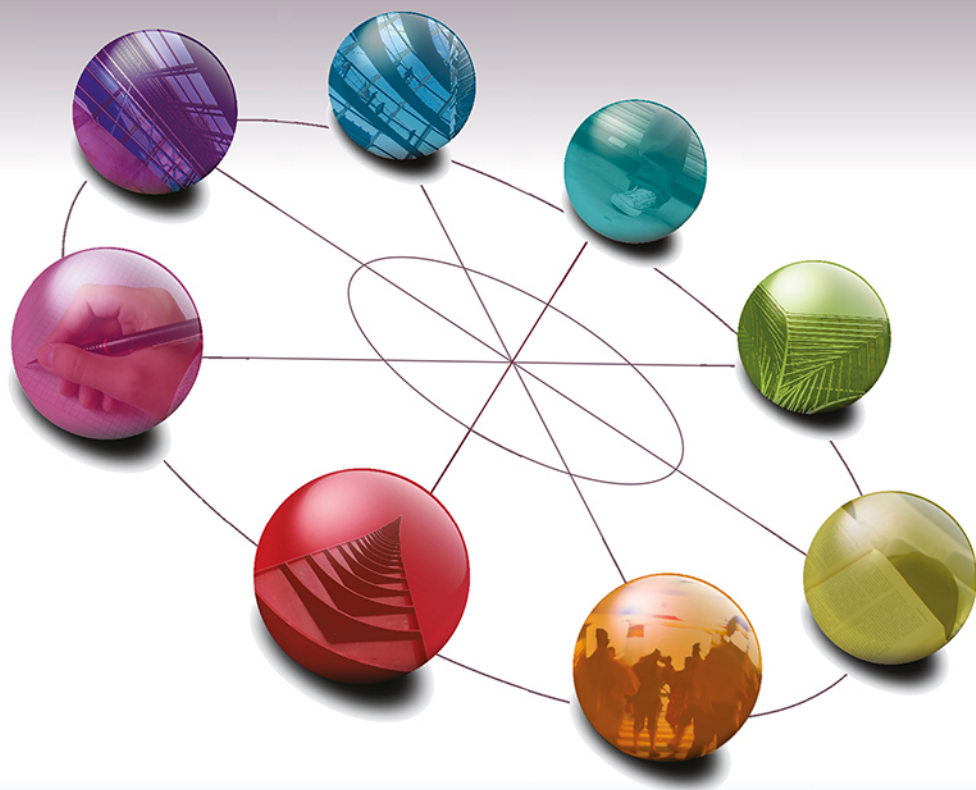


GOBERNANZA LOCAL Y EDUCACIÓN

La supervisión escolar



Gloria Del Castillo
Alicia Azuma

Contenido

9	Siglas y acrónimos
11	Agradecimientos
13	Introducción
29	Capítulo I
	Sociedad del conocimiento y gobernanza: nuevos desafíos, nuevas competencias
36	El proceso de gobernanza con gobernabilidad: en busca de un marco teórico conceptual
58	La escuela y la comunidad como territorio idóneo para la construcción de la gobernanza local
69	Capítulo II
	La descentralización inconclusa en el Distrito Federal
72	La dimensión política en la relación SEP-SNTE
82	La descentralización inconclusa: un asunto político y de política educativa
101	Las reformas en la gestión federal de los servicios educativos del Distrito Federal
116	La supervisión escolar y el supervisor: un modelo rebasado
137	Capítulo III
	La gestión educativa en Iztapalapa: gobernanza local, gobernabilidad y la supervisión escolar
141	El contexto de Iztapalapa: un desafío para la gestión educativa
161	La gestión educativa local: la decisión política
178	La gestión educativa local entre 2001-2006: ¿una ruta hacia la gobernanza local?

221 Conclusiones y recomendaciones de política pública

221 Conclusiones

235 Recomendaciones de políticas: la supervisión escolar como el nodo institucional de la red de gobernanza educativa local con gobernabilidad

245 Fuentes

Introducción

El presente libro tiene su origen en una investigación que inició en 2004, con propósitos puntuales: construir un diagnóstico para conocer la situación que guardaba la supervisión escolar en las escuelas primarias del Distrito Federal (Del Castillo y Azuma, 2007). En ese momento, las interrogantes se orientaban a saber cuántas personas fungían como supervisores, cómo habían accedido a ese cargo, qué trayectorias profesionales los distinguían, qué tipo de formación habían recibido, cuáles eran sus principales funciones y actividades, y con qué satisfacción emprendían sus responsabilidades. Para encontrar las respuestas, se diseñó y levantó un censo entre los supervisores de educación primaria del Distrito Federal en 2006.

Así se obtuvo un diagnóstico que se contextualizó con la descripción y análisis retrospectivo de las políticas educativas de las dos últimas décadas, a fin de interpretar y entender en su justa dimensión los resultados del diagnóstico. De esta manera fue posible mostrar que las políticas educativas de los años noventa y de la primera década del nuevo siglo, respondían a los imperativos de eficiencia, eficacia y calidad derivados del paradigma de la nueva gestión pública (NGP) y que, si bien el papel y profesionalización de los recursos humanos resultaban centrales desde este paradigma, dichas políticas no habían considerado el diseño de una política específica orientada al supervisor escolar, aun cuando se había impulsado desde la política de gestión escolar un nuevo modelo que exigía nuevas habilidades, especialmente para el acompañamiento a las escuelas en torno al diseño, implementación y seguimiento del Proyecto Escolar, llamado Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) en el marco del Programa Escuelas de Calidad (PEC). Derivado de lo anterior, se encontró que el supervisor escolar desempeñaba un papel marginal y parcial en la operación del PEC en las escuelas, a pesar de que el 95% de los supervisores conocía los propósitos de este programa.

Los síntomas de esta situación eran que el 85% de los supervisores de las escuelas primarias efectivamente no habían recibido una formación específica para

desempeñar el cargo de supervisión escolar y, en consecuencia, un porcentaje similar había aprendido en la práctica o por orientación de sus superiores o de sus pares, a pesar de mostrar una alta participación en cursos de formación continua (72.5%) e incluso en programas de posgrado (34%).

Asimismo, se constató que la capacitación recibida para integrarse al PEC se reducía a sesiones de una a cuatro horas de duración, y el papel de la supervisión escolar se acotaba a tareas tradicionales de control y vigilancia, con una escasa participación en el análisis de la información específica de las escuelas bajo su responsabilidad, en la creación de indicadores para conocer la situación de las escuelas y del desempeño de los alumnos y, en particular, en el acompañamiento pedagógico que requería un nuevo modelo de gestión educativa.

En este sentido, se encontró una baja participación de los supervisores en la retroalimentación con otras escuelas a fin de formar redes de escuelas de calidad, cuando en realidad dichas actividades se consideraban como parte de la supervisión escolar en el marco del PEC, especialmente después de 2003, a dos años de su puesta en marcha.

Si bien las visitas escolares constituyen una de las actividades centrales de la supervisión escolar, resultó que poco más de la mitad de los supervisores (57%) del Distrito Federal respondió, en ese momento, que aquéllas duraban entre una y dos horas.

En suma, la evidencia del diagnóstico reveló los límites del modelo vigente de la supervisión escolar y por tanto la necesidad apremiante de una transición que diera lugar a una redefinición del papel de la misma, con el fin de incrementar su efectividad en torno a su trabajo con las escuelas, como premisa para alcanzar cambios en el logro educativo. Sin embargo, se vislumbró que tal posibilidad se relacionaba estrechamente con las características de la reforma de 1992, con la lógica de los cambios que de ésta derivaban y, por supuesto, con la implementación de los mismos.

Por ello, al finalizar esta investigación diagnóstica, fue necesario reconstruir la lógica de los cambios de la reforma que inició en 1992 con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) —y de las reformas derivadas de este “acuerdo maestro” en términos políticos y de política pública (Del Castillo y Azuma, 2009: 148)—, a fin de encontrar elementos explicativos sobre la situación de la supervisión escolar en ese momento, y del bajo impacto de las políticas educativas en cuanto a la calidad, tomando como referencia el papel tradicional de la supervisión escolar.

A partir de lo anterior, encontramos que el ANMEB orientó el diseño de las políticas educativas de las dos últimas décadas, recuperando el sentido y los postulados de la NGP en cuanto a la operación del sistema educativo mexicano y de la gestión basada en la escuela (GBE), en relación con el PEC y los programas que lo antecedieron. Como producto de ello, se observó que en el subsistema de educación básica —y en especial la política de gestión escolar desde donde se aborda el tema de la supervisión escolar—, se registraban visos de una gestión que combinaba propósitos para la gobernabilidad con aspectos que daban cuenta de una incipiente gobernanza (Del Castillo y Azuma, 2009).

Es así que, en el marco de las transformaciones de la política educativa, encontramos que éstas se distinguían por una dinámica de cambio y continuidad, al registrar una evolución gradual e incremental que conservaba una deuda importante frente a la necesidad de cambios sustanciales en el modelo mexicano de la supervisión escolar. Estos cambios como requisito indispensable para transitar de resultados de cobertura a los de calidad en el aprendizaje de los alumnos no han sido posibles por el tipo de reglas formales, existentes a través del ANMEB y la Ley General de Educación (Arnaut, 1999), e informales (Arnaut, 1996; Loyo, 1997; Veloz, 2003; Ornelas, 2008) que en su conjunto sustentan la relación entre la SEP y el SNTE, favoreciendo una intervención del actor sindical en los procesos de decisión e implementación de las políticas educativas de educación básica, en los que el SNTE ejerce un poder de veto (Navarro, 2006). Lo anterior, se registra en políticas estratégicas como la de formación continua, la de la reforma curricular, el diseño de los libros de texto gratuitos, y el sistema de incentivos a través del Programa Carrera Magisterial (Santibáñez, 2008).

En este sentido, nos preguntamos ¿es posible generar un nuevo modelo de gobernar el sistema educativo mexicano con la existencia de un actor como el SNTE y bajo un liderazgo como el que ejerce actualmente? ¿Es posible pensar en el gobierno de una escuela sólo desde la acción de las autoridades educativas, sin corresponsabilizar al resto de los actores que intervienen? De aquí el interés por profundizar en la dimensión política de las reformas de las políticas educativas de las dos últimas décadas.

A pesar de contar con la información suficiente producto del censo para describir la situación de la supervisión escolar, quedó pendiente el análisis de la supervisión escolar en el Distrito Federal por considerar que ameritaba profundizar en el aspecto de la estructura organizativa de los servicios educativos en el D.F., con énfasis en las diferencias que encontramos en los estilos de gestión al interior de la gestión institucional como se visualizó en el proceso de investigación iniciado en 2004. No

obstante, en ese momento no se tenía certeza sobre los aspectos que explicaban este hallazgo, sobre todo porque el proceso de desconcentración administrativa que tuvo lugar en los servicios educativos en la delegación Iztapalapa no había sido objeto de estudio. La única certidumbre era la necesidad de seguir indagando acerca del papel del SNTe y la CNTE, es decir, en la dimensión política de lo acontecido en 1993 en Iztapalapa, por considerar que el cambio en las políticas educativas en el caso mexicano respondía más a un modelo de cambio político que a un modelo de cambio tecnocrático, dicho en palabras de David Dery (2000).¹

Es así que se empezamos a visualizar la gestión de los servicios educativos en el Distrito Federal con una perspectiva que permitiera comprender la lógica de los cambios que había seguido la gestión institucional de los servicios educativos del D.F. en su papel de única entidad federativa donde la desconcentración no había llegado; y, al mismo tiempo, la de la gestión de los servicios educativos en la delegación Iztapalapa, un caso muy especial porque allí se había logrado una desconcentración administrativa en el marco de una gestión centralizada, y se había continuado con la regionalización de los servicios educativos dentro de la misma delegación.

El punto de partida fue relacionar los orígenes de los cambios en la supervisión escolar con las características de la gestión e implementación local de dichas reformas.

- 1 En el marco del estudio multidisciplinario de política pública, Dery sostiene que el origen de nuevas políticas públicas se explica a partir de dos modelos: uno tecnocrático y otro político. El primero visualiza el cambio de las políticas públicas como resultado de un cambio en las preferencias de los actores que intervienen en la toma de decisiones por considerar que las políticas públicas en marcha ya no responden a la resolución del problema público en cuestión. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se asumen como constantes intervenciones que reiteradamente están a prueba, como parte del ciclo de las políticas (diseño, implementación, evaluación, redefinición del problema, etc.). Esta dinámica es lo que explica el cambio y continuidad en las políticas producto de ajustes graduales e incrementales. Por otro parte, desde el modelo político, lo que da cuenta del cambio en las políticas públicas son los cambios en la configuración de los intereses dominantes de los actores que intervienen en la toma de decisiones, en el cual casi siempre interviene un actor con poder de veto y/o que monopoliza el proceso de toma de decisiones en función de sus propios intereses. El monopolio de las políticas públicas (*policy monopolies*) se sustenta en un acuerdo estructural, que a su vez es respaldado por ideas políticas, las cuales generalmente se vinculan con valores políticos, en combinación con información empírica, que apelan a las emociones, las cuales suelen ser fácilmente entendidas y comunicadas directamente a través de retórica e imágenes (McDonnell, 2009). Desde este enfoque, la innovación en las políticas públicas es producto del estrecho vínculo entre el poder y las ideas, en las que el poder es definitivo para incorporar las innovaciones en términos de política pública (Dery, 2000).

Esto nos condujo a echar mano del enfoque de la gobernanza, para comprender aspectos no resueltos a través de los enfoques de las políticas públicas y de la NGR. De antemano sabíamos de las dificultades aledañas a la desconcentración administrativa de los servicios educativos de Iztapalapa en 1993. También teníamos conocimiento de la puesta en marcha de una reorganización regional de los servicios educativos y de que, en su implementación, la convocatoria de los supervisores y jefes de sector había sido fundamental. De igual manera sabíamos de la importancia que se había otorgado a la profesionalización de estos actores, como agentes detonadores del cambio en las escuelas. Igualmente conocíamos algunos de los beneficios que la gestión local de los servicios educativos había logrado por haber mantenido vínculos con distintos actores de la comunidad local (padres de familia y prestadores de servicios públicos).

Inicialmente, identificamos la importancia de la función del liderazgo de la instancia responsable de los servicios educativos del D.F. y local en la transformación de las políticas educativas. Pero no sabíamos cuáles elementos habían funcionado como bisagra entre los componentes de este gran rompecabezas, tampoco a qué había respondido esta decisión política, por qué solamente Iztapalapa y cuál había sido la posición del SNTe y la CNTE frente a esta situación. En otras palabras, no conocíamos con suficiente profundidad la lógica del proceso de toma de decisiones, cómo habían reaccionado los actores sindicales y qué rasgos de la gestión institucional y local habían permitido construir y generar cambios en el diseño e implementación de las políticas orientadas a la supervisión escolar en beneficio de la calidad educativa en esta demarcación política.

Así, lo primero fue visualizar este conjunto de conocimientos desde el enfoque de la gobernanza y en particular desde de la gobernanza local. Este último, enriquece y otorga un valor singular al espacio local, a sus vínculos con la comunidad y a la importancia de la participación de distintos actores como parte de un proceso de acción y decisión horizontal y transversal, lo que permite en el mediano y largo plazos alcanzar resultados tangibles para todos los participantes, es decir, que redundan en un beneficio colectivo.

El objetivo era encontrar, a través de la investigación, respuestas a estas interrogantes, mismas que son motivo de este libro, cuyo propósito central es mostrar la importancia que guarda la dimensión política como factor explicativo en las decisiones y en el proceso de formulación de las políticas educativas, especialmente en lo que toca a la descentralización inconclusa en el D.F. y en la desconcentración educativa en Iztapalapa.