

# **EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA FUNCIÓN DEL SUPERVISOR ESCOLAR DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO**

MARCELINO GUERRA MENDOZA

## **I. Introducción**

El propósito principal de la presente la investigación fue inferir los efectos de la descentralización educativa en la función del supervisor escolar en el estado de Guanajuato. Se hace referencia especial a la Región Centro – Oeste del estado por representar un claro ejemplo de lo que significa llevar la descentralización educativa hasta el municipio y, finalmente, a la escuela de una manera articulada en los distintos niveles que conforman a la educación básica.

El Sistema Educativo de Guanajuato se encuentra configurado a partir de ocho regiones para atender a sus 46 municipios que conforman el Estado. La región mencionada es la única que trabaja de manera articulada con los Jefes de Sector y Supervisores de preescolar, primaria y secundaria en un Consejo Regional de “Máximas Autoridades” para tomar decisiones colectivas sobre las acciones a seguir en las escuelas de educación básica en la región. Tales características hacen un tanto distinta a la región centro- oeste de las otras regiones en la dimensión organizativa- estructural y de operación, a pesar de contar con una política, programas y proyectos educativos estatales comunes que rigen al conjunto de las delegaciones regionales.

De aquí la conveniencia de comparar los cambios que se fueron desarrollando en la función del supervisor escolar como una de las instancias y figuras educativas centrales en el estado y retomar a la región del centro-oeste. Es decir cómo era considerada la función del supervisor escolar en el estado de Guanajuato antes de la descentralización y cómo se fueron dando cambios, no sólo en la concepción sino también en la práctica de este actor educativo y en la forma de estructurar y organizar el Sistema Educativo Estatal a partir de ocho delegaciones regionales para atender los servicios de educación básica en 46 municipios que configuran geográficamente al estado.

## **II. Desarrollo**

El proceso de reestructuración que ha llevado a cabo el Estado para lograr tal fin ha sido importante influencia a nivel nacional, en general, y para otras entidades federativas en particular. Sin embargo es factible identificar diferencias sustanciales en los procesos y prácticas educativas de distintos actores responsables de la supervisión escolar en los diferentes niveles de la educación básica. Como lo mencionan los autores citados anteriormente, antes de la descentralización educativa la formación de cuadros profesionales, por parte de la autoridad educativa estatal, fue una parte sustancial para diseñar e implementar distintas acciones tendientes a mejorar los procesos educativos en las escuelas, a partir del trabajo educativo de los supervisores escolares y jefes de sector.

Entre otros proyectos, para fortalecer el mejoramiento de las escuelas, surge el proyecto educativo escolar como la herramienta fundamental para lograr dicha mejora. La cual tendría que ser llevada a cabo por parte de los supervisores escolares y jefes de sector a las escuelas y zonas escolares respectivamente. De tal forma que se fueron creando distintas estructuras y acciones de actualización y superación académica para dar cobertura a esta intención estatal. La influencia que se tuvo a nivel nacional, por parte de la entidad federativa, puede apreciarse en la década posterior, ya que esta estrategia de intervención, se recupera en el Programa Educativo 95-2000, por supuesto a nivel nacional, como el dispositivo a través del cual debería gestionarse la escuela interior. Junto con ello la serie de programas y proyectos dirigidos a directores y supervisores escolares; así como el asesoramiento y acompañamiento de apoyos técnicos para la construcción del proyecto escolar de manera colegiada en las instituciones educativas.

Resulta pertinente plantear que el Estado de Guanajuato, hasta la década de los cuarenta, fue responsable directo de la normatividad y organización de la función de la supervisión escolar, pero después de la firma del convenio de coordinación con la SEP asumió las normas y procedimientos diseñados e implementados por la federación. Es decir, desde entonces los programas y proyectos dirigidos a los supervisores escolares han tenido una incidencia importante en el nivel de educación básica estatal para buscar dicha transformación, tomando mayor fuerza con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992.

La descentralización de la educación básica coincide con el acceso al gobierno de Guanajuato de una administración panista, encabezada por Carlos Medina Plascencia, que se continúa con la de Vicente Fox. En Guanajuato el proceso de descentralización se caracteriza por reacomodos en los cargos y por negociaciones intensas respecto a las nuevas funciones del gobierno estatal y de los márgenes de acción de las secciones sindicales (45 y 13, federal y estatal respectivamente).

Con el arribo del gobernador Fox se impone su proyecto, cuyo objetivo es “lograr una transformación educativa radical, en la cual los valores humanos, los conocimientos y las competencias sean el fundamento para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses”. El programa lo constituyeron diez políticas básicas, entre las que destacan, reorientar la educación hacia el logro de competencias para la vida; abatir las disparidades educativas; fortalecer procesos democráticos y autogestivos de la escuela; reorientar el desarrollo docente hacia el logro de competencias pedagógicas; promover una participación social responsable, consolidar la desconcentración y la simplificación administrativa; y consolidar la infraestructura existente.

Una de las primeras acciones de este gobierno estatal fue emitir la Ley de Educación del Estado, en la cual se reafirma el carácter laico y gratuito de la educación pública. Del mismo modo se abren las puertas a una amplia participación de la sociedad, a nuevas fuentes de financiamiento y a la educación particular, incluyéndose también, el servicio civil de carrera.

Durante el primer año de la descentralización educativa, en el Estado de Guanajuato, todavía se encontraban presentes los dos sistemas educativos. El estatal denominado Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECYR) y el que recibió la transferencia de los recursos federales, organismo llamado Instituto para la Federalización y Modernización Educativa de Guanajuato (IFYME). Ambos sistemas no se modifican en lo relacionado a las funciones y organización de los servicios de supervisión escolar. Es en 1994 cuando se lleva a cabo el primer intento por reorganización el sistema educativo estatal, integrando en una sola institución los dos sistemas educativos existentes, a partir de la unificación del mando superior y unidades administrativas responsables de la planeación educativa en el estado.

Es en el siguiente año cuando se inicia la implantación y desarrollo del programa de reforma: “Reorganización del Sistema Educativo”, orientado a generar condiciones para la transformación y mejora de la calidad de la educación en las escuelas. El programa se estructuró a partir de cuatro modelos: Reorganización de oficinas centrales, Modelo Escuela; Modelo de Unidad Municipal de Educación y Modelo de Supervisión de Educación Básica. A partir de ésta reforma se constituye la Secretaría de Educación de Guanajuato como la dependencia responsable de los servicios educativos estatales, en donde se establecen direcciones organizativas- funcionales y jefaturas de sector y supervisiones por nivel educativo.

Finalmente, en este proceso de reforma se identifica como una última etapa, pero a la vez muy importante, a la regionalización del Sistema Educativo Estatal en 1997. Estableciendo ocho Delegaciones Regionales para atender a los 46 municipios que conforman al estado de Guanajuato como una nueva estrategia de gestión institucional desconcentrada. Estas delegaciones se organizaron a partir de asumir la responsabilidad por nivel educativo (Coordinación de Educación Básica, Coordinación de Educación media Superior y Superior) y por función (Coordinación de desarrollo Docente y de proyectos educativos y la Coordinación de servicios Administrativos).

Con base en este contexto puede suponerse que el estado de Guanajuato, al ser uno de los estados con mayor trayectoria, desde antes de la descentralización educativa, en el fortalecimiento de la escuela a partir de la formación y superación académica de directores, supervisores y jefes de sector en el país, debe contar actualmente con características importantes de corte cualitativo en cuanto a la función directiva del supervisor escolar en cuanto al trabajo educativo y pedagógico realizado dentro y fuera de la escuela. Principalmente en términos del apoyo, asesoramiento y acompañamiento académico brindado a las organizaciones escolares para generar un trabajo colegiado en la identificación de problemáticas educativas y la construcción de estrategias de intervención, con el mismo carácter, en sus zonas escolares de adscripción.

De acuerdo con Carrón y DeGrawe (2002), éstas características se consideran en la actualidad como el centro de la práctica educativa del supervisor escolar de manera relevante y significativa, las cuales se encuentran orientadas hacia lo educativo dejando en un segundo plano a la carga administrativa que ha caracterizado por mucho tiempo a

esta función directiva. Dentro de las tendencias actuales de reforma de la supervisión escolar se encuentra el hecho de buscar disminuir el conflicto entre roles, funciones y formas de trabajo (lo pedagógico y lo administrativo; el control y el apoyo); la acción educativa del supervisor tiene como centro de atención a la escuela, por lo que resulta fundamental el monitoreo del sistema educativo y el fortalecimiento de la autoevaluación de las escuelas.

De tal forma que para estar en posibilidad de establecer como válida la afirmación de que en el Estado de Guanajuato dichas características de la supervisión escolar se han ido concretando de manera paulatina, para orientar su acción hacia los procesos pedagógicos que tienen su lugar central en las escuelas, es necesario analizar e inferir los efectos que se han tenido a partir de la implementación de la descentralización educativa.

### **III. CONCLUSIONES**

En primer lugar es importante señalar que la descentralización educativa tiene que ver con una medida estructural que el gobierno federal plantea, negocia, impulsa y acuerda con los actores e instancias implicadas para que las entidades federativas tengan el poder de decisión sobre los problemas educativos que les corresponde atender; así como para diseñar, implementar y evaluar las estrategias de intervención que construyan para enfrentarlos. Es decir, que la descentralización es un acto político en donde la transferencia de poder para tomar decisiones es el centro de atención y no la simple y llana transferencia administrativa de recursos financieros, materiales y humanos.

En segundo lugar puede ser identificado la concurrencia de diversos actores sociales, políticos y educativos en la toma de decisiones a partir de la participación social como una estrategia necesaria para el logro de consensos en las acciones a desarrollar. La participación de funcionarios estatales, educativos y escolares junto con actores políticos, gremiales y padres de familia se hace necesaria para, realmente, generar procesos democráticos en la toma de decisiones. Esto significa que para la toma de decisiones en la descentralización es fundamental impulsar el logro de consensos en cuanto a la definición de problemas y estrategias para atenderlos. La toma de decisiones y la participación social se convierten en los dos ejes centrales que dinamizan a la descentralización educativa y, por consiguiente, las que deben ser tomadas en cuenta

para analizar los márgenes de acción que los gobiernos estatales han establecido para ponerla en práctica.

La transferencia de los recursos establece el inicio de la descentralización educativa pero, al mismo tiempo, va delimitando el margen de acción en cada entidad federativa ya que, supuestamente, tienen la obligación de construir y resolver problemas locales con gasto público destinado para ello. La forma para llevarlo a cabo es, entre otras cuestiones, a partir de generar “nuevas” reglas del juego, estructuras organizativas encargadas de configurarlas y estrategias de intervención, con lo cual se va constituyendo el marco institucional de la estatalización educativa.

A lo largo del trabajo de investigación es factible inferir la gran importancia que tuvo, en el margen de acción que planteaba la descentralización educativa, el acompañamiento de la dimensión normativa con la institucional- organizativa y, al mismo tiempo, la forma en que se fue involucrando paulatinamente la participación social de distintos actores educativos provenientes del magisterio.

Lo cual puede configurarse a partir de lo que sucede en cada dimensión planteada. En la dimensión normativa, que regula la función educativa del supervisor escolar, es importante distinguir la parte formal de la no formal. Es decir la gran ventaja que se tuvo con la promulgación de la Ley de Educación Estatal para dar cobertura al proyecto educativo estatal y la política y los programas y proyectos que la conforman no han terminado de concretarse en la práctica cotidiana de los supervisores escolares. Sin embargo es importante plantearlo como un margen de acción que sigue desarrollándose para articular lo normativo con la realidad concreta de la supervisión.

Mientras tanto en la dimensión institucional es importante hacer notar lo que representa la toma de decisión en una de las delegaciones regionales del estado, para realizar de una forma diferente la organización de los servicios educativos en el nivel básico. Principalmente en relación a los supervisores escolares y jefes de sector para dar cobertura articulada a las necesidades y problemas educativos de la región. Pero, también, como en otros aspectos en donde la toma de decisiones se torna importante y diferente a otros escenarios implican un margen de acción que no permite plantearlo como una consolidación sino como un proceso relevante en el camino hacia la mejora

educativa de la entidad. No se pueden obviar o dejar de tomar en cuenta las cargas administrativas, laborales, de atención a la comunidad y hasta la atención de la oficina de los supervisores escolares y jefes de sector para con un planteamiento pedagógico de proyecto educativo pretender desatender las otras cuestiones también importantes.

Finalmente en la dimensión política es necesario destacar el margen de acción que plantea la Reforma no es posible ubicarlo solamente en el ámbito educativo sino, en este caso, también en el ámbito político- sindical en donde los procesos de negociación y concertación entre las autoridades educativas estatales y las delegaciones sindicales ha sido importante para avanzar en el desarrollo del proyecto educativo. Pero también y de manera fundamental el acercamiento y acuerdo entre las secciones sindicales para conformar pliegos de demandas conjuntas y lograr mayor fuerza de negociación frente a las autoridades educativas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Calvo Pontón B., Zorrilla Fierro M. y Conde Flores S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México*, editado por IPEE/UNESCO, París.
- Carrón, G y Degrawe, A. (2002). Nuevas Tendencias en la Supervisión. Cuestiones de actualidad en supervisión: Una revisión de la literatura. UNESCO. Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación
- Fierro, C. y Tapia, G. (1999). “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”. En Pardo, María del Carmen 1999. *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México, México. pp. 137-237.-**
- Muñoz, A, A. (2005). **El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**. Universidad Iberoamericana.
- Pardo, María del Carmen 1999. *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México, México.