separación de las funciones administrativas de las pedagógicas, separar el rol de supervisor del de apoyo, adopción de rol de guías pedagógicos, aplicar una evaluación escolar con un enfoque global o integral de la escuela y su contexto, más que de los profesores. Y finalmente, actuar más como consejeros políticos que como meros controladores.*

Distintos países llevan a cabo reformas de acuerdo con las características y necesidades de sus sistemas educativos. En México para que ocurran cambios contundentes en los servicios de supervisión escolar sería importante reunir no sólo a las autoridades educativas sino también a los representantes sindicales, quienes sin duda, pondrían en tela de juicio algunas de estas tendencias sobre supervisión escolar. Asimismo sería importante analizar y reflexionar sobre la supervisión escolar como representante del Estado Mexicano, los principios rectores del Artículo 3º. Constitucional y el papel estratégico de esta figura.

Como reflexión a los temas tratados en este capítulo, quiero mencionar que la búsqueda de la calidad es una tendencia social e institucional, y como tal, implica al SEN en su conjunto. Pero el movimiento debe iniciar en las entrañas del sistema y permear todos los ámbitos, actores, escuelas y

¹³⁶ Para países como el nuestro, la supervisión realizada por la comunidad está teniendo pasos contundentes con la creación de los Consejos Escolares de Participación Social en las escuelas. Aunque el propósito de esta creación hasta ahora no sea tan preciso.

procesos para que realmente pueda concretarse.

Reconozco los esfuerzos institucionales realizados desde el SEN por mejorar la calidad del servicio educativo, pero todavía son aislados y no involucran al total de las escuelas de educación básica, y en este caso, ni al total de supervisores escolares¹³⁷. Cabe señalar que la mayoría de los esfuerzos en este camino hacia la calidad de la educación, todavía están dirigidos a las escuelas como responsables de la calidad, de mejorar y transformarse, pero no a otras instancias del sistema. El SEN se caracteriza por tener una estructura jerárquica subyugante, casi inamovible.

Las tendencias internacionales sobre la calidad educativa y la supervisión, están ampliamente expuestas en lo teórico y lo práctico, para muestra Argentina y Chile. Desde la teoría, en Argentina, se reconoce la necesidad del cambio de gestión en dos niveles: institucional y escolar, con la finalidad de clarificar e impulsar una nueva misión educativa acorde al contexto social actual, tan complejo.

En Chile, diseñaron y operaron una política para actuar en la búsqueda de la calidad educativa, evaluaron para orientar las decisiones de gestión y poder mejorar el aprendizaje y las relaciones entre actores para impactar positivamente tanto en los resultados de los estudiantes como en la organización misma, de tal forma generar condiciones de administración escolar que favorezcan nuevas prácticas en la organización escolar. Si nos detenemos, su iniciativa también se quedó en el ámbito escolar –seguro por algo se empieza-, y aunque la supervisión está involucrada como parte del sistema, el objetivo es la organización escolar.

Desde la UNESCO, se advierte a los sistemas educativos sobre la importancia de mejorar la efectividad de la escuela, la calidad de la enseñanza y la eficiencia de las estructuras externas de apoyo a la escuela o en su caso convertir a éstas últimas, en monitores de la calidad en las escuelas. Buscando llevar la responsabilidad de la supervisión a los maestros, así como impulsar el automonitoreo e involucrar a la comunidad con mayor fuerza en la escuela.

¹³⁷ Hasta el año 2011, aproximadamente el Sistema Educativo Mexicano cuenta con aprox., 225 mil escuelas de educación básica a nivel nacional, mientras que el número de supervisores es de 16 mil en todo el país. El Programa Escuelas de Calidad tiene incorporadas -a diez años de su implementación-, tan solo a 40 mil escuelas de educación básica en total. Todavía están fuera de la innovación, aprox., 185 mil centros escolares.

En México, desde el SEN ya se realizan acciones en tal sentido: con la conformación de los Consejos Escolares de Participación Social ya se está buscando un mayor involucramiento de la comunidad en la escuela y el aprendizaje de los alumnos; con la Reforma Integral de la Educación Básica también se ha puesto énfasis en la mejora de la enseñanza, promoviendo que el maestro se convierta más en un facilitador del aprendizaje que en un transmisor de conocimientos. Pero hace falta para que estos esfuerzos se logren generar un clima de confianza en el sistema, que la comunidad educativa deje de ver las reformas y las innovaciones como exigencias o meros requisitos con los que hay que cumplir.

Hace falta en el SEN despertar la conciencia y necesidad del cambio o mejora educativa, a fin de contar con las voluntades en este esfuerzo, sobre todo para que las propuestas dejen de ser consideradas como utopías y lleguen a ser realidades tangibles.

Ante una escuela pública tan cuestionada socialmente por su poca eficacia, en donde la minoría reconoce sus alcances y limitaciones, y muy pocos están dispuestos a trabajar por su transformación, hace falta dibujar en conjunto un perfil ideal de escuela pública y luchar por alcanzar la que la población mexicana merece.

El problema que visualizo desde el lugar en donde trabajo, es la falta de credibilidad en los programas y proyectos, a la comunidad educativa todos les parecen iguales, producto de ocurrencias sexenales. No se ven involucrados en la búsqueda de soluciones, únicamente en la dificultad de la operación y evaluación de resultados. Se requieren otros mecanismos de comunicación, de involucramiento de los actores educativos y de nuevas formas de gestión institucional para mejorar el funcionamiento del SEN.

3.2 La política educativa del siglo XXI en México

En México el arribo del siglo XXI arranca con la llegada a la silla presidencial del Partido Acción Nacional (PAN), luego de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, la sociedad vota por *el cambio*. Desde el

año 2000 a la fecha, han trascurrido diez años de gobiernos panistas, distintos al priísmo en lo que a política educativa se refiere, mediante el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 y el Programa Sectorial de Educación (ProSEdu) 2007-2012. Veamos las acciones emprendidas para la mejora de la gestión educativa.

3.2.1 Programa Nacional de Educación 2001-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo, que presentó Vicente Fox Quesada, se enmarcó como parte central de sus políticas públicas a la educación, de aquí se derivó el Programa Nacional de Educación 2001-2006, conocido como PRONAE.

El PRONAE se estructuró en torno a cuatro temas fundamentales en materia de política educativa: *cobertura, calidad, equidad y pertinencia*. A partir de un diagnóstico amplio y certero sobre distintos aspectos del servicio que el sistema educativo ofrece a la sociedad en los diferentes niveles, se desprendieron las principales propuestas.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006*¹³⁸ se organizó en tres partes:

Primera Parte: *El punto de partida, el de llegada y el camino*, comenzó con un análisis de las cuatro transiciones del México contemporáneo con relación al sistema educativo. Se presentó un conjunto de consideraciones, surgidas a partir de la experiencia nacional e internacional y con base en aportaciones de investigadores. Buscando trascender lo meramente descriptivo, en este apartado se trazaron las grandes líneas de un pensamiento educativo que proporcione coherencia a las políticas que propone el PRONAE, para clarificar el enfoque educativo deseado y en la perspectiva del país que se quiere construir. Este apartado concluye con reflexiones sobre la complejidad del cambio educativo, los factores que lo favorecen y los obstáculos a superar.

La primera parte propone *Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, es decir, la visión de la situación deseable del SEN al 2025. Enseguida se resumen los

¹³⁸ SEP, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, 2001.

objetivos estratégicos para el año 2006, precisando los pasos que se darán, durante la administración foxista en adelante, para alcanzar la visión planteada a futuro. Esta parte termina con el planteamiento de los mecanismos de evaluación y seguimiento que permitirán saber si se avanza en la dirección propuesta.

La segunda parte, denominada *Reforma de la gestión del sistema educativo*, propone políticas, objetivos particulares y líneas de acción que tienen que ver con aspectos estructurales y organizativos que permean a todos los niveles y modalidades educativas. Se trata de cuestiones relacionadas con la federalización y gestión del SEN: su financiamiento y los mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; su marco jurídico; los mecanismos de información y evaluación, y los de control escolar. Las líneas de acción de la segunda parte tienen un carácter estratégico para la gestión integral del SEN, constituyen los instrumentos institucionales que apoyarán la realización de los propósitos sustantivos del Programa Nacional.

La tercera parte se integró por los subprogramas relativos a la Educación Básica, Educación Media Superior, Educación Superior y Educación para la Vida y el Trabajo.

En relación con la política específica para la educación básica el PRONAE 2001-2006 y su visión al 2025 refiere:

Objetivos estratégicos de la Educación Básica Nacional:

❖ Justicia educativa y equidad

Garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.

❖ Calidad del proceso y el logro educativos

Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

❖ Reforma de la gestión institucional

Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la

eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y en la escuela.

En este programa se expresó con claridad que, para lograr un “futuro social promisorio”, hace falta ofrecer una educación básica de calidad. Y se reconoce que la educación es el *mecanismo determinante del nivel de la inteligencia nacional y el esfuerzo contundente contra la pobreza y en pro de la equidad*. Asimismo que la educación es la más alta prioridad para el desarrollo social, cultural y económico del país. Por ello, en el documento se expresó la necesidad de la *transformación del sistema educativo*. Y estableció el rumbo, las metas y las acciones que debían emprenderse para lograr una transformación profunda tanto en las escuelas como en otras instancias responsables de la tarea educativa en su conjunto.

Pero también en el PRONAE se reconoció que, para superar el mejoramiento de los niveles de logro educativo, es necesaria una transformación profunda en las prácticas de enseñanza, en la organización y funcionamiento de las escuelas, así como en las instancias dirigentes del sistema. Para ello propuso una Reforma de la gestión institucional con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación y transparencia en el uso de los recursos, y de igual forma, garantizar una política centrada en el aula y la escuela.

Así pues, entre otras políticas, se planteó una *Política de transformación de la gestión escolar*, de la cual entre sus líneas de acción refiere, una de éstas señala la importancia de fortalecer las facultades de decisión de los directivos y de los organismos colegiados de las escuelas, otra menciona el fortalecimiento de la supervisión y una más, indica reorientar el ejercicio de la función de los directivos escolares y fortalecer sus competencias profesionales a fin de que promuevan el mejoramiento continuo de la calidad de la escuela mexicana.

Cabe mencionar que esta *Política de transformación de la gestión escolar*, entre sus metas incluyó aquella de publicar nuevas normas que regularan la organización escolar y las funciones que cumplen las instancias de dirección, apoyo técnico y supervisión.

En este marco, y en atención a dicha meta, la Subsecretaría de Educación Básica, hacia 2006 publicó la serie *Documentos para fortalecer la*

Gestión Escolar integrados por cinco textos, a saber:

- *Orientaciones para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas.*
- *Orientaciones Técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión.*
- *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar.*
- *Orientaciones generales para el funcionamiento de los servicios de educación especial.*
- *Plan Estratégico de Transformación Escolar.*

Concretamente en los textos *Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión* y *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar* se enfatizaron los propósitos y tareas académicas para impulsar una *transformación de la supervisión escolar* derivada de la política educativa contenida en el PRONAE orientada al mejoramiento de la calidad educativa.

No obstante que el PRONAE se convirtió en su momento, en un instrumento útil para comprender tanto la situación de la educación en México al inicio del nuevo milenio, e identificar el rumbo de las acciones de política pública en materia educativa. Luego de seis años de operación podemos decir que todavía la mayoría de la población mexicana no posee una educación que le permita ingresar de manera digna al mercado laboral y cultural.

La sociedad en el siglo XXI exige una población capacitada para desempeñarse eficazmente en las actividades productivas para acceder a mejores niveles de vida. También exige una población constituida por ciudadanos responsables, participativos y críticos que estén preparados para vivir en una sociedad cada día más democrática.

Del PRONAE se derivaron programas como el llamado *Escuelas de Calidad*, que ha tenido oportunidad de estar en operación por diez años en aproximadamente 45 mil escuelas de educación básica. Pero éstas, no necesariamente destacan por la mejora de sus procesos y resultados educativos, han tenido logros en el aspecto de infraestructura por el apoyo financiero que han recibido a su incorporación al programa.

Hace falta evaluar con mayor detenimiento a las *escuelas de calidad*, de tal forma comprobar hasta qué punto han superado los retos planteados en sus planes de transformación escolar y si el cumplimiento de sus propósitos y metas se acercan a la concepción institucional sobre un servicio educativo de calidad. Sólo en esa medida sabremos si el PRONAE logró las metas propuestas o efectivamente éstas resultaron demasiado ambiciosas.

3.2.2. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012

El Programa Sectorial de Educación (ProSEdu), se elaboró a partir de la Visión México 2030 del actual sexenio de Felipe Calderón y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El ProSEdu está estructurado en torno a cuatro temas fundamentales en la política educativa: *cobertura, calidad, equidad y pertinencia*.

Este Programa se divide en seis objetivos¹³⁹, a saber:

Objetivo 1

Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.

Objetivo 2

Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

Objetivo 3

Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Objetivo 4

Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica

¹³⁹ SEP, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, 2007, p.11.

docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

Objetivo 5

Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.

Objetivo 6

Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el marco del Objetivo 6, relacionado con la gestión escolar e institucional se establecen dos líneas de acción fundamentales para el fortalecimiento de la supervisión escolar, las cuales señalan:

Las *Líneas de Acción* 6.4.4: Establecer claramente las funciones, atribuciones y responsabilidades del personal que se relaciona con el funcionamiento de las escuelas, para que se corresponsabilicen del logro educativo y sea posible pedir cuentas y reconocer resultados del esfuerzo de cada uno.

6.4.5: Apoyar a los supervisores de los diferentes niveles y modalidades de educación básica, para que cuenten con las herramientas conceptuales, metodológicas, de equipamiento y mantenimiento que les permitan contribuir con las escuelas públicas que desarrollan procesos de transformación a partir de un nuevo modelo de gestión escolar orientado a la mejora continua de la calidad educativa y el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas.

Cabe agregar que el Prosedu, carece de un diagnóstico de cual se derivarán sus propósitos para cada nivel educativo del SEN. Dichos propósitos se ordenaron por su relación con seis grandes Objetivos y referidos a cinco temas transversales: Evaluación, Infraestructura, Sistemas de Información, Marco Jurídico del Sistema Educativo y Mejora de la Gestión Institucional.

Sin embargo, el documento carece de una fundamentación conceptual sobre las estrategias planteadas. No define quienes son los actores educativos

responsables de llevar a cabo las acciones propuestas. Se distingue más bien por su falta de claridad y por los temas ausentes, como la reforma de Carrera Magisterial.

Si bien el Prosedu toca el tema de la instalación de los concursos de oposición para cargos directivos y docentes, pero hasta la fecha esto no se ha podido concretar. De las acciones destacadas e impulsadas desde el programa podemos señalar la reforma integral de la educación básica, fundamentada en el enfoque por competencias, cuya finalidad es centrar la tarea educativa en el aprendizaje, más que en la enseñanza, para lograrlo se propone transformar las prácticas docentes y el clima de aula; otra prioridad son las tecnologías de información aplicadas a la educación con el propósito de actualizar los procesos de aprendizaje y desarrollar las habilidades digitales; una más, es lograr mayor equidad en la distribución de las oportunidades de educación, para ello se enfatizan los esfuerzos por impulsar nuevos programas compensatorios o de apoyo a éstos, como el Programa Emergente para el Mejorar el Logro Educativo (PEMLE).

En el Prosedu se plantearon metas cuantitativas que no permitieron ver los aspectos cualitativos. Por ejemplo se propuso aumentar el número de docentes capacitados, pero se omitió sobre qué temas; o que se cubrirá el 100% de las aulas de primaria y secundaria con equipos de cómputo sin especificar el enfoque del modelo pedagógico para ello.

La característica principal del programa es la amplitud de propuestas (552), pero hizo falta la definición de prioridades.

3.3 Gestión escolar – nueva escuela

Como hemos visto en los apartados anteriores el reto es mejorar la calidad de la educación básica, para lo cual es menester transformar el funcionamiento habitual de las escuelas, el desempeño de los maestros y directivos, así como aumentar la participación de los padres en el aprendizaje de sus hijos, también en las formas en que la escuela puede ser conducida y monitoreada. La calidad de la educación es un tema es un tema novedoso incluido apenas en la agenda de las políticas educativas. En este sentido se han estructurado diferentes

propuestas sobre las características de la nueva escuela. Veamos algunas de éstas.

Desde el PRONAE se planteó que la escuela pública de educación básica a la que aspira el SEN:

- Habrá de funcionar regularmente, cumplirá con el calendario y la jornada escolar se destinará de manera óptima al aprendizaje.
- La escuela contará con los servicios y recursos necesarios para el desarrollo de las actividades que le son propias.
- La comunidad escolar tendrá la capacidad de gestión ante los órganos administrativos correspondientes para asegurar la dotación oportuna y adecuada de los materiales, recursos e infraestructura necesarios para su operación regular.
- Constituirá una unidad educativa con metas y propósitos comunes, a los que habrá llegado por consenso; estilos de trabajo articulados y congruentes, así como propósitos y reglas claras de relación entre todos los miembros de la comunidad escolar.
- La comunidad educativa de la nueva escuela pública convivirá democráticamente y sus miembros participarán en la identificación de los retos y en la aplicación de soluciones razonadas, establecidas por consenso, a los problemas que enfrentan.
- Con base en un diagnóstico de las características de los alumnos, la escuela diseñará y pondrá en marcha medidas específicas para remontar las dificultades, atender la diversidad y brindar el apoyo necesario a los alumnos en riesgo de fracaso escolar.
- Se definirán y cumplirán normas de convivencia que permitan y favorezcan el trabajo digno, la libertad de expresión, la participación en la toma de decisiones que afectan a todos, la equidad y la justicia en la vida cotidiana escolar.
- El conjunto de los profesores y directivos de la escuela asumirá la responsabilidad por los resultados educativos alcanzados en el

transcurso del ciclo escolar y rendirá cuentas a los beneficiarios del servicio (los alumnos y sus padres) por el desempeño de la escuela en su conjunto.

- El interés y el derecho de los padres por participar en la tarea educativa será reconocido y aprovechado por la escuela. Ésta establecerá mecanismos para alentar su participación y canalizar adecuadamente sus esfuerzos.
- El ejercicio de un liderazgo efectivo por parte del director es esencial para asegurar el cumplimiento de la misión de la escuela. Se encargará de promover la colaboración profesional de los profesores; de fomentar la participación, activa, responsable, de los padres y madres de familia; de propiciar el diálogo en la comunidad sobre los propósitos de la educación y sobre las formas de mejorar el funcionamiento de la escuela y los resultados de la educación; de estimular el buen desempeño de los maestros y su interés en que se alcancen las metas que se ha trazado la escuela; de generar un clima escolar que favorezca los aprendizajes al igual que la convivencia armónica, el aprecio por la diversidad y la cultura de la legalidad.
- Un sistema de gestión educativa orientado al aula y a la escuela
- El sistema al que aspiramos para que lo anterior se logre efectivamente en la escuela y el aula tiene las siguientes características:
 - El perfil del personal administrativo y los funcionarios será el adecuado para el desempeño profesional de su función.
 - Los sistemas de control y seguimiento se basarán en resultados y no sólo en procesos, de manera que se amplíe el margen de la responsabilidad de los funcionarios y se agilice el desahogo de las funciones.
 - Las autoridades federal y estatales funcionarán de manera articulada, con absoluta claridad en la distribución de tareas y los ámbitos de responsabilidad de cada nivel para

garantizar una operación expedita y eficiente de los servicios.

- La gestión de las autoridades propiciará la conformación de cuerpos colegiados en las escuelas y alentará la participación social y el establecimiento de mecanismos de contraloría social para favorecer el surgimiento de sistemas de vigilancia —de abajo”.
- La renovación de los órganos de apoyo a la tarea educativa existentes –tales como consejos técnicos escolares, la supervisión y los apoyos técnico-pedagógicos- partirá de una iniciativa de la autoridad que establezca las condiciones para el funcionamiento adecuado de estas instancias y su contribución al mejoramiento de la calidad de la enseñanza.
- Se establecerán mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados de la acción educativa, que permitirán identificar los aciertos y las deficiencias, así como los mecanismos para superarlas, y se fincarán responsabilidades en caso de incumplimiento.

Para Jesús Domingo Segovia la escuela tiene que ser un espacio en el cual existan *“relaciones interpersonales que potencien la comunicación y los intercambios productivos entre compañeros (de ambos sexos, de diferentes culturas, etnias, capacidades, etc.). Asimismo será en este intercambio de ideas, en estas ayudas mutuas y mediante el trabajo cooperativo, donde todo el alumnado –con la dirección y el apoyo del profesor- aprenderá a confrontar puntos de vista, a ser más crítico y tolerante y a aceptar las diferencias, con lo que se equilibrarán los intereses y aportaciones individuales con la perspectiva y necesidades grupales”*.¹⁴⁰

En México, la calidad de los servicios educativos no han sido atendidos con

¹⁴⁰ Segovia, Jesús Domingo, “Dimensiones y Escenarios del Buen Aprendizaje para Todos”, s/f, s/p.

la intensidad requerida¹⁴¹, la calidad educativa todavía no corresponde a las expectativas de la sociedad y el nivel educativo de los alumnos aún no responde a las exigencias planteadas por la sociedad del conocimiento, las nuevas tecnologías de información y comunicación.

La escuela mexicana se caracteriza, aún en esta primera década del nuevo siglo, entre otras cosas, por las prácticas pedagógicas tradicionales, es decir frontales, centradas en la enseñanza de los docentes, generalmente a partir de la exposición y del apoyo de los libros de texto, se atiende a los alumnos a todos por igual, sin considerar sus propios ritmos de aprendizaje, la memorización de contenidos prevalece; la evaluación del aprendizaje tiene como base los exámenes; los maestros trabajan de manera personal y aislada, las reuniones de Consejo Técnico son poco utilizadas para tomar acuerdos sobre problemáticas académicas específicas, llaman a los padres de familia cuando hay problemas con el alumno, generalmente relacionadas con la conducta y las bajas calificaciones, no para buscar apoyo o reportar avances; el director se ocupa de resolver asuntos relacionados con la administración escolar más que de los académicos, elabora una planeación anual por su cuenta y sin propósitos de mejora; los resultados obtenidos por los alumnos se visualizan como responsabilidad sólo de ellos y de sus circunstancias materiales y familiares.

La organización y funcionamiento de la escuela se rige más por las prácticas rutinarias que por las recomendaciones actuales de una gestión más democrática y horizontal, donde haya el compromiso por mejorar proceso y resultados por el conjunto de la comunidad escolar. El cambio de una nueva gestión está instalado más en el discurso que en la práctica.

Por ello, desde las propuestas de política educativa, se perfila que el SEN debe garantizar que:

- Los alumnos de educación básica alcancen niveles de logro satisfactorio en relación con el desarrollo de los aprendizajes previstos en los planes y programas de estudio y se formen como ciudadanos libres, competentes, autónomos y responsables.

¹⁴¹ SEP, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. p. 62.

- Disminuir gradualmente las desigualdades sociales y las asimetrías educativas, garantizando que la escuela mejore su eficacia social, se comprometa con los niños y adolescentes menos favorecidos y logre trascender los factores socioeconómicos y culturales que impiden garantizar resultados de aprendizaje significativo para todos.
- Los diferentes actores educativos asuman la corresponsabilidad en los procesos de diseño e instrumentación de las políticas educativas, así como en las acciones de innovación académica y en las formas de organización y funcionamiento de las escuelas.
- Las madres y padres de familia, la comunidad estén informados y tengan claridad en lo que debe hacer la escuela para mejorar el aprendizaje de los alumnos y puedan participar en la conformación de redes sociales sólidas que permitan recobrar la orientación del bien común con sentido solidario y corresponsable a favor de la educación.

En este sentido, hay quienes consideran que los criterios de desempeño son una vía que contribuye en la construcción de la escuela de educación básica a la que aspira el sistema educativo mexicano. Algunos de los rasgos principales de esta escuela los describe Gómez-Morin¹⁴², y son los siguientes:

- El personal docente y directivo está centrado en el aprendizaje y asume la responsabilidad del logro educativo de todos los alumnos.
- Cuenta con una planta docente que posee las competencias intelectuales para el ejercicio de la docencia.
- Promueve que los docentes planifiquen sus clases anticipando alternativas que tomen en cuenta la diversidad y ritmo de aprendizaje de sus estudiantes.
- Se asegura que los directivos y docentes demuestren un dominio pleno de los enfoques curriculares, de planes, programas y contenidos educativos de cada nivel.

¹⁴² Gómez-Morin, Lorenzo, "Criterios de desempeño para la escuela pública mexicana", Revista *Educare*, Nueva época, Año 1, núm. 1, SEP/SEB, México, 2005, p. 11.

- Impulsa procesos de formación continua a partir de la detección de las necesidades y propuestas de los colectivos docentes.
- Apoya las iniciativas individuales de los docentes para construir trayectorias de actualización fuera de la escuela.
- Fomenta que los directivos y el personal de apoyo se capaciten continuamente y se actualicen.
- Consigue que el personal directivo, docente y de apoyo trabajen como un equipo integrado, con intereses afines y metas comunes.
- Elabora diagnósticos de los alumnos y pone en marcha medidas específicas para atender la diversidad étnica, cultural, social y de aprendizajes y brindar apoyo a aquellos que se encuentran en riesgo de fracaso escolar.
- Fortalece y consolida el trabajo colegiado entre los docentes, entre éstos y el personal de apoyo y el personal directivo, así como entre este último y los asesores técnico-pedagógicos.
- Impulsa formas colaborativas de enseñanza y aprendizaje que potencien el aprendizaje autónomo.
- Logra que el director ejerza liderazgo académico, administrativo y promueva la transformación de la comunidad escolar.
- Tiene la autonomía suficiente para tomar decisiones en diversos aspectos educativos y responder a los requerimientos establecidos y las necesidades del entorno.
- Fomenta el trato digno, la libre expresión, el diálogo, la tolerancia y la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones que afectan a todos, así como la equidad, democracia y la justicia en la vida cotidiana escolar.
- Funciona de acuerdo con la normatividad vigente, sobre todo en lo relativo al calendario escolar y al aprovechamiento óptimo del tiempo para el aprendizaje.

- Crea y mantiene relaciones de coparticipación con los padres de familia, la comunidad y las diferentes instituciones de la sociedad.
- Rinde cuentas a los beneficiarios del servicio-alumnos, padres y sociedad civil- por el desempeño de la escuela en su conjunto.

“Se trata de construir de manera solidaria participativa una escuela socializadora y abierta a la diversidad, basada en una pedagogía del encuentro, de la convivencia y de la cooperación entre las diversas individualidades, culturas y sectores.”¹⁴³

Por otra parte, Silvia Schmelkes afirma que, *“el gran salto hacia adelante en la calidad de la educación básica sólo podrá venir de las propias escuelas”¹⁴⁴*. Pero, las escuelas tendrán que ser acompañadas hacia tal fin, y la supervisión como instancia de apoyo académico a las escuelas es la figura indicada.

Schmelkes asegura que la *búsqueda de la calidad* es lo que mejor caracteriza a nuestro tiempo: calidad de vida, calidad del quehacer humano, calidad de los seres humanos y la posibilidad que brinda la educación para lograr esta pretensión.

Otros especialistas en el tema como Michael Fullan y Andy Hargreaves en *La escuela que queremos* (2001), focalizan los rasgos de la nueva escuela pública:

1. *–Que funcione regularmente.* [...] mientras menos tiempo se dedique a la enseñanza y al estudio sistemático, el aprendizaje tiende a ser menor. [...] el tiempo que se dedica a las actividades escolares es muy reducido [...] e insuficiente para tratar adecuadamente todos los contenidos incluidos en los programas de estudios. [...] Una nueva escuela debe garantizar en primer lugar, que los profesores cumplan profesionalmente con su obligación laboral esencial: la enseñanza; que todos los días haya clases, y que el tiempo dedicado a las labores escolares se aproveche de manera óptima.

¹⁴³ Segovia, *Idem*.

¹⁴⁴ Schmelkes, *op. cit.*, p. 11.

2. *“Donde la enseñanza y el trabajo educativo sistemático con el grupo sea la tarea más importante. [...] el sistema ha adquirido dimensiones gigantescas y se ha hecho cada vez más complejo, otras tareas han desplazado a la enseñanza y el trabajo sistemático para conseguir los propósitos educativos básicos, y, lo más grave, en muchos casos la han convertido en una labor secundaria.*
3. *“Que funcione como unidad educativa (no sólo administrativa). [...] Hacer de cada escuela una unidad educativa, con metas comunes, con estilos de trabajo congruentes entre sí y con los propósitos educativos, con formas de relación estimulantes para el aprendizaje no sólo de conocimientos, sino también de habilidades y valores exige, una eficaz colaboración entre todos los integrantes de la comunidad escolar y una nueva forma de ejercicio de la función directiva.*
4. *“Donde exista una eficaz colaboración profesional entre el personal docente. [...] si la escuela ha fijado metas comunes que todos los alumnos deben alcanzar [...] o ha establecido acuerdos sobre la manera en que funciona la escuela, el trabajo colegiado resulta imprescindible: es necesario intercambiar experiencias, establecer prioridades del trabajo docente, acordar algunas estrategias comunes, dar seguimiento a las tareas planificadas, etcétera. [...] De este modo, lo que ocurre en el aula –logros, dificultades y fracasos, reglas, modos de relacionarse con los niños, propósitos reales o formas de trabajar- dejaría de ser asunto privado de cada profesor y se convertiría en asunto que atañe a toda la comunidad escolar.*
5. *“Donde el conjunto del personal docente y directivo asuma su responsabilidad respecto de los resultados educativos al concluir un ciclo escolar o nivel educativo y rinda cuentas a los usuarios del servicio. [...] Al explicar los resultados educativos por la influencia de factores externos, en realidad se mantiene implícita la idea de que la escuela y el trabajo del maestro tienen poca*

influencia sobre los resultados que obtienen los alumnos; ello permite *“desresponsabilizarse”* de los resultados del trabajo docente y educativo en general. [...] En este campo es necesario que el personal docente y directivo de las escuelas y zonas escolares asuma que gran parte de los resultados que obtienen los alumnos depende del trabajo cotidiano que se realiza en cada escuela y en cada grupo. [...] es indispensable establecer en nuestras escuelas la evaluación sistemática del aprendizaje. [...] esta evaluación debe abarcar aspectos del trabajo educativo tradicionalmente no sujeto a evaluación: el desempeño docente – y dentro de éste, las formas de enseñanza-, la función directiva, la organización y el funcionamiento de la escuela, entre otros.

6. *“Donde el conjunto del personal docente y directivo asuma su responsabilidad respecto de los resultados educativos al concluir un ciclo escolar o nivel educativo y rinda cuentas a los usuarios del servicio.* La evaluación del aprendizaje y, más precisamente, la asignación de calificaciones a los alumnos ha sido por lo general una facultad exclusiva del profesor de cada grupo: es él quien establece los criterios y toma la determinación acerca de si un alumno acredita o no un grado escolar. Esta forma de funcionar, sumada a una concepción que confunde evaluación con medición de la información que un alumno logra retener, olvida que en los resultados educativos influyen otros factores, entre ellos el propio desempeño docente, el tiempo dedicado a la enseñanza y el uso de los recursos educativos en el aula, [...] En éste (el sistema) está todavía más ausente la evaluación de los resultados que obtiene cada escuela. [...] un hecho que se ha constatado en muchas escuelas es que la primera reacción de los profesores y directivos es explicar las deficiencias en los resultados como producto exclusivo de factores externos a la escuela: desnutrición, violencia, medios de comunicación, desintegración familiar, pobreza o miseria, sin calibrar la influencia de la escuela y del trabajo del maestro. [...] con esto se mantiene

implícita la idea de que la escuela y el trabajo del maestro tienen poca influencia sobre los resultados que obtienen los alumnos. [...] es indispensable establecer en nuestras escuelas la evaluación sistemática del aprendizaje [...] esta evaluación debe abarcar aspectos del trabajo educativo tradicionalmente no sujetos a evaluación: el desempeño docente –y dentro de éste, las formas de enseñanza-, la función directiva, la organización y funcionamiento de la escuela, entre otros.

7. *“Que reconoce el interés y el derecho de las madres y los padres de familia a participar en la tarea educativa y se establecen mecanismos para involucrarlos en la misma (sin delegar en ellos las responsabilidades profesionales). La escuela como institución tiene una misión específica, para la cual se invierten recursos sociales; sin embargo, paradójicamente, en muchas escuelas.*
8. *“Donde se desarrolle una nueva función directiva: de la administración escolar a la dirección educativa”¹⁴⁵.*

La gestión educativa implica que las instituciones educativas cuenten antes que nada con autonomía, condición indispensable, sobre todo para la toma de decisiones en cuanto a sus finanzas y el personal¹⁴⁶, esto por supuesto lleva a la total descentralización.

Además la gestión educativa permite el desarrollo de la capacidad para tomar decisiones y realizar proyectos educativos propios, pertinentes y relevantes a las necesidades de los estudiantes y a los requerimientos de formación ciudadana y de desarrollo local, regional y nacional.

La gestión educativa se relaciona con la democracia pues es la educación para todos asumiendo elevados niveles de calidad humana colectiva. Tiene que ver con la calidad pues debe cumplir con los reglamentos y las normas que emanen de las políticas educativas y se enfatizan sobre la calidad del trabajo de los educadores, los aprendizajes, la tecnología y la

¹⁴⁵Fullan, Michael y Andy Hargreaves, *La escuela que queremos. Los objetivos por los que vale la pena luchar*, Biblioteca para la actualización del Maestro, SEP, México, 2001, pp. 7-14.

¹⁴⁶ Namó de Mello, Guiomar, *Nuevas propuestas para la gestión educativa*, México, SEP, Biblioteca del Normalista, 1998, p.41.

evaluación. Asimismo, tiene con la impartición de la formación de valores que atiende a la sociedad actual.

Pero veamos otra conceptualización sobre los *Maestros y las escuelas en el siglo XXI*¹⁴⁷. Martínez Olivé en principio se plantea algunas cuestiones actuales: si la escuela de nuestros tiempos ya no es la transmisora del conocimiento, ¿para qué sirve entonces? Si la escuela debe seguir formando a las nuevas generaciones, ¿qué conocimientos debe enseñar en un mundo con cambios tan vertiginosos?, y ¿los maestros, cuál es su papel?¹⁴⁸.

Su respuesta es que hoy, como ayer la sociedad requiere de la escuela. Pero veamos qué tipo de escuela describe.

Una donde los alumnos *aprendan a aprender y aprender a convivir* fundamentalmente. Primero porque es necesario que los alumnos desarrollen las competencias para aprender a lo largo de la vida. Y segundo, porque habrá que formarlos como ciudadanos capaces de tener una vida buena para sí mismos, para su familia y su comunidad y sociedad y país.

Una escuela en donde los maestros sean sensibles a los alumnos, amables con ellos y capaces de establecer normas claras para el trabajo y para transmitir a sus alumnos la expectativa de trabajar duro y alcancen niveles altos en su desempeño escolar.

Pero sobre todo habla de maestros que están dispuestos a desarrollar las nuevas competencias docentes que se requieren en este siglo, para su definición cita a Philippe Perrenoud, quien visualiza a un docente que organiza y anima situaciones de aprendizaje, que gestiona la asimilación de conocimientos e involucra a los alumnos en el proceso, que propicia el trabajo en equipo, que participa en la gestión escolar e informa e implica a los padres.

Martínez Olivé, subraya en su artículo que el aprendizaje no le ocurre sólo a los alumnos, es una actitud y actividad necesaria para los maestros que buscan mejorar el aprendizaje de sus alumnos.

En resumen, la escuela del siglo XXI a la que se aspira promueve prácticas docentes innovadoras, una participación social corresponsable, la

¹⁴⁷ Martínez Olivé, Alba, *Maestros y escuelas del siglo XXI*, SEP-SEB, Revista Educare, Nueva época, Año 2, Número 6, Noviembre de 2006, pp. 8-10.

¹⁴⁸ Cfr: *Ibid*, p. 8.

creación de un clima favorable al aprendizaje de cada uno de los alumnos, la apertura del plantel los doscientos días del ciclo escolar, la instalación del trabajo colegiado para la toma de decisiones y acuerdos, el liderazgo compartido entre los integrantes de la comunidad escolar, el uso de herramientas técnicas que permitan diseñar y operar un proyecto o plan de mejora, la asesoría y acompañamiento como recurso de retroalimentación, la instalación de procesos de evaluación continua, y en general una gestión escolar basada en relaciones horizontales y colaborativas. Todo ello en aras de ofrecer un servicio educativo de calidad.

CONCLUSIONES

El desarrollo del presente trabajo de investigación me permitió concluir que la supervisión escolar en el SEN, es deficiente. Se reconoce la necesidad de la función supervisora para evaluar el rendimiento de las escuelas a través de la detección de procesos educativos con problemas; recopilar y analizar datos en forma periódica; asesorar y acompañar la transformación de la gestión escolar; apoyar la instalación del plan estratégico como mecanismo para ejercer la autonomía y diseñar caminos pertinentes hacia la mejora escolar; promover la constitución de los Consejos Escolares de Participación Social como dispositivo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas, etc. No sólo a partir de la obtención de información para el análisis de los indicadores tradicionales: ingreso, egreso, matrícula, eficiencia terminal, reprobación y movilidad escolar.

La evolución del sistema educativo no se puede detener frente a esta sociedad globalizada, inmersa en un vertiginoso proceso de cambio. Sin embargo, como todas las acciones de innovación están dirigidas hacia las escuelas, la supervisión escolar como instancia externa difícilmente se transforma, pues forma parte de un sistema jerárquico rezagado, que requiere una reorganización dinámica que lo agilice para estar al día frente a las exigencias sociales, culturales y del mercado laboral.

Antes de continuar con la supervisión escolar, veamos algunas de las conclusiones obtenidas a través del proceso de investigación de esta tesis.

Educación significa un modo de formar el comportamiento humano a partir de determinados parámetros sociales y culturales. Los grupos humanos han tenido la necesidad de transmitir sus valores y creencias a las nuevas generaciones para dar continuidad a su forma de concebir el mundo, de vivir, de entender su presencia en la tierra, de trabajar, de asignar roles a las personas por género, por nivel de autoridad o también por la condición social y económica que dentro del grupo cada uno tiene.

Vale la pena agregar que *la educación es un proceso social de comunicación que se da de manera natural al interior de la familia.* Sin método y sin reglas precisas, enseñamos a los hijos en primera instancia, el lenguaje,

los hábitos de limpieza, alimentación, trabajo, descanso, el modo de vestir y de relacionarnos. Asimismo, recibimos de nuestros padres, abuelos y otras personas consejos y valores que nos serán de utilidad a lo largo de la vida.

La reciprocidad es sin duda una de las características de la educación, ya que el estudiante adquiere los medios para su integración en la sociedad, y al mismo tiempo, la sociedad requiere de cada individuo formado por la institución escolarizada un ciudadano útil para su persistencia, desarrollo y reproducción. El hombre necesita de la sociedad en la que vive y ésta le exige su colaboración para su propio funcionamiento, en el presente y en el futuro.

El hombre ha empleado distintos medios para transmitir su legado de una generación a otra. El cuento, el folklore, la mitología y las tradiciones, entre otros, son recursos que ha utilizado para inculcar los conocimientos a los niños y jóvenes. Las técnicas cambian en el devenir del tiempo, pero el propósito es el mismo: *transmitir la herencia cultural utilizando como vía la enseñanza*.

Por ello, *la educación es también un derecho y una obligación social*. La familia y el Estado y son los principales educadores de la sociedad. La educación ha estado presente en la vida del hombre desde los albores de su existencia. Desde el hombre más antiguo hasta las sociedades más estructuradas han tenido la necesidad de educar y de transmitir sus conocimientos. Aunque también *la educación* también es una técnica específica para influir en la conducta humana, *como un medio de control social*.

En tal sentido, la *educación* también es parte de los instrumentos políticos del Estado, es una institución con poder y autoridad. La aplicación de sus atribuciones y su función misma requiere de *personas*, quienes son parte del gobierno y de la administración educativa, *encargados de lograr los fines del Estado y de vigilar los sistemas educativos, para ello se creó la figura de la supervisión escolar*.

Otra de las conclusiones es reconocer la importancia de estudiar a la educación desde ópticas distintas, en tanto que tiene relación con diferentes disciplinas afines a la Sociología de la Educación. Fue significativo *diferenciar el objeto de estudio* de cada una de estas disciplinas alrededor de un mismo tema: la educación. La Pedagogía, los métodos de enseñanza; la Psicología, el

aprendizaje; la filosofía los valores; y la Sociología, la función social de la educación. Todas ellas importantes y estrechamente relacionadas.

Por otra parte, la investigación me permitió explorar cómo la construcción del Sistema Educativo Nacional se da de manera paralela a la consolidación de la República. En la historia de nuestro país, *la educación se convirtió en uno de los medios para lograr la unidad nacional*. Después del movimiento de la Revolución de 1910, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) el gobierno federal posiciona su autoridad en materia de educación a nivel nacional y se efectúan las reformas correspondientes para fundar escuelas en todo el país, legislar sobre éstas y normar sobre los contenidos de enseñanza, por sobre los gobiernos estatales.

El análisis de las características del Sistema Educativo Nacional, me brindó la comprensión del significado de un *sistema centralizado* que todavía padece las consecuencias de tal centralismo: una burocracia educativa anquilosada, incapaz para dar respuesta a las demandas locales.

Otra conclusión es que la supervisión desde hace mucho tiempo no ha cambiado ni juega un papel destacado en los esfuerzos institucionales por mejorar la calidad educativa. Su función principal –institucional y social-: el control administrativo y técnico pedagógico sigue sin lograr un necesario equilibrio, aún y cuando sea la primera y más antigua de sus funciones, concebida como la facultad del *poder ejecutivo* para vigilar y evaluar el rendimiento educativo, a fin de corregir las irregularidades de los centros escolares.

A partir del recorrido histórico sobre la *función social e institucional* de la supervisión en el Sistema Educativo Nacional se concluye que los inspectores o supervisores escolares han sido una *pieza fundamental en la consolidación de las aspiraciones de la institución educativa*. Tuvieron un papel importante en la unificación de la educación en todo el país y con ello el control de la acción educativa en el aspecto técnico; en la difusión de las reformas educativas; en la organización y administración escolar; en el cuidado del cumplimiento de los reglamentos en materia de enseñanza y en la aplicación de la normatividad para el funcionamiento de las escuelas y de su personal.

Puedo concluir que *la historia de la supervisión escolar está ligada a la*

evolución y expansión del sistema educativo en particular, y al desarrollo del país en general. Los supervisores han sido la voz del Estado y del sistema, han cuidado la aplicación de las leyes de educación y de la instalación del ideario correspondiente a cada etapa que caracteriza el devenir histórico de México.

Por último, luego del análisis de las sugerencias de algunos especialistas en temas educativos ante la demanda de una educación básica de calidad en México; del planteamiento de cambio en la supervisión escolar realizado por Pilar Pozner; la experiencia de implementación de una política educativa al respecto en Chile y finalmente, de la propuesta de la UNESCO como organismo internacional versado en la educación, concluyo que:

- Desde la última década del siglo pasado en la que se inició el movimiento para promover que la escuela de educación básica se encargara de conducir sus acciones hacia la calidad, *se puso el énfasis en la mejora de su organización y funcionamiento* en paralelo a las reformas curriculares.
- La escuela para caminar con mayor seguridad hacia la transformación de su gestión, *tendría que ser acompañada por la supervisión escolar.*
- El desafío principal de los sistemas educativos no se reduce al rompimiento de la centralización, tiene que ver con la forma de conducir su organización y funcionamiento (gestión) para orientar el desarrollo de las capacidades humanas, profesionales e institucionales *en todos* los niveles de su estructura.
- Desde la *gestión institucional* hace falta superar los viejos esquemas de administración jerárquica y redefinir las competencias de quienes realizan una función directiva: supervisores, directores y funcionarios a fin de mejorar la comunicación y eficacia del sistema.
- Si el objetivo para la supervisión escolar –desde la UNESCO- es mejorar la efectividad de la escuela y la calidad de la enseñanza hasta que ésta sea una realidad, la función supervisora debe profesionalizarse para lograr también una práctica eficaz.
- Las características de la escuela a la que se aspira para el siglo XXI, se compromete con la apertura del plantel los doscientos días del

ciclo escolar, promueve prácticas docentes innovadoras, la incorporación de la participación social, crea climas favorables al aprendizaje, recurre al trabajo colegiado para la toma de decisiones, el liderazgo directivo se comparte, se utilizan herramientas técnicas para evaluar, diseñar y operar un proyecto o plan de mejora, así como lograr una gestión escolar basada en relaciones horizontales y colaborativas. En esta utopía, será acompañada y asesorada por la supervisión escolar.

Como resultado de la investigación, se propone un modelo de innovación para la supervisión escolar que le permita actualizar su quehacer y alinear su gestión a las políticas, propósitos y estrategias de mejora de la calidad educativa para las escuelas de la educación básica. Considerando las actuales demandas sociales a la educación y el papel de la supervisión en el mejoramiento de la educación. Asimismo, por el interés personal de que la propuesta de innovación sea punto de partida para desarrollar un trabajo más amplio en la Coordinación de Gestión en Educación Básica en donde colaboro.

Al inicio de mi trabajo consideré que el tema de la supervisión escolar ha sido poco investigado desde la perspectiva de la situación por la que atraviesa el país al finalizar la primera década del siglo XXI, la investigación me permitió confirmarlo. Sin embargo, cabe reconocer que sí existe abundante material teórico referente al *deber ser* de esta figura en los diferentes sistemas educativos. Pero hace falta ampliar la investigación sobre la situación actual.

En conclusión, la presente investigación me permitió comprobar que *a cada periodo histórico del desarrollo del sistema educativo corresponde una determinada función social e institucional para la supervisión escolar*. Y si en este momento uno de los retos del sistema es ofrecer una educación de calidad, a la supervisión corresponde, entonces asegurar que el servicio educativo que proporciona la escuela a la comunidad efectivamente lo sea.

Así como también que, *a cada modelo de gestión corresponde un modo de actuar y de aprender*. Si el SEN y la supervisión permanecen estancados en un modelo de gestión tradicional, autoritario y rígido, serán estos valores los

que permanezcan en las escuelas. En cambio, sí la supervisión, cambia su gestión hacia una más abierta y democrática, atreviéndose a innovar, tendrá cuidado de que en las escuelas de su zona escolar ocurran asimismo los cambios que conduzcan a lograr mejorar la calidad del servicio de las escuelas públicas de educación básica, de tal forma dar respuesta a esta demanda social al sistema educativo.

La función supervisora tiene una razón de ser en la actualidad: apoyar, asesorar, orientar, monitorear y gestionar recursos de cualquier índole, más allá de vigilar y sancionar como lo viene haciendo. Supervisar sí, pero más como un medio que como un fin. Un medio para conocer a las escuelas de su zona, para comprometerse en ofrecerles un mejor servicio, acorde a sus necesidades e intereses en relación con las características de sus estudiantes. Un medio para trabajar junto con las escuelas, ya que si los supervisores conocen el rumbo o dirección del cambio sabrán orientarlo y conducirlo.

Para lograrlo, la supervisión tendrá que aceptar que cambiar no requiere sólo de buena voluntad, precisa profesionalizarse y conocer a fondo qué significa una gestión educativa diferente. Reconocer que, luego del desarrollo individual como profesional de la educación, habrá que emprender un trabajo colectivo para construir metas comunes con las escuelas. De tal forma que si conoce el rumbo del cambio y lo planea en conjunto, trabajará asumiendo la responsabilidad que implica la mejora educativa.

La supervisión no puede propiciar el cambio educativo en las escuelas si no cambia su ejercicio, su forma de relacionarse con los otros y la percepción de su papel en la administración del sistema educativo.

La escuela ejercerá su posible autonomía en la medida en que se prepare para autoevaluar su desempeño, planee y emprenda el camino hacia la transformación de sus prácticas, a partir de sus propios recursos y posibilidades, eche mano de los programas educativos que le apoyen de acuerdo a su contexto y situación específica. Pero en estas decisiones es importante que sea acompañada y asesorada por un equipo de supervisión, constituyendo entre ambos una unidad profesional de trabajo.

Pero, la supervisión podrá concretar su misión de manera exitosa sí, y

sólo sí, deja atrás su doble papel: como miembro del SNTE y como representante del sistema. Dice la voz popular: —“que a dos amos sirve, con uno queda mal”, puede ser también que con los dos quede mal.

Tal vez, una posible solución sea *dividir la supervisión administrativa de la pedagógica*, como en otros países, o buscar una *supervisión externa* asumiendo las implicaciones laborales que esto conlleve.

No existe un diagnóstico nacional de la supervisión, no se conoce con precisión si aproximadamente 16 mil supervisores son suficientes para atender a más de 225 mil escuelas¹⁴⁹ de educación básica. Sí la inequidad en el apoyo a las escuelas también radica en un factor como éste o sólo en la dispersión geográfica de los centros educativos. Sí la edad de los supervisores es un elemento a considerar para la asignación del número de escuelas por zona escolar, entre otros indicadores de los que se sabe de manera empírica representan la principal problemática que enfrentan, pero de los que no se tienen datos exactos, tales como: mecanismos poco claros de acceso al puesto, excesiva carga de trabajo administrativo, escasos programas de profesionalización, falta de apoyo material y financiero, anticuada normatividad que los regula, relaciones verticales y autoritarias que caracterizan su función.

Desde el SEN hace falta realizar acciones contundentes para distinguir a la supervisión escolar como una instancia que cuenta con una estructura eficaz, que permanece cerca de las escuelas, responde a las particularidades de éstas y a las expectativas del sistema.

Después de todo, concluyo que *la supervisión escolar tiene como principal función social supervisar y asesorar la mejora educativa*.

¹⁴⁹ Cfr: INEE, *La Calidad de la Educación Básica en México. Primer Informe anual 2003*, México, 2003, pp. 13-17.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Centro de Estudios Sociológicos



**PROPUESTA PARA LA INNOVACIÓN
DE LA SUPERVISIÓN ESCOLAR**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA
PRESENTA
MARÍA DEL CARMEN SILVIA ARCE FLORES**

Asesor: Mtro. Gustavo De la Vega Shiota

México, DF, Enero de 2011

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| ANTECEDENTES | 126 |
| JUSTIFICACIÓN | 132 |
| 1. GESTIÓN EDUCATIVA | 135 |
| 1.1. Una nueva gestión educativa | 135 |
| 1.2. Gestión y calidad educativa | 137 |
| 1.3. Enfoque centrado en la escuela | 141 |
| 2. GESTIÓN EN LA SUPERVISIÓN ESCOLAR | 146 |
| 2.1. La supervisión, clave en el cambio educativo | 146 |
| 2.2. Una nueva gestión para la supervisión | 149 |
| 2.3. Dimensiones de la gestión en la supervisión | 151 |
| 2.4. Herramientas de gestión en la supervisión | 155 |
| 3. MODELO DE GESTIÓN PARA LA SUPERVISIÓN ESCOLAR | 164 |
| 3.1. Diseño conceptual | 165 |
| 3.2. Factores críticos para su implementación | 166 |

ANTECEDENTES

Diferentes políticas educativas se han puesto en marcha en los últimos años para innovar el paradigma organizacional de las escuelas públicas de educación básica, ante uno de los principales retos del sistema: la transformación de la gestión educativa, tanto en el ámbito escolar como en el institucional.

Desde el diagnóstico presentado en el Programa Nacional de Educación 2000-2006, se señalaron los rasgos que caracterizan la gestión de los servicios educativos, mismas que no favorecen el mejoramiento de la calidad y la equidad educativas. Entre éstos se señalaron las excesivas demandas administrativas y de la supervisión escolar a las escuelas, el insuficiente desarrollo de una cultura de la evaluación como base de la mejora de la calidad, escasa participación social, prácticas de enseñanza que impiden mejorar los resultados.

Otros factores que fueron subrayados sobre dicha gestión tienen que ver con la operación irregular de muchos centros escolares, el uso poco eficaz de los recursos disponibles, tales como el tiempo destinado al trabajo escolar ya que en un gran número de escuelas el calendario escolar no cubre los 200 días, la persistencia del ausentismo docente sobre todo en zonas alejadas y dispersas y el clima escolar se distingue por el trabajo aislado de los docentes con escasa comunicación entre profesionales y al margen de los propósitos educativos y del colectivo, además con prácticas pedagógicas y culturales fuertemente arraigadas. Lo cual deriva en conflictos internos y en condiciones poco propicias para el trabajo colegiado.

Del conocimiento de estas situaciones se desprende la necesidad de crear condiciones institucionales que favorezcan una mejor organización y funcionamiento interno de las escuelas para que los asuntos académicos se asuman y resuelvan de manera colectiva en beneficio de una mejor calidad en los aprendizajes de los alumnos.

A partir del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica suscrito en 1992, además de ciertos cambios sustantivos en la estructura del sistema, se activaron diversas estrategias encaminadas a lograr los propósitos de cambio en el modelo de gestión educativa, a fin de superar los viejos esquemas de administración, organización y gobierno de las escuelas. De igual forma, se pusieron en marcha dispositivos para mejorar la calidad y la equidad de los servicios educativos.

Tanto el *Programa de Desarrollo Educativo* 1995-2000, como el *Programa Nacional de Educación* (PRONAE) 2001-2006, incluyeron acciones encaminadas hacia la construcción de un nuevo paradigma de gestión escolar. Ya que, desde el plano internacional las tendencias y recomendaciones para mejorar la calidad de la educación básica promovieron la incorporación de cambios en la gestión escolar de manera adicional a las reformas curriculares, con el propósito de combinar los esfuerzos: atender los aspectos académicos, tanto como los organizativos.

“En la concepción misma de la reforma educativa se asumió la idea de que la efectividad del conjunto de acciones que se emprendieran dependía, en gran parte, de la transformación de la organización y el funcionamiento cotidianos de la escuela y de nuevas formas y contenidos de la función de los directores de escuela y los supervisores de zonas escolares; es decir, no se partió de la idea de que la sola realización de las medidas generales se traduciría, inmediata y automáticamente, en cambios radicales de las prácticas escolares y de enseñanza”¹⁵⁰.

Es así que, en esta búsqueda, las políticas educativas promovieron el diseño de proyectos y programas especiales. Una de las primeras experiencias fue el Proyecto La Gestión en la Escuela Primaria¹⁵¹, puesto en marcha en 1997 por la Dirección General de Investigación Educativa (DGIE)¹⁵² mismo que surgió ante la necesidad de conocer el impacto de la reforma educativa en la

¹⁵⁰ Ramírez Raymundo, *op.cit.*, s/p.

¹⁵¹ Bonilla Pedroza, Rosa Oralia, Entrevista sobre el *Proyecto Gestión en la escuela primaria*, (consultado el: 10/07/10) en: <http://educar.jalisco.gob.mx/16/16indice.html>

¹⁵² Actualmente (2011) Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) de la Subsecretaría de Educación Básica.

escuela y el salón de clases, por lo que centró su trabajo en el ámbito de la gestión escolar.

Posteriormente en el ciclo escolar 2001-2002 se implementó el Programa Escuelas de Calidad (PEC), por la administración federal para transformar la gestión escolar en las escuelas de los tres niveles de educación básica. Se considera como una estrategia que se inscribe en el marco de la nueva escuela pública.

Gracias a la implementación de este Programa, se ha obtenido una experiencia importante en el tránsito de un modelo burocrático a otro más abierto, democrático y plural. Pero hace falta impulsar procesos de evaluación para conocer de manera objetiva del impacto del Programa en la transformación de la gestión escolar y en la mejora de los resultados educativos de las escuelas incorporadas.

Sin embargo, la supervisión escolar y los equipos técnicos no han sido incorporados en las iniciativas de innovación de la gestión escolar e institucional de manera suficiente. A la fecha sólo algunos estados como Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Guerrero, entre otras, mismas que han impulsado estrategias diferentes para actualizar o renovar las funciones de estas figuras educativas y alinearlos en la misma dirección de cambio de las escuelas.

No obstante, a la fecha no existe un proceso sistemático de evaluación institucional que dé cuenta del impacto de estas innovaciones, tanto en la gestión de los equipos de supervisión, como en la mejora de los resultados de las escuelas de educación básica. De igual forma se desconoce si la función supervisora en estos estados se ha traducido en un apoyo real de acompañamiento y asesoría a las escuelas en la innovación de su organización, como rasgo de una nueva gestión o continúan realizando fundamentalmente tareas administrativas y de control.

Hoy distintas voces reconocen en estas figuras la clave para conducir la mejora de la calidad del servicio educativo en las escuelas, también señalan la conveniencia de impulsar estrategias que permitan redefinir su papel y su

gestión, no sin tener presente la compleja problemática que caracteriza a estos actores educativos.

Gracias a la experiencia obtenida con la operación de programas y proyectos como *La Gestión en la Escuela Primaria* y el *Programa Escuelas de Calidad*, es que se advierte la necesidad de sumar a estos esfuerzos por transformar la gestión institucional y escolar a las figuras de supervisión como principales agentes que promuevan dicha transformación. Si bien este ha sido un señalamiento de años atrás, hasta hoy no ha sido sencillo encontrar las estrategias más adecuadas para lograrlo, la tradición en las funciones de supervisión no favorece la puesta en práctica de nuevos roles, relaciones y tareas que contribuyan a mejorar el acompañamiento en este sentido.

En algunas entidades federativas las figuras de supervisión cuentan con asesores técnico pedagógicos (ATP), quienes apoyan además a otras instancias del sistema a través de procesos de asesoría y acompañamiento para la operación de diferentes programas educativos y en la implementación de las reformas curriculares de nivel, a veces hasta de capacitación.

Si bien, los ATP son quienes, en algunos casos, se encargan de llevar la innovación a las escuelas, no forman parte de la estructura educativa en términos de las funciones que realizan, su designación tampoco es clara y por lo mismo permanecen desarticulados de algunas iniciativas institucionales. Una de las tareas del Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) ha sido fortalecer la función que desarrolla el apoyo técnico para atender sus necesidades de formación y definir el perfil de su desempeño¹⁵³, a través de la creación del Sistema de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE) propuesta de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, cuyo propósito fue iniciar la transformación del sistema de apoyo técnico a la educación básica en un servicio especializado y permanente de asesoría y acompañamiento académico para los maestros.

¹⁵³ Caballero Cerdán, Laura Guadalupe, *La tarea de los apoyos técnico pedagógicos relacionada con los derechos humanos y la educación valoral*, (consultado el 12/06/10), en: <http://meb.sev.gob.mx/difusión/anto2/18.pdf>

Entre los propósitos del (SAAE), se encuentran: impulsar la mejora continua de los procesos educativos; promover la formación necesaria para el desarrollo intelectual y profesional de directivos y docentes; así como alentar el trabajo colegiado en las escuelas para la evaluación de la situación educativa del plantel, la mejora de la organización y gestión de la escuela.

El SAAE reconoce que —al transformación de la gestión institucional es compleja pues implica cambios culturales profundos, de manera simultánea en diversas dimensiones de la administración y del sistema educativo”¹⁵⁴.

Más adelante, con acciones desarrolladas en el marco del PRONAE 2001-2006, se impulsó una política de transformación de la gestión escolar, entre las líneas de acción de este Programa Nacional destaca la C, que refiere: —Orientar el ejercicio de la función de los directivos escolares y fortalecer sus competencias profesionales, de tal modo que ejerzan eficazmente sus funciones académicas y promuevan el mejoramiento continuo de la calidad de la escuela”.¹⁵⁵

Para el cumplimiento de esta línea se elaboraron y publicaron en la administración anterior, los *Documentos para fortalecer la Gestión Escolar*; de los cuales, dos tuvieron como propósito fortalecer a la supervisión a través de orientar su acción académica en las escuelas y el proceso de evaluación de la zona escolar.

Dichas orientaciones tuvieron la finalidad de servir de base para que cada entidad definiera sus propias propuestas de fortalecimiento de la supervisión, para ello se aportó un enfoque académico destacando la importancia de resignificar la función y la influencia de ésta en los procesos de mejora de la calidad de la educación. Asimismo orientaron a la supervisión sobre la atención a las escuelas a través de actividades de acompañamiento y asesoría, previo a un ejercicio de valoración de la situación en la que se encuentran los alumnos de una zona escolar. Y se sugirió la elaboración de un

¹⁵⁴ SEP/PRONAP, *Orientaciones para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela*, México, 2005, p. 23.

¹⁵⁵ SEP, Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 140.

plan de acción mediante un proceso de evaluación, planeación, ejecución y nuevamente evaluación.

Un apartado importante de estos documentos es el relativo a las implicaciones institucionales para la mejora de la supervisión. En éste, se señala la importancia de que las autoridades educativas generen condiciones institucionales, políticas, laborales y administrativas para que la supervisión pueda desarrollar su tarea académica. Entre tales condiciones se mencionan de manera integral: la definición del perfil profesional de los integrantes del equipo de supervisión, elaborar lineamientos que regulen el acceso y permanencia en el cargo, actualización de los manuales de funciones de supervisión y renovar su normatividad, el desarrollo profesional de la supervisión, revisión de la distribución geográfica de las escuelas y la realización de un diagnóstico que dé cuenta de las condiciones en las desempeña sus tareas.

Bajo estas orientaciones algunas entidades federativas iniciaron la revisión de la función supervisora y diseñaron algunas formas para su fortalecimiento, algunos de manera integral como se sugiere, otros tan sólo con acciones de profesionalización, pero sin mayor articulación a una política educativa de alcances más contundentes. Otros más desarrollaron sus propuestas de innovación para la supervisión escolar por cuenta propia, pero siempre buscando fortalecer la función académica de esta figura.

Lo importante de las iniciativas emprendidas es que llevaron a plantear la necesidad de involucrar a la supervisión en las acciones de mejora de la educación.

Con todo y estos esfuerzos, la mayoría de los supervisores y apoyos técnicos a nivel nacional todavía no han transitado hacia nuevos roles, tales como el de asesor, monitor, negociador, acompañante, de acuerdo a la circunstancia particular que requiera de su participación. Muchos siguen rezagados, instalados en realizar prácticas tradicionales de atención, basadas en los usos y costumbres, mismas que no favorecen nuevas relaciones o interacciones que favorezcan una mejor comunicación para evaluar y planear la mejora de la escuela. Continúan centrados en el control y la atención de los

asuntos administrativos; desconocen a profundidad los planes y programas de estudio como referentes para evaluar el trabajo pedagógico que se desarrolla en las escuelas y asesorar hacia nuevas prácticas docentes.

Hace falta transformar el desempeño de los equipos de supervisión en las escuelas a través de la profesionalización o formación permanente de la función, orientar su desempeño mediante un modelo de gestión cuyos componentes le den la pauta para el ejercicio de nuevos roles, actitudes y procedimientos y proporcionarles herramientas que contribuyan a mejorar su gestión educativa, necesarias para evaluar, planear y formular estrategias pertinentes para conducir los cambios necesarios en la gestión de las escuelas, para tomar en cuenta sus necesidades y características particulares, orientar la labor docente hacia nuevos modelos de enseñanza, llevar a cabo un seguimiento y evaluación del impacto de su trabajo en la mejora de la escuela.

Lograr que los equipos de supervisión transformen su gestión de manera integral requiere generar condiciones institucionales para: la profesionalización y formación continua de la supervisión que le brinde referentes para la transformación de su relación y prácticas con los actores educativos; actualización de su normatividad; constituir un equipo profesional de supervisión capaz de evaluar su desempeño y el de sus escuelas; impulsar la planeación como una herramienta útil en la mejorar de su gestión y el de las escuelas que atiende; proporcionar una asesoría y acompañamiento acorde a las necesidades de cada escuela, entre otras acciones que contribuyan al logro de los propósitos educativos.

JUSTIFICACIÓN

La política educativa actual ha impulsado acciones de reformas curriculares con la finalidad de lograr la articulación de los tres niveles de educación básica, de mejorar la profesionalización del magisterio, así como redefinir la organización, funcionamiento y gobierno de las escuelas. De igual forma, se ha preocupado por crear programas encaminados a mejorar la calidad del servicio educativo y a reforzar la seguridad en las escuelas, se ha impulsado la participación de la comunidad educativa para mejorar las condiciones y

ambientes de aprendizaje de los alumnos, entre otras acciones, cuya meta principal es la mejora de la calidad de la educación pública.

Desde el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (ProSEdu) se plantea en el Objetivo 6, el compromiso de *“Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas”*.

Y para contribuir al logro de dicho objetivo, el ProSEdu, delimita en la Estrategia 6.4, el propósito *de lograr una mejor articulación entre los programas desarrollados por la Subsecretaría de Educación Básica, organismos sectorizados, áreas responsables en las entidades federativas y otras instituciones y organismos vinculados con la prestación de los servicios, de manera que se evite la duplicación y la existencia de estructuras paralelas y se refuerce la gestión de las autoridades educativas de las entidades federativas.*

Para desarrollar esta Estrategia, propone las Líneas de Acción siguientes:

6.4.1. Identificar las necesidades más urgentes de las 32 entidades federativas, en términos de gestión, innovación y financiamiento.

6.4.4. Establecer claramente las funciones, atribuciones y responsabilidades del personal que se relaciona con el funcionamiento de las escuelas, para que se corresponsabilicen del logro educativo y sea posible pedir cuentas y reconocer resultados del esfuerzo de cada uno.

6.4.5. Apoyar a los supervisores de los diferentes niveles y modalidades de educación básica, para que cuenten con las herramientas conceptuales, metodológicas, de equipamiento y mantenimiento que les permitan contribuir con las escuelas públicas que desarrollan procesos de transformación a partir de un nuevo modelo de gestión escolar orientado a la mejora continua de la calidad educativa y el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas.

Frente a esta política educativa, se visualiza la importancia de transitar hacia la modernización o transformación de la gestión educativa. Muchas son las voces que señalan la transformación de la supervisión escolar, ya que si

bien se le reconoce como una pieza clave en los cambios que están ocurriendo en los centros escolares, su función continúa centrándose más en tareas de carácter administrativo, por encima de cuestiones de orden pedagógico, situación en la que es urgente establecer un equilibrio, a fin de garantizar mejores aprendizajes y resultados educativos en centro escolar de educación básica.

Situar a la escuela como centro de la política educativa, demanda un paradigma de gestión institucional diferente, en el que se establezcan relaciones y prácticas distintas con las escuelas y la participación de las comunidades escolares sea referente sustancial para tomar decisiones.

Por su papel fundamental como enlace entre la estructura del sistema educativo y los centros escolares, las tareas de supervisión requieren en el nuevo milenio de un estratégico esfuerzo de transformación de su gestión con el propósito de orientar a las escuelas de educación básica hacia la mejora de la calidad de los aprendizajes de sus alumnos y del servicio educativo que ofrecen a la sociedad.

Los niños y jóvenes de este país, ya sea de comunidades urbanas, rurales o indígenas tienen la obligación de cursar la educación básica, al mismo tiempo es su derecho como ciudadanos mexicanos de acceder, avanzar y egresar de la misma. Para lograrlo, es indispensable tener una escuela —con las condiciones adecuadas a sus edades y necesidades, las cuales garanticen su bienestar y salud. Estas condiciones incluyen, por un lado, recursos materiales, humanos, financieros y organizativos y, por otro, procesos de gestión, de enseñanza y de aprendizaje”.¹⁵⁶

La supervisión como unidad de orientación e intermediación, representa un respaldo a las decisiones importantes para el logro de la calidad educativa en las escuelas, ya que es un gestor estratégico que facilita los apoyos necesarios para el desarrollo de programas específicos, su trabajo práctico se vincula con logro de los propósitos educativos.

¹⁵⁶ INEE, *El derecho a la educación en México*, México, INEE, 2010, p. 71.

*–Necesitamos una nueva mentalidad
que permita a los educadores convertirse en agentes,
no en víctimas del cambio”.*
Michael Fullan¹⁵⁷

1.- GESTIÓN EDUCATIVA

1.1 Una nueva gestión educativa

La gestión educativa promueve una educación con calidad para todos, conlleva necesariamente el rumbo del cambio en la dinámica escolar e institucional para la mejora del rendimiento académico del alumnado. En tal sentido, habrá que poner en marcha nuevas prácticas, formas de relación y valores, que propicien una mejor interacción entre los estudiantes, profesores, directivos y otras instancias de la estructura del sistema educativo con el fin de transformar la cultura escolar y lograr, entre todos, una formación de calidad.

*“... la gestión educativa no es un nuevo nombre para la administración ni para la planificación. La gestión educativa sólo puede ser entendida como nueva forma de comprender y conducir la organización escolar, en la medida en que se reconozca como uno de sus fundamentos el cálculo estratégico situacional; y, más aun, sólo en la medida en que éste preceda, presida y acompañe esa acción educativa de tal modo que, en la labor cotidiana de la enseñanza, llegue a ser un proceso práctico generador de decisiones y comunicaciones específicas”.*¹⁵⁸

Asimismo es preciso fortalecer la comunicación entre el sistema educativo y las autoridades locales con los actores escolares y sociales para favorecer el diálogo entre todos los involucrados. El cambio en el modelo de gestión institucional, inicia con el reconocimiento de la escuela como una organización social que, como tal, requiere asistencia externa para el logro de su misión. La supervisión escolar puede proporcionar esta asistencia.

¹⁵⁷ Fullan, Michael, *Las fuerzas del cambio*, Madrid, Akal, 1993, p. 9.

¹⁵⁸ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). *Gestión educativa estratégica*, Buenos Aires, s/f, p. 16.

El paradigma de gestión institucional que prevalece en la estructura del sistema educativo hoy en día, y en la mayoría de los centros escolares, no corresponde a las demandas educativas de una sociedad en constante cambio, de una sociedad cada vez más democrática, ni con el perfil de los niños y jóvenes de este nuevo siglo. Sin embargo, los actores educativos reconocen la necesidad del cambio de la escuela para mejorar la calidad del logro educativo. Es así que, la *transformación de la gestión escolar* e institucional tendrá que ser vista más como un medio, que como un fin en sí mismo.

Una nueva *gestión escolar* exige que en los centros educativos desarrollen ambientes de trabajo en donde todos puedan participar de forma corresponsable en la mejora de la calidad de los procesos educativos. Para ello, es fundamental orientar la transformación de la escuela hacia una real horizontalidad de su cultura, en la que valores centrales como la igualdad y la colaboración, estén presentes en las prácticas institucionales y en la interacción social.

A la par del cambio de gestión en las escuelas, es necesario llegar a instancias ubicadas fuera de ésta, tal como la supervisión, que influyen -directa o indirectamente- en la organización y funcionamiento de las escuelas. La supervisión es una función del sistema que puede asegurar un servicio de calidad, para eso el modelo de gestión institucional tendrá que estar alineado en el mismo sentido que el escolar.

El gran reto del sistema luego de reconocer la necesidad del cambio educativo, que permita a los estudiantes mejorar su rendimiento académico es colocar a la supervisión, en corresponsabilidad con el director, al servicio de la escuela, de tal forma que a través de su gestión, es decir, de su hacer cotidiano:

- a) Reconozca que la escuela es única y atienda su heterogeneidad.
- b) Centre su atención en la mejora de la calidad de los aprendizajes de los alumnos y de las prácticas de enseñanza de los maestros.
- c) Fortalezca los procesos de participación y promueva nuevas formas de organización de los docentes y directivos.
- d) Promueva la corresponsabilidad en el cumplimiento de la misión de las escuelas de la zona y de sus resultados educativos.

- e) Procure que las tareas y requerimientos administrativos se lleven a cabo de manera eficiente con la finalidad de que estos no obstaculicen las tareas de orden pedagógico.
- f) Enriquezca las propuestas de planeación que hacen las escuelas aprovechando los proyectos y programas existentes para promover propuestas de innovación en el aula.
- g) Dé respuesta a las escuelas para mejorar los servicios que ofrecen, además brinde y gestione los apoyos técnicos para que se alcancen las expectativas de mejora académica que los docentes y directivos se han propuesto lograr.¹⁵⁹

Sin embargo, atender estos retos implica por un lado, dejar atrás costumbres y tradiciones instaladas en el ámbito educativo y redefinir las responsabilidades en torno al trayecto que siguen las políticas educativas hasta llegar, justo, a la escuela y el aula. Y, por otro, profesionalizar la función supervisora, actualizarla y posibilitar el desarrollo de las competencias más afines a dichos retos.

La gestión educativa se ha convertido en un concepto de actualidad. Su significado presenta interesantes diferencias, hay quien afirma que se relaciona con una forma de realizar tareas junto con otros; unos más simplemente afirman que es un cambio de nombre de la administración; y otros la definen como una actitud de vida, relacionada con dejar atrás la tradición y llevar a cabo prácticas innovadoras¹⁶⁰ que permitan avanzar hacia cambios concretos en la cultura y en los procesos de mejora que los actores educativos realizan de manera permanente para privilegiar mejores aprendizajes.

1.2 Gestión y calidad educativa

Mejorar la calidad de los servicios educativos implica reflexionar sobre qué significa calidad en el campo de la educación, ¿contar con tecnología de punta, materiales didácticos digitales, profesores con alto nivel académico, infraestructura y equipamiento modernos? La calidad de la educación se ha incorporado al lenguaje de diferentes actores: sociales, políticos, económicos,

¹⁵⁹ SEP-SEB, *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar*, México, SEP, 2006, pp. 8-10.

¹⁶⁰ Medina Noyola, Margarito, *Calidad y Gestión Educativa*, [en línea], México, Editorial del Magisterio "BENITO JUÁREZ" del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 2010, [consultado el 04-02-2010], La Tarea, Revista de Educación y Cultura de la sección 47 del SNTE, (núm. 18). Disponible en Internet: <http://www.latarea.com.mx/articu/articu18/mmedina18.htm>

del campo de la investigación, entre otros. Ser más eficiente en el desempeño de tareas para la vida y el trabajo, puede ser parte de las posibles respuestas¹⁶¹.

De acuerdo con las tendencias de principios de siglo, podemos decir que este binomio: calidad y gestión educativa son casi inseparables, su estrecha relación consiste en reconocer que una educación de calidad es multidimensional. Va más allá del aprendizaje de los alumnos. La calidad en los procesos educativos se convierte en un medio para lograr un fin: mejores aprendizajes y resultados. Tiene que ver con que la escuela cuente con los insumos necesarios y suficientes para realizar su tarea principal, y que éstos se aprovechen de manera adecuada; que los procesos educativos se mejoren de forma continua; que haya coherencia entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos; que el contexto social sea incluido en el diseño y desarrollo de la planeación estratégica y que ésta sea pertinente; que el aprendizaje de los alumnos sea relevante, significativo, más allá de las fronteras escolares; que la eficacia interna se refleje en el proceso de acceso, permanencia y egreso de los alumnos de cada nivel de educación básica; y que la equidad se traduzca en la atención de todos los alumnos, sin que el ritmo de aprendizaje sea un obstáculo.

Calidad en la educación también tiene que ver con las acciones inherentes al proceso de gestión de los centros educativos y a los resultados del aprendizaje de los alumnos. Una educación de calidad igualmente se relaciona con la formación de ciudadanos autónomos, informados, eficientes y responsables, con conocimientos, habilidades y valores útiles a lo largo de la vida¹⁶².

¹⁶¹ "... Reivindicar un concepto de calidad educativa que combine equidad y eficiencia, cohesión social y libertad, que defienda un concepto de escuela para todos y abierta a todos, gestionada bajo principios democráticos...". Apud: Sarramona, Jaume. "La calidad de la Educación: factores importantes a considerar". *De encuentros. Revista de análisis educativo y social*, enero-abril 2003, año 3, núm. 6, p. 10.

¹⁶² La Secretaría de Educación Pública con base en los lineamientos y filosofía del Programa Escuelas de Calidad (2002), define una escuela de calidad como aquella que *asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados del aprendizaje de todos sus alumnos, atendiendo la diversidad y necesidades particulares y sociales de sus educandos, lleva a cabo adecuadamente su organización y currículo, comprometiéndose con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar. Concibe a la escuela como una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos*

Pero conviene detenerse en los planteamientos que sobre el término calidad educativa hacen algunos especialistas en la materia. Por ejemplo, Sylvia Schmelkes sostiene que –al calidad como resultado de la educación básica debe entenderse claramente como su capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo y el desarrollo de los valores y actitudes acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para todos sus habitantes”¹⁶³.

En cambio para Michael Fullan calidad es sencillamente, el –elgo de los propósitos educativos fundamentales del nivel educativo”¹⁶⁴.

Mientras que para Pablo Latapí (1996), la calidad significa –al concurrencia de cuatro criterios que debieran normar el desarrollo educativo: *eficacia, eficiencia, relevancia y equidad*, como paradigma de macroplaneación; en el plano micro, la calidad arranca en la interacción personal de maestro y alumno, en la actitud de éste ante el aprendizaje”¹⁶⁵.

Y para la UNESCO agrega que, –al calidad de la educación en tanto derecho fundamental, además de ser eficaz y eficiente, debe respetar los derechos de todas las personas, ser relevante, pertinente y equitativa. Ejercer el derecho a la educación, es esencial para desarrollar la personalidad e implementar los otros derechos”¹⁶⁶.

Una educación de calidad es *relevante* en la medida que logra generar aprendizajes significativos y se relaciona con los más altos fines de la educación. Es *pertinente* cuando considera los contextos sociales y las

adquieran las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, lograr su participación en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

¹⁶³ Schmelkes, *op., cit.*, p. 13.

¹⁶⁴ Fullan y Hargreaves, *op., cit.*, p. 5.

¹⁶⁵ Latapí, Pablo, *Tiempo educativo mexicano I*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1996, s/p.

¹⁶⁶ Blanco, Rosa, *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*, Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), [en línea], Argentina, UNESCO, 2007, Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>.

características de los estudiantes, en congruencia con el currículo a desarrollar, procura que los contenidos de la educación sean significativos para personas de distintos estratos sociales, culturas e intereses; de forma tal, que pueda aprehenderse la cultura local, nacional y mundial, para constituirse como sujetos universales. Es *eficaz* en la medida y proporción en la que se alcanzan los objetivos educativos previstos. Es *eficiente* cuando permite que los niños accedan, permanezcan y concluyan los diferentes niveles de la educación básica en la escuela en el tiempo establecido para ello.

Por otra parte, la calidad implica la *equidad*, cuando garantiza que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad. En este sentido, Giomar Namó explica que hace falta un razonable equilibrio entre calidad y equidad, reconoce que —hoy la oferta se divide entre una enseñanza minoritaria de alta calidad para una élite y otra sin ninguna calidad para una gran masa que, aunque ingrese a la escuela, no alcanza a satisfacer sus necesidades de aprendizaje”¹⁶⁷. Resalta la importancia de crear oportunidades de acceso a la escuela o a experiencias de aprendizaje para quienes no las tuvieron.

El gran reto en este terreno es lograr un rendimiento escolar similar entre los estudiantes provenientes de distintas clases sociales. Los beneficios de la educación han de llegar a todos los niños y jóvenes sin excepción. —El principio de equidad se relaciona con la atención a la diversidad, la cual parte de la constatación de que todos los sujetos son distintos”¹⁶⁸.

De manera amplia, *la calidad del servicio educativo* depende de las personas, del tipo de relaciones que establecen para desarrollar diferentes tareas en conjunto, con la finalidad de mejorar continuamente. Por ello, en la gestión educativa resulta esencial incluir aspectos como la participación, el compromiso, la colaboración, el trabajo colegiado, la formación profesional de los actores implicados en la materia, para alinear la acción de cada individuo como clave del cambio de la organización educativa.

¹⁶⁷ Namó de Mello, *op., cit.*, p. 25.

¹⁶⁸ Sarramona, *op., cit.*, p. 13.

A partir de estos aspectos, la gestión y la calidad pueden pensarse como un conjunto de actitudes y procesos mediante los cuales distintas instancias educativas identifican las formas en que desarrollan su quehacer institucional para mejorarlo, haciendo uso de la evaluación continua de sus acciones, de la construcción de la visión de futuro, del replanteamiento de su misión y la elaboración conjunta de un plan estratégico que oriente el cambio.

Un sistema educativo de calidad se preocupa por identificar escenarios de futuro para prevenir los requerimientos y exigencias que el medio impondrá en la medida del crecimiento poblacional, los cambios sociales que conlleva, las exigencias del mercado de trabajo, los problemas del mundo globalizado, entre otros factores que caracterizan la vida actual.

1.3 Enfoque de gestión centrado en la escuela

La escuela

La escuela es una organización social de carácter social y cultural, donde los sujetos desarrollan, construyen y movilizan saberes. Es un lugar donde sus integrantes participan de un modo especial en las interacciones y relaciones que se establecen en su interior, ya que está conformada por personas y por los roles que cada uno desempeña¹⁶⁹.

Asimismo, *la escuela* es una entidad compleja por el lugar social que ocupa, por su estructura organizativa, las formas de relación entre sus diversos actores, su funcionamiento formal, la cultura interna que la caracteriza, sus costumbres, su código moral¹⁷⁰, sus tradiciones y ceremonias, así como por la manera en que es administrada desde el interior y desde el sistema, para el suministro de recursos, la resolución de conflictos laborales y sociales, y la rendición de cuentas. Tiene una personalidad distinta según el contexto donde se ubique.

En el marco de las innovaciones educativas que en el SEN se impulsan, la gestión escolar se considera como un factor de mejora de la calidad, asociado a

¹⁶⁹ Stalculp, *op. cit.*, 1969, p. 82.

¹⁷⁰ *Ibid*, p. 85.

las reformas curriculares de la educación básica. Pero la gestión escolar, como ya se mencionó, tiene que ver con las formas culturales de interacción, mismas que hace falta transformar.

Para que esta transformación sea una realidad, es necesario involucrar, a todos los actores que intervienen en los procesos educativos, dentro y fuera de la escuela, de manera equitativa y responsable. De tal forma que este cambio, impacte en la mejora del logro educativo, en los procesos de enseñanza aprendizaje y en la eficacia del servicio que ofrece la escuela a la sociedad.

Así pues, se requiere formalizar la *práctica reflexiva* y la *reflexión sobre la práctica*, al respecto Perrenoud define la *práctica reflexiva* como una postura permanente que se inscribe dentro de una relación analítica con la acción, y supone la toma de conciencia sobre la realidad. Señala que, reflexionar sobre la práctica conlleva a *–ejercer la capacidad de observación, de análisis, de metacongnición y de metacomunicación*¹⁷¹.

A fin de ampliar su definición del concepto reflexión, Perrenoud encuentra en el diccionario Casares dos acepciones: una que es *fís* de acción y efecto de reflejar o reflejarse, que procede del verbo reflejar, hacer retroceder o cambiar de dirección la luz mediante el choque con una superficie adecuada como un espejo y la segunda como acción y efecto de reflexionar, uso figurado derivado de reflejar: considerar nueva y detenidamente una cosa¹⁷².

Más allá de la metáfora del espejo según la cual, el pensamiento se toma a sí mismo como objeto, Perrenoud considera la práctica reflexiva como la reflexión sobre la situación, los objetivos, los medios, los recursos, las operaciones puestas en marcha, los resultados y la evolución previsible de la acción.

Para Perrenoud, reflexionar sobre la acción es convertirla en objeto de reflexión, ya sea para compararla con un modelo prescriptivo, para explicarla, hacer una crítica o un análisis de la misma.

En este tenor, la reflexión sobre la práctica se advierte necesaria como una condición para el mejoramiento de los procesos y resultados educativos y una

¹⁷¹ Perrenoud, Philippe, *Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar*, Barcelona, Grao, 2004, p. 17.

¹⁷² *Ibid*, p. 29.

estrategia para el trabajo que desarrolla la supervisión y la escuela. Otras de las condiciones que se requieren son la *colaboración y participación* de todos los involucrados en la tarea educativa, ya que juntos contribuyen en la construcción de climas favorables al aprendizaje, dinamizan el trabajo docente y logran la atención y resolución conjunta de problemas específicos de los alumnos. Asimismo, benefician la puesta en práctica de innovaciones didácticas que mejoren la enseñanza. De igual forma ayudan a involucrar a los padres de familia en los procesos pedagógicos, incluso evaluar tales acciones para conocer su impacto en la cultura escolar.

La escuela requiere efectuar procesos sistemáticos de *evaluación y planeación*, acompañada de la asesoría proporcionada por *la supervisión*, quien a su vez requiere conocer a cada escuela y conducir el cambio correspondiente a través de la construcción de un plan estratégico de zona que apoye un trabajo conducido hacia la transformación de la gestión escolar. A través de un proceso de evaluación, análisis de información, del diseño de un plan de acción que contemple la asesoría y acompañamiento y la evaluación del impacto de las acciones emprendidas en los procesos y resultados educativos. Cabe señalar que la planeación por sí sola no conduce a la transformación de la gestión, pero su desarrollo pone en acción nuevas formas de organización y de relaciones entre los actores educativos.

Dicha transformación significa encontrar *nuevos estilos para gobernar y administrar la escuela de manera democrática*, otras formas de ejercer la autoridad e impulsar mecanismos para la toma de decisiones de manera compartida; para *trabajar en los procesos pedagógicos de manera asertiva y colegiada*. Esto implica renovar reglamentos y normas escritas que dan rumbo a la organización escolar, pero también aquellas tácitas, que se perciben en el ambiente de trabajo y a veces obstaculizan. Para lograr lo anterior el liderazgo compartido y el trabajo colegiado pueden ser mecanismos que posibiliten nuevas formas de gobierno.

Es importante *llevar estos conceptos a la práctica y desarrollar aprendizajes* para todos los actores involucrados: alumnos, padres de familia, maestros, directores, supervisores y apoyos técnicos pedagógicos, entre otros. A través de impulsar la participación en la autoevaluación de la escuela de las instancias

creadas al interior de la misma, tales como la Asociación de Padres de Familia y los Consejos Escolares de Participación Social para aprender a no sólo a detectar necesidades e intereses de la comunidad escolar, problemas de enseñanza y aprendizaje, resolver conflictos de manera colectiva, también mediante la vinculación con otras instituciones que ya cuentan con una oferta de talleres y conferencias dirigidas a las familias y de manera particular a los jóvenes sobre temas diversos; de tal suerte que, servicios y procesos como la evaluación, la planeación y la *asesoría y el acompañamiento* apoyen la transformación de la gestión escolar.

Cabe señalar que todos y cada uno de los actores deben aprender a trabajar de manera colaborativa, participando en los diferentes momentos de la evaluación y planeación escolar, cada uno desde su propio campo de acción: el docente en el aula, el alumno en grupo, los padres con sus hijos, el supervisor con sus escuelas y directores, los directores con sus colectivos docentes, y los docentes entre sí. De tal forma tener el panorama de los aspectos que interesa fortalecer en cada espacio y poder elaborar un sólo plan de manera conjunta.

Por otra parte, cabe subrayar que son *dos los procesos de gestión* que están relacionados de manera estrecha y en sentido bidireccional con un mismo enfoque: *uno el de gestión escolar que ocurre al interior de las escuelas, y otro, el de gestión institucional que implica a la supervisión*. Ambas instancias, la escuela y la supervisión, estarán alineadas en la misma dirección de gestión, aunque cada una con sus propias particularidades. Lo cual potenciará las posibilidades de cambio en la organización y cultura escolar, y al mismo tiempo, en la estructura educativa.

La supervisión al servicio de la escuela

La supervisión escolar se caracteriza, de manera tradicional, por su rol de autoridad administrativa escolar, por su posición intermedia entre la escuela y el sistema, por su experiencia en el campo educativo, su habilidad para resolver conflictos políticos y laborales relacionados con la escuela y sus trabajadores, por su competencia en la aplicación de la Normatividad escolar y por su responsabilidad en el funcionamiento regular de los centros educativos de carácter escolarizado.

Más allá de este rol de autoridad encargada de la vigilancia y el control escolar que le ha conferido el sistema educativo por décadas. Hoy su *misión* tiene una clara orientación: asesorar el logro de los propósitos educativos con calidad y equidad.

La supervisión trabaja al servicio de la escuela, siempre y cuando¹⁷³:

- Transforma la fiscalización por la orientación o asesoramiento y supervisar para conocer, acompañar y planear una mejor colaboración.
- Reconoce que la escuela es única y atiende a su heterogeneidad.
- Centra su atención en la mejora de la calidad de los aprendizajes de los alumnos y de las prácticas de enseñanza de los maestros.
- Centra su atención en la mejora de la calidad de los aprendizajes de los alumnos y de las prácticas de enseñanza de los maestros.
- Fortalece los procesos de participación y promueve nuevas formas de organización de los docentes y directivos.
- Promueve la corresponsabilidad en el cumplimiento de la misión de las escuelas de la zona y de sus resultados educativos.
- Procura que las tareas y requerimientos administrativos se lleven a cabo de manera más eficiente, con la finalidad de que éstos no obstaculicen las tareas de orden pedagógico.
- Enriquece las propuestas de planeación que hacen las escuelas aprovechando los proyectos y programas existentes para promover propuestas de innovación en el aula.
- Apoya a las escuelas para mejorar los servicios que ofrecen, además brinda o gestiona los apoyos técnicos para que alcancen las expectativas de mejora académica que los docentes y directivos se han propuesto lograr.

En las dos últimas décadas *la supervisión escolar se encuentra instalada justo frente a la costumbre y la exigencia de su innovación*. Muchas voces la señalan como la *pieza clave del cambio educativo* y se afirma que tal propósito se puede lograr si la supervisión se reconoce como una instancia al servicio de las necesidades de la escuela y la comunidad escolar, no sólo de la administración educativa. Capaz de influir positivamente en la gestión escolar e institucional.

¹⁷³ SEP/SEB, *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar*, México, SEP, 2006, pp. 8-10.

2. GESTIÓN EN LA SUPERVISIÓN ESCOLAR

2.1 La supervisión, clave en el cambio educativo

La supervisión escolar se caracteriza, de manera tradicional, por su rol de autoridad administrativa escolar, por su posición intermedia entre la escuela y el sistema, por su experiencia en el campo educativo, su habilidad para resolver conflictos políticos y laborales relacionados con la escuela y sus trabajadores, por su competencia en la aplicación de la Normatividad escolar y por su responsabilidad en el funcionamiento regular de los centros educativos de carácter escolarizado.

Sin embargo, en los últimos veinte años, (última década del siglo pasado y la primera del nuevo milenio), la supervisión se comprende a partir de una estrecha articulación con la *mejora o cambio educativo*, lo cual conlleva, para ello requiere en primera instancia de la mejora de su propia función al interior del sistema de administración educativa donde corresponde a su funcionamiento.

La *mejora de la educación* significa la construcción ideal de una buena educación, refiere Juan M. Escudero¹⁷⁴, este autor señala que desde la preocupación por la mejora se ha desarrollado una amplia variedad de *aplicaciones y enfoques* teóricos y metodológicos para explicar su naturaleza y dimensiones. Añade que, la mejora de la educación, se ha traducido en *políticas, programas, proyectos y reformas* con la finalidad de situarla en las escuelas, aulas y más allá, en el sistema mismo. Tiene que ver con los *procesos y las condiciones* necesarias para que ocurra. Es expresión de capacidades, lenguajes y prácticas. Y lo más importante, está asociada a términos como *innovación, cambio y calidad*.

Escudero afirma que en esta búsqueda se han difundido enfoques para la mejora de la educación que parecen ajenos o insensibles a los contextos sociales y culturales donde se han aplicado. Por ello, señala la importancia del reconocimiento del contexto particular en el momento de proponer acciones

¹⁷⁴ Segovia, Jesús Domingo (coor.), *Asesoramiento al centro educativo*, México, SEP/Octaedro, 2004, pp. 15-19.

para la mejora, tomar en cuenta la historia de la educación y los afanes por mejorarla, de tal manera, conocer el pasado y el presente, para que, desde esa comprensión, se construyan los puentes que nos permitan arribar al futuro.

En tal sentido, se reconoce el papel fundamental que la supervisión ha tenido a lo largo del desarrollo o evolución del sistema educativo, pero también de la situación actual por la que atraviesa y, por supuesto, de la potencialidad de su desempeño como pieza clave en *el cambio o mejora educativa*.

Es importante señalar que la necesidad del *cambio educativo*, no necesariamente emana del interior de las escuelas. En la mayoría de los casos llega del exterior, ya sea desde la implementación de políticas diseñadas desde la administración educativa, por la vía de las recomendaciones internacionales que se gestan en los organismos especializados en materia educativa, por las tendencias que muchas veces de dichas recomendaciones se derivan y, también por la necesidad social de caminar hacia la conformación de sociedades cada vez más democráticas. Pocas veces el cambio se origina de —abajo hacia arriba”.

Quizá por ello, la escuela o la comunidad escolar no siempre está dispuesta a asumir el *proceso de innovación, mejora o cambio*, generalmente se resiste. Uno de los motivos de tal resistencia puede ser también el modo en que formalmente hacen su aparición, vía la imposición o la obligación. Desde esta perspectiva, todo lo que implica su operación se ve como una carga más o como mero trámite burocrático. La esencia de la mejora, sencillamente se desdibuja.

Ante esto, la supervisión de entrada no impone el cambio o la mejora educativa a las escuelas, recurre a nuevas prácticas y nuevos roles para asesorar, orientar y dialogar con la comunidad escolar; reconoce sus fortalezas y áreas de oportunidad, intereses y necesidades y con ello sensibiliza e involucra a todos los integrantes con objeto de estimular el interés por el cambio y diseñar juntos la mejor forma de implantar una innovación cuyos beneficios sin duda sean lograr mejores aprendizajes. En este sentido, Michael Fullan señala entre otras directrices: *4.- Elija un distrito en el cual, el cambio tenga la oportunidad de ocurrir, o no espere mucho cambio. [...] -la presencia*

*de interés en el cambio o la influencia para el cambio debe ser mínima.- Sin eso, el funcionario ejecutivo es tan impotente como todos los demás, y de hecho es probable que se convierta en un chivo expiatorio*¹⁷⁵.

El proceso de cambio es en el corto y largo plazo, no concluye con el primer momento, para ello el supervisor conoce el contexto social y cultural donde se ubica cada escuela, evalúa sus procesos y resultados, elabora un plan, lo pone en práctica, lo sigue, evalúa sus alcances, vuelve a diseñar objetivos, metas y estrategias; todo ello con la finalidad de transformar las prácticas que impiden el movimiento y lograrlo de manera organizada, sistémica y con el apoyo de toda la comunidad escolar en un proceso de comunicación permanente.

La supervisión en la ruta del cambio *no sólo supervisa*, según el caso lo amerite, *asesora, colabora, monitorea, colegia, lidera, motiva, promueve, gestiona* con tal de avanzar con mayor certeza hacia la meta institucional. El reto es amplio y complejo porque en la misma medida en que se pide el cambio a la escuelas, la supervisión también cambia. Es importante que sea en el mismo sentido, es decir, que aquellos procesos que se pide a la escuela que transforme, la supervisión de igual forma, los ponga en práctica. El supervisor escolar es al mismo tiempo, *sujeto* del cambio y *objeto* del cambio educativo. Pero siempre tendrá presente que la escuela y los miembros de la comunidad escolar (alumnos, padres de familia, maestros, directores) son los centros del cambio. Al respecto, Fullan en el mismo texto, en otras de sus directrices recomienda a los supervisores o administradores de la zona escolar:

- *–Éntrense en la instrucción, la enseñanza y el aprendizaje, y los cambios en la cultura de las escuelas*”, ya que es fundamental instalar la colaboración y la mejora continua, por un lado, en el ámbito del aprendizaje de los estudiantes y, por otro, en el de los responsables de la educación.
- *–Sobre todo, trabaje para convertirse en un experto en el proceso del cambio*”. Si alguien tiene la posibilidad de movilizar a un gran número

¹⁷⁵ Fullan, Michael G. y Suzanne Stiegelbauer, *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*, México, Trillas, 1997, p. 183.

de escuelas hacia el cambio es el administrador o supervisor escolar. Para ello se debe considerar desde el plano institucional la posibilidad de hacerse de un equipo de apoyo al supervisor a fin de garantizar una mejor atención a las escuelas.

Sin duda, hay que prepararse para liderar y asumir el cambio educativo, desde varios aspectos, tales como: el conceptual, el técnico y el profesional con la finalidad de avanzar con mayor certidumbre en cada etapa de un proceso que ya no puede detenerse.

2.2 La nueva gestión de la supervisión

Son múltiples los saberes que están transformando el mundo y cada aspecto de la vida cotidiana. Se dice que utilizar un aparato electrónico cualquiera requiere entender un complejo manual de varias páginas, a veces, en un idioma ajeno. Se habla de que los avances en las telecomunicaciones están sustituyendo la enseñanza presencial por los *aprendizajes a distancia a través del Internet*. El desarrollo de la ciencia y la tecnología exigen nuevas competencias de las nuevas generaciones. Lo anterior representa algunos de los grandes retos que enfrentan hoy los sistemas educativos.

La educación, sin duda, se alinea en la misma dirección de la odisea del mundo moderno, tiene que revolucionar las formas tradicionales de enseñanza, mejorar sus procesos y resultados, desarrollar competencias para la vida contemporánea en aras de la formación de los ciudadanos que demanda la sociedad y el mercado de trabajo. Hoy el reclamo a la escuela es formar hombres y mujeres con amplio conocimiento, capacidad creativa e innovación¹⁷⁶.

La responsabilidad por la mejora de la educación es la tarea fundamental de todos los involucrados en el sistema, de manera particular de la supervisión, por su cercanía con la escuela. Para que la supervisión impulse una *gestión* que contribuya a *lograr mejores procesos y resultados* es importante precisar cuáles son las características de dicha *gestión*:

¹⁷⁶ Amar, José, *La función social de la educación*, [en línea], Colombia, Hemeroteca científica en línea, Universidad del Norte, s/f, pp. 74-85. (Consultado el 07/05/10) Disponible en Internet: <http://www.redalyc.com>

Incluyente y participativa. El desarrollo de una cultura de colaboración lleva implícita la participación activa de todos los actores educativos (Jefes de sector, supervisores, asesores técnicos, personal docente y administrativo escolar). Es importante establecer acuerdos que regulen la colaboración de cada integrante del equipo colegiado, de tal forma que se consideren todas las opiniones y aportaciones por diferentes que sean, en beneficio del colectivo. Se trata de promover la contribución activa de los miembros del grupo para mejorar la calidad de las decisiones organizativas y que nadie quede fuera de las decisiones.

Reflexiva. Sugiere el espacio de reflexión junto a la acción, es decir, la revisión constante sobre la práctica profesional de los supervisores, asesores, directores y docentes para reconocer el alcance de los propósitos planteados. Se reflexionan y analizan los resultados que se obtienen a partir de la aplicación de un plan estratégico en las escuelas de la zona y de la forma en que se resuelven determinadas situaciones para hacer eficientes los procesos educativos de la supervisión y de la escuela. Es recomendable impulsar un proceso reflexivo, analítico y sistemático como mecanismo para poner en la mesa del debate la asesoría o colaboración. Cabe señalar que la reflexión no es un proceso de evaluación formal, pero sí un modo de observar críticamente el quehacer cotidiano.

Parte del diálogo informado. Como mecanismo que posibilita la comunicación y el intercambio crítico y propositivo entre pares (coordinadores, supervisores, docentes, directores, asesores o integrantes del equipo de supervisión), para favorecer la expresión de ideas y opiniones a fin establecer acuerdos, definir objetivos, estrategias y metas para mejorar la comunicación e interacción entre los distintos actores. Dialogar con los otros permite la exploración de sus ideas, así como el conocimiento de uno mismo. Este proceso sin duda, contribuye a dejar atrás la imposición de opiniones para obtener acuerdos producto de la reflexión y el diálogo, mejorando la respuesta del equipo de trabajo.

Propicia relaciones horizontales. Es importante que en la actuación e interacción entre los miembros del grupo de supervisores y asesores técnicos no medie la jerarquía como instancia autoritaria y de imposición. Hoy conviene

establecer relaciones horizontales para el desarrollo de actividades de trabajo que enriquezcan la dinámica grupal. Una relación horizontal favorece el clima para el diálogo y el aprendizaje, la expresión de comentarios y propuestas sin miedo a la descalificación genera un ambiente de confianza que permite potenciar las capacidades individuales y colectivas. Es necesario superar la cultura de la jerarquía y la verticalidad, su transformación establece estrecha relación con conceptos de colaboración, solidaridad y participación.

Fomenta la participación social. Hoy es necesario favorecer la participación de los padres de familia en los asuntos relacionados con el aprendizaje de sus hijos. En esta nueva gestión institucional la participación social es indispensable, para que ocurra, es fundamental abrir espacios para la constitución de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), instancia que puede conformarse con las Asociaciones de Padres de Familia, las Autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores. La supervisión orienta al colectivo escolar sobre la integración formal, organización de su estructura y funcionamiento, de tal forma que este apoyo acompañe a las escuelas en el diseño de estrategias para el logro de sus objetivos y metas planificadas, asimismo para generar redes de colaboración que apoyen y contribuyan a mejorar el servicio educativo.

2.3 Dimensiones de la gestión de la supervisión escolar

Las dimensiones son una convención que se utiliza para analizar el tipo de prácticas y acciones que se desarrollan en las instituciones educativas de carácter escolarizado. Es por esta razón que se les conoce como dimensiones de la gestión escolar, por su relación estrecha con el campo de acción. En este sentido, también tienen que ver con las diferentes funciones que debe realizar la supervisión escolar.

Para desarrollar este apartado se toma como referente la propuesta del Programa Escuelas de Calidad, desde el cual se viene trabajando hasta hoy con cuatro dimensiones: pedagógico-curricular, organizativa, administrativa, comunitaria y de participación social, pero considerando que éstas refieren a la

gestión escolar, se agrega una más: *la dimensión de política educativa*, retomada de la propuesta del INEE¹⁷⁷. De tal manera que para el caso del Modelo de gestión para la supervisión escolar se trabajarán cinco dimensiones con objeto de estar en línea directa con las diferentes tareas que la supervisión realiza.

Pedagógico-Curricular

Esta dimensión tiene como propósito atender y generar estrategias para:

Con los equipos de supervisión

- Establecer el trabajo colegiado para el intercambio académico y la definición de los propósitos de la asesoría y el acompañamiento que garanticen el manejo de los enfoques curriculares de acuerdo al nivel y modalidad de educación básica que atienden los supervisores.
- Conocer las condiciones específicas de cada escuela en términos del logro educativo para planear la mejora.
- Contribuir en la programación pertinente de proyectos, estatales y federales, de acuerdo a las necesidades y características regionales.
- Establecer estrategias de intercambio entre supervisores o equipos de supervisión para analizar la información de las escuelas de la zona escolar.
- Promover que las acciones y propuestas de asesoría o colaboración que se apliquen en la zona y región contribuyan al logro de los propósitos educativos de la educación básica.
- Convocar a reuniones académicas del Consejo Técnico de Zona Escolar

Con escuelas

- Garantizar los servicios de apoyo académico a las escuelas, a través de la asesoría y acompañamiento a las escuelas de la región o zona escolar.
- Detectar las necesidades de formación de docentes y directivos para iniciar su gestión.
- Asistir a reuniones académicas del Consejo Técnico Escolar

¹⁷⁷ INEE, *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*, México, INEE, 2008, p. 300.

Esta dimensión está relacionada con el dominio de los enfoques de enseñanza y aprendizaje vigentes, el uso y aprovechamiento de materiales educativos para maestros y alumnos, el diseño de estrategias didácticas, talleres y cursos; así como del impulso a la innovación pedagógica.

Cabe recordar que el trabajo colegiado es un recurso que permea la organización y dinámica de los equipos de supervisión en los Consejos Técnicos Escolares y en los Consejos Técnicos de Zona.

Organizativa

Es la dimensión que integra los elementos que conforman la organización y funcionamiento de la supervisión: tareas y funciones que realiza, cómo las realiza, cómo organiza el trabajo y de qué manera utiliza el tiempo en la atención de cada una de las escuelas de la zona.

Tiene que ver con el momento en que evalúa a las escuelas y su propia participación. Sobre la asesoría y acompañamiento para el proceso planeación escolar y del plan estratégico de zona. Para ello, se hace necesario definir los instrumentos y mecanismos para organizar al equipo de supervisión con algunos elementos, tales como: agenda de trabajo, uso del tiempo y formas de comunicación, es importante también crear un clima propicio para el trabajo colaborativo.

También interesa analizar las formas de gobierno en las escuelas, los estilos directivos, la gestión escolar, las relaciones laborales, las funciones del personal administrativo y docente.

Con las escuelas

Considera el cómo es el funcionamiento regular de las escuelas, promueve el cumplimiento de lineamientos y reglamentos vigentes. Aplica los principios de la organización escolar que se promueven desde el modelo de gestión para la supervisión escolar.

Administrativa

Se refiere a la administración de los recursos humanos, financieros y materiales con los que se cuenta el supervisor para otorgar el apoyo a las escuelas. Diseña estrategias e impulsa acciones que garanticen la operación de los servicios de asesoría y acompañamiento a la zona escolar.

Orienta a las escuelas sobre la administración de los recursos materiales y financieros, la adscripción de personal docente y de apoyo técnico, y sobre la calendarización y el tiempo efectivo de enseñanza.

Realiza acciones de Gestoría Administrativa en lo relativo a certificados y validación de recursos financieros. Lleva a cabo el trámite de oficios recibidos y emitidos, sistematiza datos estadísticos, lleva un registro del personal e inventario de bienes y materiales educativos de la zona.

Comunitaria y de Participación Social

Es la dimensión en la que participa la comunidad educativa y la sociedad para el enriquecimiento de los procesos educativos en las escuelas de la zona. El supervisor es uno de los responsables de que esto suceda. Promueve en las escuelas que las Asociaciones de padres de familia participen de forma corresponsable en el desarrollo de las acciones del centro escolar.

Además impulsa la vinculación de la escuela con la comunidad, conoce el contexto social y cultural de sus escuelas para gestionar y operar programas y proyectos educativos y de apoyo a la comunidad, a través de la vinculación interinstitucional para el mejoramiento social.

Pero sobre todo, orienta al colectivo escolar sobre la integración formal de los Consejos, sobre la organización de su estructura y funcionamiento, de tal forma que este apoyo acompañe a las escuelas en el diseño de estrategias para el logro de sus objetivos y metas planificadas, asimismo para generar redes de colaboración que apoyen y contribuyan a mejorar el servicio educativo.

Orienta de igual forma sobre la rendición de cuentas como mecanismo de comunicación social. Mantiene una interacción entre las distintas instancias: escuelas, instituciones, autoridades y asociaciones con el

fin de mantener y fortalecer el plan estratégico encaminado a mejorar las escuelas de la zona.

Política educativa

Esta dimensión, sin duda, tiene que ver con la razón de ser de la supervisión desde sus orígenes. La función supervisora tiene que ver con el seguimiento y vigilancia de la política educativa vigente, de la implementación de las reformas curriculares, promover las transformaciones educativas que se dan de manera periódica en el sistema, vigilar el cumplimiento de acuerdos nacionales y la operación de programas especiales. Pero también con el seguimiento, control y concertación respecto de las políticas laborales dentro del magisterio; influir en la toma de decisiones de las autoridades educativas y gremiales sobre diferentes problemáticas político laborales. –Alude al seguimiento, vigilancia y control que se ejerce para que se cumplan de manera efectiva los cambios y reformas que se imprimen a partir de la normatividad, los programas y estrategias educativas de los gobiernos, así como de los acuerdos con el magisterio en materia laboral”¹⁷⁸.

En esta dimensión el supervisor atiende y da solución a conflictos de carácter laboral, dar salida a situaciones jurídicas que así lo requieran para el personal docente e incluso a padres de familia y alumnos.

2.4 Herramientas de la nueva gestión

Las herramientas¹⁷⁹ sirven como apoyo para poner en práctica ciertas acciones o procesos. Por ello, para transformar el paradigma de gestión educativa hay que poner en marcha *procesos claves* que contribuyan a lograr dicho propósito. El Modelo de gestión para la supervisión escolar tiene como premisa que, en la medida que los equipos de supervisión conozcan el contexto social y cultural de sus escuelas, los resultados que obtienen, sus procesos educativos, así como su cultura escolar contarán con mayores elementos para diseñar su intervención en aras de contribuir a mejorar y transformar la gestión escolar, así

¹⁷⁸ *Ibid*, p. 305.

¹⁷⁹ “Una herramienta es algo que nos ayuda a resolver problemas, un instrumento que facilita la ejecución de una acción”. *Apud*: Bodrova, *op.*, *cit.*, p. 3.

como la propia. Cabe señalar que esta propuesta es sólo una vía, faltarían otras como la profesionalización y/o la actualización de la normatividad que regula la función supervisora para posibilitar una propuesta de innovación como esta.

Para ello se proponen algunas herramientas que les ayudarán en el proceso de cambio, tales como: *liderazgo compartido, trabajo colegiado y colaborativo, evaluación continua, autoevaluación, planeación estratégica, asesoría y acompañamiento y observación, registro de información y retroalimentación.*

LIDERAZGO COMPARTIDO

La primera cuestión que surge, ¿por qué se propone que el supervisor escolar ejerza un *liderazgo compartido*? Primero habrá que considerar que la función directiva que realizan los supervisores requiere una coordinación académica, profesional y flexible con su equipo para guiar las actividades que implica evaluar la situación de las escuelas de la zona escolar para poder elaborar un plan estratégico que contribuya a mejorarlas y al mismo tiempo diseñar una participación acorde a sus necesidades.

Es decir, que la autoridad se ejerce como una forma de gobierno desde la perspectiva de un *liderazgo compartido*. Para lograrlo es sustancial reconocer el potencial intelectual y práctico de todos los integrantes del equipo de trabajo, de la importancia de valorar sus aportaciones como relevantes en la toma de decisiones y conducir la organización partiendo de principios y valores que destaquen la horizontalidad en las relaciones que caracterizan a la nueva gestión institucional.

El *liderazgo compartido* en el marco de la gestión alude a una *autoridad de gobierno*, ya que, según Bernardo Blejmar, –al gestión es un proceso organizacional que requiere legalidad, la que le da el cargo, y legitimidad, la que le adjudican los dirigidos, avalando a quien ocupa ese mismo cargo”¹⁸⁰. Este autor considera como deseable que la *autoridad de gobierno* migre en

¹⁸⁰ Blejmar, Bernardo, *Gestionar es hacer que las cosas sucedan*, Argentina, Novedades educativas, 2005, p. 23.

liderazgo, y que son los dirigidos quienes otorgan ese *lugar de poder* que trasciende a la autoridad formal.

El liderazgo es sin duda, otra forma de poder, pero no desde la posición de mando o de autoridad, sino desde la de un guía que aporta credibilidad al proceso de cambio, que camina junto con los otros para lograrlo. No ordena. Convince, acuerda y conduce. Además, es reconocido por el conocimiento que tiene de su organización. El liderazgo compartido es una forma de gobernar junto con los demás.

TRABAJO COLEGIADO Y COLABORATIVO

El trabajo colegiado es una estrategia que se ha venido impulsando desde principios de los noventa como parte de la política educativa en la que se pretende que las escuelas transiten de una cultura individualista a una colaborativa.¹⁸¹ Tiene como fundamento la participación organizada de los miembros de un equipo, en el caso de la supervisión puede estar integrado por su grupo de apoyo, por otros supervisores de zonas escolares de la misma región o incluso por los directores de las escuelas de la zona escolar miembros de su Consejo Técnico de Zona, la única condición es que compartan la responsabilidad en los procesos de evaluación, planeación y ejecución de las acciones destinadas a fortalecer la calidad educativa.

El escenario ideal para el trabajo colegiado sería concebirlo como una necesidad y como un derecho de todos los maestros, un espacio de indagación, de investigación y acción pedagógica que potencie la necesidad de formación interdisciplinaria, el trabajo en equipo y la construcción de una visión compartida (León Mollinedo, 2005).¹⁸²

El trabajo colegiado se considera como una estrategia de análisis, reflexión, consulta y concertación, así como un medio fundamental para conformar un equipo académico capaz de dialogar, compartir conocimientos, experiencias y buscar soluciones a la problemática educativa de las escuelas en un clima de respeto, tolerancia y comunicación. A fin de proporcionar una

¹⁸¹ Barraza Barraza, Laurencia, *El trabajo colegiado en las instituciones formadoras de docentes en Durango*, [en línea], México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2007, (consultado el 19/04/2010). Disponible en Internet: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v9/ponencias/at13/PRE1178922594.PDF>

¹⁸² *Idem.*

mejor atención a las necesidades educativas de los miembros de la comunidad escolar: alumnos, maestros, directores y de ser el caso padres de familia.

Trabajo colegiado y colaborativo

La colaboración es un factor más que contribuye al cambio educativo. Ante una realidad fundamentada en un modelo de organización de la administración escolar cuyas características son burocratización, anonimato, superposición de tareas, lentitud de los procesos, pérdida irracional del tiempo, pérdida de la calidad y frustración personal¹⁸³, hace falta la reconstrucción de las relaciones de poder en la escuela, recomienda el IIPEE.

De acuerdo con el IPPE, uno de los nuevos paradigmas es el de la colaboración, es considerada como articuladora e integradora de la acción educativa, la planeación, la organización y la cultura escolar. Asimismo, como una respuesta productiva en un mundo donde los problemas son imprevisibles, las soluciones no son evidentes y las demandas se intensifican.

EVALUACIÓN PARA LA MEJORA CONTINUA

Partimos de considerar a la evaluación para la mejora continua como una herramienta de acceso al conocimiento de una situación determinada y como un medio más, que como fin. Ésta se desarrolla a lo largo de los procesos y acciones consideradas en el plan estratégico de zona que realiza la supervisión. El plan requiere evaluar continuamente su progreso. Implica la revisión y análisis sistemático de lo planeado versus lo realizado, con la finalidad de conocer el impacto de la mejora e identificar los aspectos que favorecen u obstaculizan el logro de las metas y objetivos propuestos. El equipo de supervisión diseña la forma más apropiada para realizar este proceso, de acuerdo con sus posibilidades particulares.

Es importante aclarar que la evaluación para la mejora continua no se limita a evaluar los avances sobre el plan, es continua y esto sugiere valorar y contrastar de manera permanente lo que se hace –prácticas- con lo esperado –

¹⁸³ Hargreaves, Andy, *Profesorado, cultura y posmodernidad, (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*, Madrid, Ediciones Morata, 1996, *Apud*: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), *Gestión Educativa estratégica. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa*. Buenos Aires, IIPE - Ministerio de Educación de la Nación, s/f, pp. 7-15.

resultados- para tomar decisiones sobre lo que obstaculiza o favorece el logro de los propósitos planteados.

La evaluación para la mejora continua es de utilidad para el supervisor, ya que también le aporta elementos suficientes para modificar el rumbo si es necesario, para determinar hasta qué punto las acciones emprendidas han dado los resultados esperados, si las tareas se llevan a cabo de manera responsable o equitativa, si la solución prevista requiere de mayor apoyo para ser más eficaz o pertinente, etcétera. En este modo de evaluar, son necesarios ingredientes tales como la apertura y flexibilidad para erradicar la rigidez o la falta de voluntad. Es importante reconocer el error como una posibilidad de aprendizaje, siempre se puede enmendar lo realizado con mayor creatividad y certeza.

La evaluación para la mejora continua hace referencia a un ciclo permanente de valoración que contribuye al mejoramiento permanente del en general, y de manera específica a la mejora constante de la educación. Lo cual es posible, si se tiene como base una planeación que rompa con el hábito de la improvisación y la espontaneidad, ya que la evaluación se establece en estrecha relación con los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar. El término parte de concebir a la educación como un proceso de perfeccionamiento y desarrollo sostenido.

La evaluación en otra definición se entiende como *“un proceso sistemático de obtención de información sobre acciones educativas, que permite obtener información válida y confiable para formar juicios de valor acerca de una situación. Estos juicios, a su vez, se utilizarán en la toma de decisiones consecuente, con objeto de mejorar la actividad educativa valorada”*¹⁸⁴.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA SUPERVISIÓN ESCOLAR

La planeación, sin adjetivo, es importante en cualquier aspecto de la vida cotidiana, sin duda, tanto en el ámbito personal como en el laboral, realizamos un plan de trabajo y programamos las actividades a desarrollar en un mes o un

¹⁸⁴ Apud: Ruíz Ruíz, José María, *La autoevaluación institucional en un centro de educación primaria*, Revista Iberoamericana de Educación, No. 8, OEI.

año. Pero, qué hace diferente a este proceso, si adquiere el carácter de estratégico. Justo en la visión de futuro. La planeación estratégica me permite visualizar y definir cómo me quiero ver desde el punto de vista profesional, por ejemplo, en cinco años, y qué tengo que hacer en ese lapso de tiempo, para que dicha visión se concrete. Por tanto, podemos afirmar que conlleva en sí misma el factor de cambio¹⁸⁵.

Por ello, la *planeación estratégica* es vista como un facilitador de cualquier organización educativa, sea esta una escuela o una instancia de la estructura del sistema, ya que su construcción permite reflexionar sobre las mejores vías o alternativas a seguir al iniciar un proceso de transformación. En este sentido, la planeación estratégica se considera como una herramienta fundamental para lograr un cambio¹⁸⁶ en las formas de organización o gestión educativa, es decir, en la práctica.

El enfoque que caracteriza a la planeación estratégica, tiene como base un proceso continuo y sistemático de análisis y diálogo para ubicar la ruta hacia el futuro deseado en el corto o mediano plazo. En este proceso, se toman en cuenta tanto los factores y situaciones que facilitarían su logro, como aquellas factibles de obstaculizarlo¹⁸⁷. Pero sobre todo proporciona la seguridad de dar pasos firmes en la búsqueda de la innovación o cambio.

Desarrollar la *planeación estratégica* permite al equipo de supervisión reflexionar, discutir y redefinir los valores y creencias básicas a través de acuerdos consensados, facilita el monitoreo de los avances, así como la toma de decisiones oportunas, con el propósito de orientar el cambio planeado. Ya que ofrece como uno de sus resultados, fortalecer las capacidades de gestión

¹⁸⁵ “La realización del cambio educativo implica “cambio en la práctica”, pero, ¿qué significa esto exactamente? Si bien el cambio en la práctica puede ocurrir en muchos niveles —el maestro, la escuela, el distrito escolar, etc.— [...] no es una sola entidad, aún si restringimos el análisis al nivel más simple de una innovación en un salón de clases. La innovación es *multidimensional*”. Apud: Fullan G. Michael, Trad. María Elisa Moreno Canalejas, *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*, México, Trillas, 1997, p. 43

¹⁸⁶ “El objetivo para los planificadores consiste en alcanzar una sensibilidad hacia el proceso de cambio y a las personas que intervienen en él lo cual implica una combinación de investigación y conocimiento experimental. [...] El cambio no es un proceso plenamente predecible. La respuesta no se encuentra buscando directrices ya hechas, sino luchando por comprender y modificar sucesos y procesos que son intrínsecamente complicados, difíciles de precisar, y siempre cambiantes”. *Ibid*, p. 99.

¹⁸⁷ SEP-SEB, *Plan Estratégico de Transformación Escolar*, SEP-SEB, México, 2006, p. 11.

de los actores escolares”¹⁸⁸. En la elaboración de un plan estratégico conviene impulsar la participación activa de todos los integrantes de un equipo.

Por su papel fundamental como enlace entre la estructura del sistema educativo y los centros escolares, las tareas de supervisión requieren de un estratégico esfuerzo de transformación de su gestión con el propósito de orientar a las escuelas de educación básica hacia la mejora de la calidad de los aprendizajes de sus alumnos y del servicio educativo que ofrecen a la sociedad.

Los niños y jóvenes de este país, ya sea de comunidades urbanas, rurales o indígenas tienen la obligación de cursar la educación básica, al mismo tiempo es su derecho como ciudadanos mexicanos de acceder, avanzar y egresar de la misma. Para lograrlo, es indispensable tener una escuela *–con las condiciones adecuadas a sus edades y necesidades, las cuales garanticen su bienestar y salud. Estas condiciones incluyen, por un lado, recursos materiales, humanos, financieros y organizativos y, por otro, procesos de gestión, de enseñanza y de aprendizaje*”¹⁸⁹.

La supervisión como unidad de orientación e intermediación, representa un respaldo a las decisiones importantes para el logro de la calidad educativa en las escuelas, ya que es un gestor estratégico que facilita los apoyos necesarios para el desarrollo de programas específicos, su trabajo práctico se vincula con logro de los propósitos educativos.

En este sentido, la intención fundamental de ofrecerle un Modelo de Gestión, es con la finalidad de proporcionarle un recurso adicional para la transformación de su quehacer, ya que se considera que un proceso aislado de un conjunto de acciones como la actualización de su Normatividad o la profesionalización de su función, no basta para lograr el propósito de mejorar su acción. No obstante, el Modelo le permitirá ejercer una supervisión escolar con un renovado compromiso encaminado hacia la mejora de la calidad educativa, en la cual se apoye el trabajo académico y se impulse la colaboración, entre otros aspectos importantes de la gestión educativa.

¹⁸⁸ *Ídem.*

¹⁸⁹ INEE, *El derecho a la educación en México*, México, INEE, 2010, p. 71.

La política educativa del Estado Mexicano, así como sus estrategias y acciones, se orientan hacia la mejora de los servicios educativos que ofrece, con la finalidad de alcanzar una educación de calidad.

Plantearse la mejora constante como medio para avanzar en el logro de la calidad y equidad educativas, exige que las actividades de supervisión se realicen en el marco de una estrategia de asesoría y acompañamiento a los directores y docentes de los centros escolares, siendo el liderazgo compartido, el trabajo colegiado y la planeación estratégica las bases fundamentales de una nueva relación con la comunidad escolar.

Aunque la línea de gestión educativa estratégica es la misma al interior de la escuela como fuera de ésta, hacia otras instancias del sistema, la supervisión tiene una especificidad por el ámbito de su desempeño. No es lo mismo realizar un plan estratégico para la escuela que para la zona escolar, de ahí la importancia de conducir su realización de modo particular. De igual forma, requiere claridad en el ejercicio de su liderazgo como promotor del cambio o transformación educativa para la mejora de la gestión escolar y pedagógica en cada una de sus escuelas.

Por eso un modelo para la supervisión, con sus especificidades, porque se aspira a lograr una supervisión que no sólo supervise sino asesore, que no fiscalice sino participe, que no controle sino colabore. En esta visión, el enfoque que se propone desde el Modelo de Gestión para la Supervisión Escolar está centrado en la escuela, lo cual significa que el quehacer de la supervisión se sustenta en el intercambio profesional con los directores y docentes para proporcionar un apoyo diferenciado a las escuelas, de acuerdo con su contexto, experiencias, condiciones y necesidades particulares para mejorar de forma continua la organización y administración escolar, las formas de enseñanza y los procesos de aprendizaje, así como impulsar la participación social en la escuela.

ASESORÍA Y ACOMPAÑAMIENTO

El carácter de estas dos herramientas se perfila a partir de considerarlas como expresiones de una nueva relación entre docentes y directivos para dejar atrás

el paradigma de la homogeneidad, la imposición y el control. La asesoría y el acompañamiento significan el nuevo rol de la supervisión escolar cuya base es el diálogo, el trabajo en equipo, la exposición de ideas, dudas o problemáticas relacionadas con la práctica educativa. Estas herramientas son sinónimos de orientar, observar, aconsejar y recomendar.

La asesoría como nuevo rol implica poner en acción valores y actitudes que propicien una interacción más humana y cercana a las necesidades de apoyo de docentes y directores que amplíe las posibilidades de comunicación entre los diferentes actores educativos. Asimismo, requieren desarrollar una práctica construida desde un marco teórico y ético, que exige conocimiento en la materia en cuestión¹⁹⁰, y que se aplica de modo responsable durante el proceso de asesoramiento. Asesorar y acompañar son una oportunidad para lograr un aprendizaje de ida y vuelta. Aprende tanto el asesorado, como el asesor.

La *mejora de la educación* es el destino del apoyo o *asesoramiento*, refiere Juan M. Escudero¹⁹¹, respecto de este tema permanente tanto *en el discurso*, como *en las políticas educativas*. El autor señala que la preocupación por la mejora significa al mismo tiempo la construcción ideal de una buena educación. En este intento, existe una amplia variedad de *aplicaciones y enfoques* teóricos y metodológicos para explicar su naturaleza y dimensiones.

SEGUIMIENTO

El seguimiento puede utilizar a la observación como una herramienta útil para hacer visible lo cotidiano. Una de las actividades que se pueden desarrollar durante la visita a las escuelas es observar las prácticas que tienen lugar: en el desarrollo de una junta de Consejo técnico, en el aula, en reuniones

¹⁹⁰ Por ejemplo, si se trata de asesorar la implementación de la Reforma Curricular de Preescolar, el supervisor tendrá que dominar la estructura del Plan del nivel para observar el desempeño docente y retroalimentar en función de las exigencias prácticas para su desarrollo. Otro caso similar sería el asesoramiento en la escuela para la operación de un modelo de gestión escolar, sobre éste, tendría que dominarlo en teoría y práctica.

¹⁹¹ Segovia, Jesús Domingo (coor.), *Asesoramiento al centro educativo*, México, SEP/Octaedro, 2004, pp. 15-19.

colegiadas, en el patio de la escuela, etc. La observación y el registro de información se convierten en fuentes de información, misma que requiere ser analizada, para apoyar el proceso de retroalimentación con la comunidad escolar. Estos tres momentos tienen como finalidad orientar la asesoría y el acompañamiento de la supervisión para la mejora continua de los procesos y resultados educativos de la zona escolar.

El modelo de gestión para la supervisión demanda poner en práctica procesos que contribuyan en la dirección del cambio en los centros escolares. Asimismo, complementa a las reformas curriculares en los tres niveles de educación básica, como medio para mejorar la calidad del logro educativo donde todos los involucrados asuman su corresponsabilidad.

3. MODELO DE GESTIÓN PARA LA SUPERVISIÓN ESCOLAR

El *Modelo de Gestión para la Supervisión Escolar* se inserta en la propuesta del Modelo de Gestión Educativa Estratégica que se impulsa desde el Programa Escuelas de Calidad y tiene como finalidad contribuir en el proceso de transformación o innovación de la gestión de la supervisión escolar. Y al mismo tiempo, proporcionarle un referente para que asuma su compromiso con la mejora educativa de las escuelas de educación básica, impulsándola a través de su práctica como profesional de la educación, independientemente del nivel en el que se desempeñe.

La función de la supervisión, como parte de las instancias de apoyo a la escuela, está centrada en contribuir a ubicar a la escuela como la unidad del cambio educativo; en promover el fortalecimiento de la comunidad escolar y la participación social en pro de la mejora; en orientar un uso más eficiente de los recursos humanos, financieros y didácticos de la escuela. Pero sobre todo, en liderar las mejores formas de *gestión escolar* para el logro de los propósitos educativos.

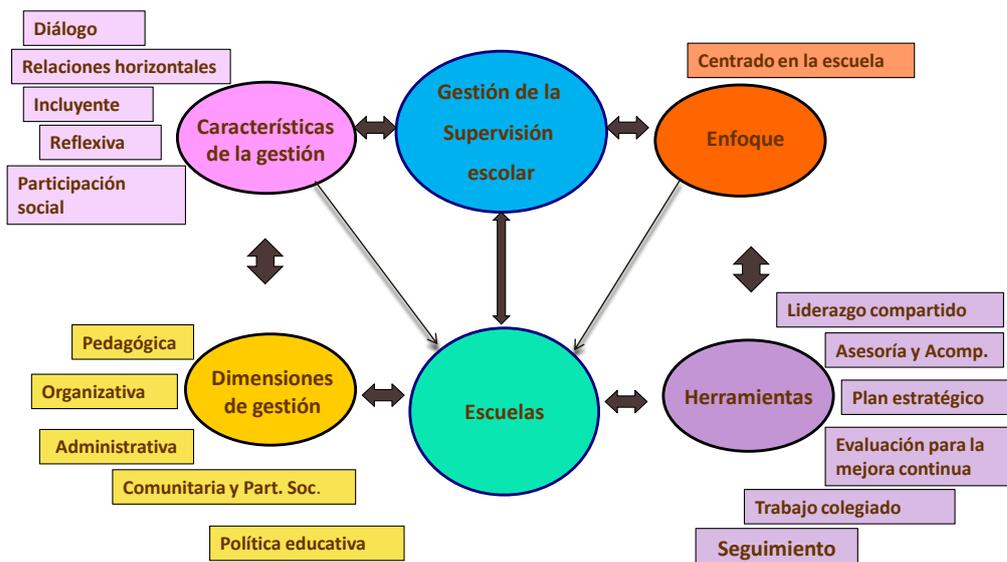
La gestión escolar se concibe como un proceso dinámico y flexible cuyo eje principal es sostener una organización interna que mejore las condiciones para el aprendizaje de la comunidad escolar, fundamentalmente de los alumnos. Por medio de la integración de todos los actores de la institución escolar en un propósito común: lograr la mejora continua de los procesos y resultados educativos.

En esta propuesta se reconoce que los procesos de la supervisión centrados en el control administrativo y la vigilancia del cumplimiento de la normatividad son poco eficaces en la búsqueda de la calidad y equidad educativas. Apostamos por una supervisión profesionalizada y con una nueva propuesta organizativa que le apoye en la *conducción de la mejora de las escuelas de su zona escolar*.

Asimismo, la transformación de la gestión de los centros escolares es un proceso que a la supervisión le corresponde conocer, asesorar y acompañar. Por ello, la gestión educativa desde un concepto más amplio, abarca tanto la gestión de la escuela como la de la supervisión. Con el mismo enfoque y casi los mismos componentes o elementos.

3.1 Diseño conceptual

Esquema del Modelo Gestión para la Supervisión Escolar



Gestión educativa e institucional

3.2 Factores críticos para su implementación

Apoyo institucional

Transformar la gestión de la supervisión es el reto. Proponer un tránsito hacia otro modelo de organización y funcionamiento es únicamente un paso necesario para lograr un cambio de fondo, más amplio en la función directiva de estos actores educativos. Cuyo centro sea la escuela y los actores de la comunidad escolar para desarrollar una visión de la escuela a la que aspira el sistema ampliamente compartida por ellos. En donde la planeación sea colegiada y el liderazgo se comparta con otros para dar paso a una cultura escolar que rompa con el aislamiento y el individualismo y se renueven las prácticas docentes en beneficio de mejores aprendizajes.

Para que tal planteamiento ocurra se requiere, no sólo el diseño de políticas educativas *ex profeso*, sino su operación decidida. Asimismo, en este trabajo se reconoce que la transformación de la gestión es sólo un factor entre otros de una propuesta de innovación más integral y sistémica, en la cual el marco normativo que rige la función sea revisado y actualizado; se reconozca la situación o las condiciones institucionales que podrían mejorar el desempeño

de la supervisión; la profesionalización se contemple como estrategia fundamental para el desarrollo de nuevas competencias que permitan el ejercicio de nuevos roles, relaciones y prácticas, que amplíe los conocimientos y mejore las técnicas que se requieren en la atención educativa de las nuevas generaciones de niños y jóvenes.

Lo importante es contar con el apoyo institucional para asegurar que las propuestas de transformación de la gestión de la supervisión escolar transiten de utopías a su concreción en escenarios reales.

Profesionalización

El término profesionalización hace referencia a un profesional que reúne las competencias para crear y ejecutar un plan de acción a partir de un proceso que inicia con la detección de una problemática específica del ámbito educativo –en el caso de la supervisión–, o siguiendo un proceso similar al que señala Perrenoud, al respecto: —~~ala~~ el problema, lo plantea, concibe y elabora una solución, y asegura su aplicación”¹⁹².

En este sentido, Perrenoud reconoce que no siempre se conoce la forma de solucionar un problema en el ejercicio de la práctica profesional, pero cada vez que uno de éstos aparece, tendrá la posibilidad de poner en acción un saber amplio, académico, especializado y experto. Ya que no parte de cero, sino de la teoría y los métodos probados, la norma, la experiencia, las técnicas y el conocimiento.

Sin duda, la búsqueda de solución de algunas problemáticas implica poner a prueba la creatividad, las competencias y algunos procedimientos pertinentes a cada situación, mas no fórmulas similares para todas y menos de manera homogénea. En un supuesto, los profesionales –indica Perrenoud- son las personas que saben lo que tienen qué hacer y cómo hacerlo de la mejor forma. Su desempeño está fundado en la confianza, en sus competencias y en su ética, son personas que asumen la responsabilidad de sus decisiones y de sus actos.

Más allá de elevar el nivel de competencia y aumentar los saberes y el saber hacer, la profesionalización contribuye, dice Perrenoud, a transformar su

¹⁹² Perrenoud, *op., cit.*, p. 10.

identidad o *habitus*¹⁹³.

Por ello, es conveniente insistir en la importancia que tiene la profesionalización, en un marco de transformación de gestión integral, para desarrollar todas las competencias que darán causa a una gestión educativa diferente tanto para la supervisión, como para las escuelas.

En este sentido, se sugieren algunas opciones:

- Diseñar e implementar un programa de formación inicial y continua, en el cual algunos contenidos aborden temáticas sobre gestión educativa y planeación estratégica para la supervisión.
- Financiar cursos, talleres y/o diplomados, impartidos por Instituciones de Educación Superior (IES) que apoyen la formación profesional de los equipos de supervisión.
- Elaborar un catálogo de opciones institucionales de formación continua pertinente al Modelo de gestión de la supervisión.

Lo anterior con la finalidad de lograr que supervisores de cada entidad se apropien del *Modelo de gestión para la supervisión escolar* y puedan desarrollar competencias para:

- Comprender y dar respuesta a las demandas educativas actuales.
- Reconocer la situación por la que atraviesa cada una de sus escuelas.
- Analizar y sistematizar la información producto de sus evaluaciones para formular un plan de atención.
- Formular estrategias de atención y apoyo diferenciado.
- Desempeñar roles acordes a las situaciones que enfrenta en el escenario real escolar.
- Planear el proceso de acompañamiento y asesoría a las escuelas.

¹⁹³ "Para Bourdieu (1972, 1980), el *habitus* es nuestro sistema de estructuras de pensamiento, percepción, de evaluación y de acción [...] de nuestras prácticas. La traducción al castellano por *habitus* es costumbre, rutina". *Ibid*, p. 13.

- Manejar de herramientas conceptuales y metodológicas para la planeación y evaluación.
- Fortalecer su gestión a partir del liderazgo compartido, el trabajo colegiado y colaborativo, la reflexión sobre su práctica, la evaluación continua, la corresponsabilidad, la transparencia y rendición de cuentas y la atención diferenciada a las escuelas, entre otros aspectos propuestos en el Modelo.

Actualización de la Normatividad

Considerando que:

- Se han establecido como funciones del supervisor escolar: las administrativas, laborales, y técnico-pedagógicas; de información, comunicación y enlace; de supervisión, control, seguimiento y evaluación, así como de apoyo, asistencia y acompañamiento a las escuelas.
- La supervisión es una unidad de orientación e intermediación entre los distintos niveles jerárquicos del sistema y que su respaldo a las decisiones de las escuelas es de vital importancia para la mejora del servicio educativo que el sistema ofrece a la sociedad.
- Las tareas de la supervisión requieren de una transformación con el propósito de orientar a la comunidad escolar para la mejora del logro educativo.

La intención fundamental de la actualización de la normatividad para la función supervisora es el ejercicio de una supervisión escolar con un renovado compromiso encaminado hacia la mejora de la calidad educativa; tener bases normativas para el desarrollar el trabajo colegiado y la colaboración tanto en las escuelas como, en el caso de tener, con su equipo; plantear la mejora continua como medio para avanzar hacia el logro de la calidad y equidad educativas, entre factores.

Para ir al fondo en la transformación de la gestión de la supervisión escolar se requiere una normativa que dé la pauta para ejercer nuevos roles, prácticas y relaciones que hoy le compete desarrollar a estos profesionales de

la educación ante las demandas sociales y escolares, de tal forma que cuente con el respaldo institucional y jurídico para mejorar su desempeño tanto en las escuelas, como al interior de su equipo de trabajo.

En este sentido se considera fundamental que las autoridades educativas asuman el compromiso de promover acciones dirigidas a la revisión, análisis y actualización del marco normativo estatal que regula la función supervisora. Cabe mencionar que el Modelo de gestión que se propone puede ser un referente para dicha actualización.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Ander-Egg, Ezequiel, *Diccionario de Pedagogía*, Argentina, Editorial Magisterio de Río de la Plata, 2000.

Ávila Carrillo, Enrique y Humberto Martínez Brizuela, *Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989*, Ediciones Quinto sol, México, 1990.

Blejmar, Bernardo, *Gestionar es hacer que las cosas sucedan*, Argentina, Novedades educativas, 2005.

Bodrova, Elena y Deborah J. Leong, *Herramientas de la mente. El aprendizaje en la infancia desde la perspectiva de Vygotsky*, Biblioteca para la actualización del Maestro, SEP, México, 2004.

Broom, Leonard y Philip Selznick, *Sociología*, México, Compañía Editorial Continental, 1971.

Cano García, Elena, *Evaluación de la calidad educativa*, Madrid, La Muralla, 1998.

Chinoy, Ely, *La Sociedad. Una introducción a la Sociología*, México, FCE, séptima reimpresión, 1975.

De Azevedo, Fernando, *Sociología de la Educación*, FCE, México, Decimoséptima edición 2004.

De Ibarrola, María, *Las dimensiones sociales de la educación*, México, SEP-Cultura, Ediciones El Caballito, 1985.

Dean, Joan, *Supervisión y asesoramiento, Manual para inspectores, asesores y profesorado asesor*, Madrid, La Muralla, 1997.

Delors, Jacques, *La Educación encierra un tesoro*, Correo de la UNESCO, Ediciones UNESCO, México, 1996.

Durkheim, Émile, *Educación y sociología*, Argentina, Ed. Altaya, colecc. Grandes Obras del Pensamiento Contemporáneo, 1999.

Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI, 1994.

Fullan, Michael G. y Suzanne Stiegelbauer, *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*, México, Trillas, 2000.

Fullan, Michael G. y Andy Hargreaves, *La escuela que queremos. Los objetivos por los que vale la pena luchar*, 2ª. ed. México, Secretaría de Educación Pública, 2000, (c 1999), p. 5.

Fullan, Michael G., *Las fuerzas del cambio*, Madrid, Akal, 1993.

Gómezjara, Francisco. *Técnicas de desarrollo comunitario*, Distribuciones

- Fontamara, Ediciones Nueva Sociología, tercera edición, México, 1981.
- Hillman, Karl-Heinz, *Diccionario enciclopédico de Sociología*, Empresa editorial Herder, Barcelona, 2001.
- INEE, *El derecho a la educación en México*, México, INEE, 2010.
- , *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*, México, INEE, 2008.
- , *La calidad de la educación básica, ayer, hoy y mañana. Conclusiones del informe anual sobre la calidad de la Educación Básica en México*, 2006.
- , *La calidad de la educación básica en México. Primer Informe Anual 2003*, México, INEE, 2003.
- Kobayashi, José María, *La educación como conquista*, El Colegio de México, México, 1985
- Ley Orgánica de la Educación Pública*, Presidencia de la República, México, 1941.
- López Austin, Alfredo, *La educación de los antiguos nahuas*, 2. SEP-CULTURA, Ediciones El Caballito, México, 1985.
- Namo de Mello, Giomar, *Nuevas propuestas para la gestión educativa*, México, SEP, Biblioteca del Normalista, 1998.
- Naime Alexander. *Génesis del Estado Mexicano*. Toluca México, UAEM, segunda edición, 1993.
- OCDE, *Panorama de la educación 2006. Nota informativa sobre México*, Coordinación de Medios del Centro de la OCDE en México, s/l, 2006.
- Pardo, María del Carmen, (coordinadora), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999.
- Perrenoud, Philippe, Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar*, Barcelona, Grao, 2004.
- Platón, *Diálogos*, México, Porrúa, Colección —~~Span~~ cuantos”, Vigésimo tercera edición, 1993.
- Politzer, George. *Cursos de Filosofía. Principios elementales y Principios fundamentales*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1973, pp. 144-145.
- Pozner de Weinberg, Pilar, *El directivo como gestor de aprendizajes*, Buenos Aires, Aique, 2008.
- Ponce, Aníbal, *Educación y lucha de clases*, Ediciones Quinto Sol, México, 1993.
- Pratt Fairchild, Henry, *Diccionario de Sociología*, FCE, México, 1974.
- Savater, Fernando, *El valor de educar*, Barcelona, Ed. Ariel, 1997.
- Schmelkes, Sylvia, *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1995.

Segovia, Jesús Domingo, (coor.), *Asesoramiento al centro educativo*, México, SEP / Octaedro, 2004.

-----, Programa Nacional de Educación 2001-2006, SEP, México, 2001.

-----, *Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria de 1987*, SEP, México, 1987.

SEP/PRONAP, *Orientaciones para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela*, México, SEP-PRONAP, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, 2005.

SEP/SEB, *Orientaciones para fortalecer la acción académica de la supervisión*, México, 2006.

-----, *Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar*, México, SEP, 2006.

-----, *Plan Estratégico de Transformación Escolar*, México, SEP-SEB, 2006.

SEP-Telesecundaria, Bases para dirigir el proceso educativo, Curso para directores y supervisores de Telesecundaria, Módulo IV, Marco Jurídico, México, 1996.

Solana Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez. *Historia de la educación en México*, México, SEP/80, FCE, 1982.

Stalcup, Robert J., *Sociología y educación*, Argentina, Editorial Paidós, 1969.

Hemerografía

Educare, Revista para los maestros de México, Nueva Época, Año 2, Número 6, noviembre de 2006, SEP/ SEB.

Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss, *Las escuelas rurales en zona de pobreza y sus maestros: temas preexistentes y políticas innovadoras*, Revista Mexicana de Investigación Educativa, México, enero-junio 1996, vol. 1, núm 1, pp. 53-69.

Gómez-Morin, Lorenzo, —“Criterios de desempeño para la escuela pública mexicana”, Revista *Educare*, Nueva época, Año 1, núm. 1, SEP/SEB, México, 2005.

Martínez Olivé, Alba, *Maestros y escuelas del siglo XXI*, SEP-SEB, Revista *Educare*, Nueva época, Año 2, Número 6, Noviembre de 2006.

Documentos

AFSEDF – DGOSE – OEI – SEP, *La supervisión escolar en la educación básica para impulsar la mejora continua*, México, 2006.

Arnaut, Alberto, Conferencia Magistral *La función de los Asesores Técnico Pedagógicos (ATP) en las nuevas administraciones educativas*, Primer Encuentro Estatal de Asesores Técnico Pedagógicos, Villahermosa Tabasco, 2005.

Curso de especialidad en Supervisión Educativa *Experto Universitario en Administración de la Educación*, Madrid, Universidad Complutense, 2006.

Ministerio de Educación, República de Chile, *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, Calidad en todas las Escuelas y Liceos*, República de Chile, Unidad de Gestión y Mejoramiento Educativo, 2007.
Normatividad de la Supervisión escolar

IIPE, Ministerio de Educación de la Nación, *Gestión educativa estratégica*, Buenos Aires, s/f.

-----, *Gestión Educativa estratégica. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa*. Buenos Aires, IIPE - Ministerio de Educación de la Nación, s/f

INNE, *El aprendizaje de la expresión escrita en la educación básica en Latapí*, Pablo, *Tiempo educativo mexicano I*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1996.

Ley Orgánica de la Educación Pública, Capítulo IV, Artículo 16, Fracción VI, Presidencia de la República, México, 1941.

México. Sexto de primaria y Tercero de secundaria, México, 2006.

Ministerio de Educación, Argentina, Programa Nacional de Gestión Institucional: *Buenas Prácticas de Gestión Escolar*, Argentina.

Ministerio de Educación, República de Chile, *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, Calidad en todas las Escuelas y Liceos*, República de Chile, Unidad de Gestión y Mejoramiento Educativo, 2000.

OEI-Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal-Dirección General de Operación de Servicios Educativos, *El fortalecimiento de la supervisión escolar, premisa para la calidad de la educación*, México, 2006.

OEI-Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal-Dirección General de Operación de Servicios Educativos, *La supervisión en la educación básica para impulsar la mejora continua*, México, 2006.

Pozner, Pilar, *La supervisión en la educación básica para impulsar la mejora continua*, SEP, México, 2006.

-----, *El papel de la supervisión en la mejora de la calidad de la*

educación, Ponencia, Universidad Pedagógica Nacional, México, D.F., 2007

Ruiz Ruiz, José María, *La autoevaluación institucional en un centro de educación primaria*, Revista Iberoamericana de Educación, No. 8, OEI.

Sarramona, Jaume, “*La calidad de la Educación: factores importantes a considerar*”, *De encuentros*. Revista de análisis educativo y social, enero-abril 2003, año 3, núm. 6.

Segovia, Jesús Domingo, *Conferencia Asesoría Educativa. Modelos y Procesos*, Centro de Maestros *Hermilo Abreu Gómez*, Ciudad de México, 2006.

-----, *Dimensiones y Escenarios del buen aprendizaje para todos*, s/f, s/p. (artículo)

-----, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, Tomo I, SEP, México, 2000.

-----, Programa de Escuelas de Calidad, 2001-2002.

-----, Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI.

-----, Programa Sectorial de Educación, 2007-2012.

SEP-Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal-Dirección General de Operación de Servicios Educativos. Supervisión y asesoría para la mejora educativa, México, 2009.

SEP, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, *La Estructura del Sistema Educativo Mexicano*, México, D.F., 1997.

UNESCO-IIPE, Carron, Gabriel y Antón De Grauwe, *Temas actuales en la supervisión: una reseña literaria. Tendencias en la Supervisión Escolar*, Paris, UNESCO-IIPE, 1997.

Cibergrafía

Amar, José, *La función social de la educación*, [en línea], Colombia, Hemeroteca científica en línea, Universidad del Norte, s/f, pp. 74-85, Disponible en Internet: <http://www.redalyc.com>

Aristóteles, *Política*, Libro V, Biblioteca filosófica, Obras filosóficas de Aristóteles, Volúmen 3, traducción Patricio de Azcarate.

Barraza Barraza, Laurencia, *El trabajo colegiado en las instituciones formadoras de docentes en Durango*, [en línea], México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2007, [citado el 19/04/2010], Disponible en Internet: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v9/ponencias/at13/PRE1178922594.pdf>

Blanco, Rosa, *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*, Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), [en línea], Argentina, UNESCO, 2007, Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>.

Bonilla Pedroza, Rosa Oralía, Entrevista sobre el *Proyecto Gestión en la escuela primaria*, (consultado el 10/07/10) en: <http://educar.jalisco.gob.mx/16/16indice.html>

Caballero Cerdán, Laura Guadalupe, *La tarea de los apoyos técnico pedagógicos relacionada con los derechos humanos y la educación valoral*, Consultado en: <http://meb.sev.gob.mx/difusión/anto2/18.pdf>, el 12 de junio de 2009.

Medina Noyola, Margarito, *Calidad y Gestión Educativa*, [en línea], México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez" del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 2010, [citado el 04-02-2010], La Tarea. Revista de Educación y Cultura de la sección 47 del SNTE, (núm. 18). Disponible en Internet: <http://www.latarea.com.mx/articu/articu18/mmedina18.htm>

OEI, *Sistemas educativos nacionales, "Objetivos y Estructura del Sistema Educativo Mexicano"*, México, OEI, s/l, s/f, p. 11, Dirección electrónica: <http://www.oei.es/quipu/mexico/index.html>, [consulta: 16 de junio de 2010].

SNTE (2000), Boletín del SNTE Sección XVIII Michoacán, Febrero, www.geocities.com/Athens/Troy/2263/2foroconclub.html [consultado el 16 de junio de 2010].