

Dilemas de las Políticas Públicas  
en LATINOAMÉRICA

# La reforma y las políticas educativas

## Impacto en la supervisión escolar



Gloria Del Castillo Alemán  
Alicia Azuma Hiruma

## Contenido

11	<b>Siglas y acrónimos</b>
15	<b>Prólogo de Inés Aguerrondo</b>
23	<b>Introducción</b>
39	<b>Capítulo I</b>
	<b>Las reformas educativas en América Latina y México en el marco de la nueva gestión pública: desafíos para la supervisión escolar</b>
42	El proceso de adopción y adaptación de la nueva gestión pública en América Latina y México
65	Las reformas educativas en América Latina en el marco de la nueva gestión pública: la búsqueda de la calidad con equidad
88	La nueva gestión escolar en el marco de la nueva gestión pública en América Latina: el papel de la supervisión escolar
106	Reforma de los servicios de supervisión escolar en el marco de la nueva gestión pública
125	<b>Capítulo II</b>
	<b>La política educativa en la educación básica: de la cobertura a la calidad y entre la gobernabilidad y la gobernanza</b>
134	El impacto de la nueva gestión pública en la administración pública federal y en el sistema educativo en México
145	La descentralización de los servicios educativos: el frágil equilibrio entre la gobernabilidad y la calidad educativa
157	La calidad en el centro de las reformas educativas

**165 Capítulo III**

**La supervisión escolar a la luz de las políticas de gestión escolar  
y formación continua**

- 175 La gestión escolar en sus orígenes
- 178 La supervisión escolar hacia un nuevo modelo de gestión escolar:  
el proyecto escolar como herramienta para el cambio
- 188 La gestión escolar en busca de la calidad con eficacia
- 226 Los desafíos de la supervisión frente a la calidad y la gobernanza

**235 Conclusiones y recomendaciones de política pública**

- 235 Conclusiones
- 249 Orientaciones y recomendaciones de política pública

**255 Fuentes**

## Introducción

**E**ste libro es producto de una investigación realizada con apoyo de fondos sectoriales de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyo objetivo central era identificar los principales problemas de política pública que inciden en la calidad educativa en relación con la supervisión escolar.

El interés inicial de analizar la problemática de la supervisión escolar en las escuelas primarias del Distrito Federal respondió a diversas razones que se complementan. Desde la perspectiva gubernamental, se considera que el modelo tradicional de la supervisión a nivel nacional ha contribuido parcialmente al logro de la calidad educativa, ya que, hasta muy entrada la década de 1980, se le había asignado un papel muy específico, relacionado con el control e inspección del funcionamiento de las escuelas bajo criterios que privilegiaban la cobertura y no la calidad, visión que está cambiando, por lo que su atención y reformulación está presente y vigente en la agenda de la política educativa.

Por el lado de la investigación educativa, la supervisión escolar también se considera un tema de interés, porque contiene aspectos no resueltos que atañen directamente a las funciones tradicionales de supervisión, pero también a aspectos colaterales que impiden un funcionamiento de esta actividad que se vincule al logro de la calidad educativa por lo que, en consecuencia, es un tema que ocupa un lugar destacado en la agenda de la investigación educativa, como lo demuestran trabajos previos (Arnaut, 1999; Ezpeleta, 2001; Calvo, 2002; Zorrilla, 2002; Tapia, 2004).

Inicialmente nuestro interés por la supervisión escolar nació a raíz de que en el marco del Programa de Formación de Funcionarios de la entonces Subsecretaría de Educación Básica y Normal, a través de la Especialidad en Política y Gestión Educativa que ofrece hasta el día de hoy la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, con la participación del Instituto Internacional de Planeamiento para

la Educación, sede Buenos Aires (IPE-Unesco), nos llamó la atención que, en su primera promoción (2002-2003), de diez proyectos de innovación elaborados por los equipos de funcionarios participantes de los sistemas educativos de los estados, siete de aquéllos abordaban la supervisión escolar de la que abarcaban distintas dimensiones; un dato revelador de la preocupación que generaba el tema. Para iniciar, decidimos empezar con el caso de la supervisión escolar en el Distrito Federal, el cual nos pareció singular por el hecho de que es la única entidad no descentralizada que alberga dos modelos de gestión distintos. Para ello tuvimos que empararnos de la situación nacional —al menos en el nivel de las políticas federales y, en algunos casos, estatales— ya estudiada por los expertos, para comprender mejor la problemática local de la supervisión escolar en la ciudad de México.

Asimismo, nos centramos en realizar un conjunto de entrevistas a expertos en el tema, entre los cuales no podemos dejar de mencionar a los investigadores Beatriz Calvo, Margarita Zorrilla y Guillermo Tapia. Además de estas entrevistas, empezamos a acercarnos de manera más directa a nuestro objeto de estudio, la supervisión a través de sus actores. De esta manera, se realizaron entrevistas en profundidad a supervisores de zona y jefes de sector de educación primaria del Distrito Federal; así como entrevistas a funcionarios de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal (DGOSE), de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI), y a ex funcionarios de la Subsecretaría de Educación Básica, entre ellos Rodolfo Raymundo Ramírez, Sergio Solís y Julio César Gómez del Programa Escuelas de Calidad (PEC). Éstas constituyeron una invaluable fuente de información para comprender la evolución de los cambios en la política educativa así como para el diseño del cuestionario aplicado en el censo a los supervisores escolares de las escuelas primarias del Distrito Federal.

Al adentrarnos en el tema, comenzamos a visualizar la ausencia de información precisa sobre los supervisores escolares: ¿cuántos eran?, ¿quiénes eran?, ¿cuáles eran sus funciones legales y cuáles las reales?, ¿con qué recursos contaban?, ¿cuál era su formación inicial?, ¿cómo eran capacitados?, ¿cuáles eran las formas de reclutamiento?, ¿era real su imagen como agente de control sindical?, ¿y qué acerca de la satisfacción sobre su labor?, ¿qué opinaban sobre el nuevo modelo de gestión escolar?, ¿cómo participaban en éste?, ¿cuál era su aportación al mejoramiento de la educación? En suma, muchas preguntas en busca de respuestas. Las investigaciones sobre el tema se concentraban básicamente en la supervisión escolar como una actividad que debía ser rescatada, reformulada, regulada o, incluso en algunos casos,

omitida. Sin embargo, sentíamos que faltaba esa aproximación a la supervisión escolar desde la figura y la voz del supervisor escolar y, sobre todo desde una perspectiva analítica distinta, es decir, desde el enfoque de política pública para retroalimentar la toma de decisiones.

Por ello, nuestro punto de partida fue realizar un diagnóstico actualizado de la supervisión escolar (Del Castillo y Azuma, 2007), a partir no del “deber ser”, sino de la identificación de cómo es actualmente la supervisión escolar a través de la mirada y la circunstancia de quien la realiza: el supervisor escolar. Con ese objetivo en mente, recabamos información acerca de su formación inicial, su trayectoria profesional, su situación y participación actual en el marco de implementación de un nuevo modelo administrativo —la nueva gestión pública— y un nuevo modelo de gestión escolar —la gestión basada en la escuela, vía el PEC—; indagamos cuáles eran sus necesidades en este nuevo contexto y, muy importante, cuál era su grado de satisfacción respecto a su labor y sus opiniones para el mejoramiento de la misma.

Con base en el diagnóstico mencionado, en este libro examinamos la problemática de la supervisión escolar y del supervisor de las escuelas primarias, en el marco de la reforma y las políticas educativas de los últimos veinte años, tomando como referencia las principales políticas relacionadas con este tema, como la política de gestión escolar y la política de formación continua. Cuando nos referimos de manera específica a la reforma educativa, aludimos al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), bajo la cual han evolucionado distintas generaciones de políticas educativas. De aquí el título de este libro.

El análisis de la supervisión que se presenta en este libro se plantea desde la perspectiva de lo que se conoce como análisis de políticas (*policy analysis*), tomando en consideración los problemas de la supervisión escolar como parte de la formulación del proceso de las políticas educativas en México, y de un proceso más amplio que es la reforma del Estado mexicano, orientada a revertir la centralización y, con ello, mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos, entre los cuales se encuentran los servicios educativos.

La identificación de problemas en torno a la supervisión escolar que encontramos a partir de la investigación realizada tiene la finalidad de ofrecer evidencias que permitan hacer recomendaciones fundadas de política pública, que puedan contribuir a mejorar la calidad de este servicio. Consideramos que no puede plantearse la solución a un problema si no se parte primero del conocimiento más exacto posible del problema en cuestión, sin conocer su naturaleza, magnitud, dimensiones

y aristas. Sólo cuando existe un conocimiento exacto del problema al que nos enfrentamos, en términos de lo que se conoce como la definición del problema en un análisis de política,<sup>1</sup> se plantean posibles soluciones que no formen parte de un proceso interminable de prueba y error. No es nuevo afirmar que si la formulación de las políticas públicas en México no están diseñadas en función de lo que hoy se conoce como *policy based evidence*, es decir, sin contar con información precisa y debidamente sistematizada a partir de bases de datos confiables, sin diagnósticos robustos, ni información fundada, cada nueva administración de gobierno continuará “inventando el hilo negro”, ante el rezago exponencial que significa cada año perdido en la dinámica vertiginosa que han impuesto los avances tecnológicos y de comunicación en esta era de la globalización.

Los orígenes de esta investigación tenían como objetivo central el análisis de la supervisión escolar en el Distrito Federal; con tal directriz, nuestra primera aproximación se concentró en ver “el árbol, más que el bosque”. Conforme fuimos profundizando en el conocimiento de nuestro objeto de estudio, “nuestro árbol” tuvo que acompañarse de otros árboles hasta que, finalmente, nuestra perspectiva de análisis tuvo que ampliar su mirada al “bosque” en su totalidad. En este sentido, consideramos que el hecho de observar los cambios educativos de los últimos veinte años, tanto en México como en América Latina, desde una perspectiva más amplia como la reforma del Estado y la modernización del aparato administrativo, en el marco de la llamada nueva gestión pública (NGP), facilita la comprensión de la lógica evolutiva de esta reforma educativa, así como sus objetivos, logros, limitaciones y desafíos a la vez que provee de elementos para visualizar qué es necesario cambiar para avanzar en el mejoramiento de la calidad.

- 1 En el campo multidisciplinario de política pública, existe lo que se conoce como el análisis de políticas (*policy analysis*), cuyo punto de partida es contar con una correcta definición del problema público y/o de políticas públicas. Conviene tomar en cuenta que existen problemas políticos (*politics*) y problemas de políticas (*policy*). Una definición de problemas de políticas públicas consiste en desmenuzar las distintas dimensiones que constituyen un problema a fin de identificar la mejor solución científica-técnica, además de que ésta sea factible de instrumentarse a través del diseño y aplicación de políticas específicas. De tal forma que existe una correspondencia idónea entre cada componente de la definición del problema y las políticas. De aquí que el análisis de políticas corresponde a lo que se conoce como orientación de las políticas hacia la solución de problemas. Para mayor detalle, véanse David Dery (1984), Rochefort y Cobb (1994) y Bazúa (2005).

Cabe señalar que esta investigación concluye con un amplio reconocimiento de lo que se ha hecho desde el inicio de la reforma educativa iniciada a principio de los años noventa a la fecha. Así es como la primera pregunta de análisis acerca del qué se ha hecho, se transformó en el cómo y finalizó en el porqué, teniendo siempre como punto de referencia la calidad de los logros educativos de los estudiantes de las escuelas primarias en México. Por lo tanto, el porqué, a pesar de todo lo realizado, no ha impactado en la calidad de la educación ofrecida, fue la pregunta eje que condujo esta investigación.

El tema de la supervisión escolar en el sistema educativo mexicano y, en particular, en el subsistema de educación básica, es un asunto estratégico, ya que se relaciona con las posibilidades de lograr establecer condiciones de calidad que incidan en el aprovechamiento académico de los alumnos en la escuela. En el caso de América Latina, particularmente en México, una supervisión de calidad implica pensar necesariamente en la modernización de sus funciones y la incorporación oportuna del supervisor en la gestión escolar, así como en un proceso de actualización y profesionalización pertinente de este último, en función de la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión escolar. Desde este punto de vista, el tema de la supervisión escolar ha permanecido en la agenda mexicana de la política educativa, al menos desde finales de los años ochenta hasta la actualidad, con distintos énfasis, procesos y resultados.

El carácter estratégico de la supervisión, así como de la figura del supervisor, se deriva principalmente de la posición jerárquica y organizacional que ocupa este segmento dentro del subsistema de educación básica —también conocido como mesoestructura del subsistema—. En conjunto, la supervisión escolar representa el enlace entre las autoridades educativas y las escuelas, a través del cual se transmiten las políticas y programas educativos a los centros escolares; es el segmento más cercano a la escuela que coadyuva en la ejecución de las políticas mediante programas específicos; el supervisor es el profesionista y funcionario público responsable de monitorear y dar seguimiento tanto a la implementación de las políticas como a identificar problemas y necesidades concretas en las escuelas y, por ende, transmitir esto último a las autoridades educativas correspondientes para su atención y resolución. Por esta causa consideramos que una supervisión de calidad debe contribuir a asegurar las mejores condiciones en la prestación de los servicios educativos por parte de las escuelas.

Debido a su importancia, la supervisión escolar ha cobrado relevancia a nivel internacional y nacional, especialmente a partir del impulso desde las esferas