

# LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA SUPERVISIÓN ESCOLAR EN EL DISTRITO FEDERAL

GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN

El tema central de esta investigación es la problemática que enfrenta la supervisión y el supervisor escolar en las escuelas primarias públicas del Distrito Federal. El objetivo general fue realizar un diagnóstico sobre la formación, trayectoria laboral y funciones de los supervisores escolares de primaria en el DF, para ofrecer información pertinente en torno a la necesidad de redefinir las funciones de la supervisión escolar en el marco del nuevo modelo de gestión escolar impulsado por la autoridad educativa gubernamental desde los años noventa.

Analizamos la supervisión escolar con base en dos dimensiones de análisis:

- **1) La supervisión escolar**, como la actividad que se desarrolla en torno a la escuela y que comprende dos dimensiones: a) vigilancia y seguimiento de las acciones que debieran cumplir las escuelas con sus colectivos docentes; y, b) el acompañamiento técnico-pedagógico.
- **2) El supervisor escolar**, como el profesionista responsable de la supervisión escolar con énfasis en las políticas de capacitación, actualización y profesionalización, y en su perfil sociodemográfico, trayectoria académica y profesional, funciones y actividades que realiza, recursos y competencias con que cuenta y qué tan satisfecho se encuentra con su formación, capacitación, profesionalización y desempeño.

Esta diferenciación conceptual obedece a que, al ser considerados bajo un mismo concepto, el actor que realiza la actividad de la supervisión se diluye en el diseño de las políticas reduciendo la importancia de su profesionalización como premisa para

una mejor supervisión escolar. Esto se traduce en una concentración de la política educativa en la actividad y en un diseño débilmente articulado en la preparación institucional del supervisor.

**Con relación a la supervisión escolar encontramos que:**

- En México, a principios de los noventa, se inicia la reforma educativa en el marco de la reforma estructural del Estado Mexicano de los años ochenta. Esta reforma se sustenta en la modernización del aparato administrativo en el marco de la NGP. La adopción de este modelo pretendía alcanzar niveles de “calidad total” del servicio en el sector público con estándares y prácticas del sector privado, convicción que fue trasladada al sector educativo donde los términos de calidad y gestión han inundado los discursos, políticas y programas, no así la realidad, donde existen tensiones entre prácticas corporativistas tradicionales y la necesidad de introducir nuevas prácticas.
- El impacto de este modelo se registra a partir de una reforma educativa que privilegia la descentralización de los servicios educativos, a través del ANMEB en 1992 y su formalización en la LGE de 1993.
- El conjunto de estas políticas educativas se caracterizan por la continuidad y el cambio incremental y por una débil efectividad derivada de la falta de un diseño de políticas en red (*policy network*) que dé lugar a un conjunto de acciones estratégicas articuladas entre sí que respondan a las problemáticas educativas.
- Un ejemplo de esta falta de articulación es la aplicación del Programa de Separación Voluntaria, propuesto por el gobierno federal para promover y apoyar la separación voluntaria de servidores públicos para reducir el aparato administrativo. Tan sólo en la SEP se separaron de sus cargos cerca de 10 mil personas, de las cuales 9,146 prestaban sus servicios en la AFSEDF. De ellos,

los de mayor edad y antigüedad en el servicio eran los supervisores. Durante 2003-2005, 249 supervisores de zona de educación básica dejaron sus cargos con lo que el sistema educativo del D.F. enfrentó serios problemas ante la falta de personal para sustituirlos, con lo que un gran número de escuelas se quedaron sin director y sin docentes.

- Esta medida trajo, a su vez, una renovación de la supervisión en cuanto a edad y género de los supervisores. El 80.2% tiene un tiempo promedio de entre 1 y 5 años desempeñándose como supervisor; el 64% de los supervisores son mujeres y el resto hombres, y el promedio de edad de los supervisores es de 48.5 años.
- Si bien existe un claro reconocimiento gubernamental con respecto a la supervisión escolar como actividad estratégica en el mejoramiento de la calidad de la educación que se refleja en el discurso, los planes nacionales de gobierno, los programas sectoriales y los programas educativos, éste no ha permeado la práctica cotidiana de la supervisión en las escuelas. Según los supervisores, la falta de planeación de actividades por parte de la autoridad educativa es la mayor dificultad que ellos enfrentan. Continúa un patrón tradicional donde se privilegia lo urgente sobre lo importante.
- Los intentos de la política educativa por impulsar cambios en la supervisión escolar se han caracterizado por una incorporación marginal y parcial del supervisor. Tanto el Programa de Gestión de la Escuela Primaria, como el PEC no incorporaron desde sus inicios al supervisor en las tareas del Proyecto Escolar donde la relación se estableció entre la autoridad educativa federal y las escuelas bajo el liderazgo del director. Posteriormente se convocó a participar a los supervisores aunque de manera parcial y tardía con la asignación de tareas administrativas.

- Lo que se buscó fue avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa saltando obstáculos políticos derivados de resistencias en la supervisión escolar, principalmente con el SNTE. Como resultado, la supervisión escolar continúa sin grandes cambios y bajo un clima de desconfianza a partir de la “exclusión” de la supervisión como una salida a la *asumida* resistencia de los supervisores a los nuevos cambios.
- Decimos *asumida* porque uno de los hallazgos más interesantes en esta investigación fue que al parecer la satisfacción de los supervisores con las actividades de supervisión no depende de la edad, sexo, trayectoria laboral y profesional ni de su participación en programas o proyectos especiales, sino de que su trabajo esté más involucrado a las actividades técnico-pedagógicas.
- Ante esta indefinición de la política, el supervisor ha tenido que enfrentar una realidad en la que debe cumplir con sus tareas tradicionales de supervisión, también participar en actividades del proyecto escolar que le exigen nuevas competencias de formación profesional con las que no cuenta. Los contenidos de la capacitación giran alrededor de los objetivos y características de los programas gubernamentales descuidando la construcción de competencias de los supervisores.

Con relación al **supervisor escolar** encontramos que:

- No existe una política gubernamental dirigida específicamente al supervisor como el profesionista responsable de la actividad de la supervisión. La política gubernamental en lugar de fortalecer las nuevas funciones que privilegian lo técnico-pedagógico en la figura del supervisor, ha impulsado el papel de otras figuras como directores de escuela, ATP's y equipos técnicos responsables de programas y proyectos federales y estatales.

- No se registran cambios sustanciales en el supervisor y en su capacitación que coincidan con el impulso de una “nueva supervisión” en el marco del nuevo modelo de gestión escolar. Esta afirmación se sustenta en lo siguiente:
- La antigüedad en el servicio continúa siendo el criterio escalafonario tradicional para ascender al cargo de supervisor. El tiempo promedio de los supervisores en el servicio educativo antes de asumir el cargo es de 28.5 años.
- El 85% de los supervisores no recibe capacitación alguna al asumir el cargo y el 82.1% aprende las labores de supervisión en la práctica.
- El único curso específicamente dirigido a supervisores y directores que se imparte desde el año 2001, es el llamado Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Primaria, en el que han participado el 63.1% de los supervisores censados; el 63.8% ha participado en cursos de capacitación en IES por iniciativa propia; y, en un número importante de cursos del PRONAP para docentes en general. Por ello, una de las principales recomendaciones de los supervisores para el mejoramiento de la gestión escolar es su propia profesionalización.

### **La supervisión escolar y el supervisor en el DF**

Debido a que el DF no fue descentralizado, su sistema educativo continúa bajo la responsabilidad directa de la SEP, por lo que el Programa de Servicios Educativos del D.F. 2001-2006 asumió de manera automática los objetivos del PRONAE.

- Desde 1994, con la creación de la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal (SSEDF), se establecieron dos objetivos centrales en torno a la supervisión escolar: a) la reducción de actividades de carácter administrativo con énfasis en la planeación educativa de las propias escuelas; y, b) privilegiar el trabajo pedagógico de los supervisores.

- En ese contexto, una de las primeras acciones promovidas por la SSEDf fue el diseño y puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento de la Supervisión en el D.F. que comprendió tres aspectos: el mejoramiento operativo de la supervisión, la redefinición de las funciones del supervisor y un diagnóstico de la supervisión en la educación básica. Destaca la descentralización piloto desde 1993 de la Delegación Iztapalapa (antes Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa) que pretendía ser punta de lanza para la descentralización del resto de las delegaciones del DF.
- Esta circunstancia generó una situación *sui generis* en la que conviven dos modelos de gestión diferentes. En 1997, la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI) sustituye a la USEI. Ésta y la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE), que se encarga de las delegaciones políticas restantes, constituyen estos dos modelos de gestión educativa.
- En enero de 2005, en el marco de la Reestructuración de la SEP, la SSEDf se transforma en la Administración Federal de Servicios Educativos en el DF (AFSEDf, Reglamento Interior de la SEP, 21 de enero de 2005). El cambio fundamental fue que a esta última se le otorgó autonomía técnica y de gestión, es decir: a) la responsabilidad de diseñar y proponer estrategias para impulsar la calidad de la educación; b) desarrollar propuestas de acción, programas de innovación en la educación básica; y, c) la administración de los bienes asignados por la SEP para la prestación de servicios de educación básica y para *la formación de docentes en el D.F.*, “... en el marco del presupuesto anual que la SEP autorice”. Esta última cuestión es uno de los principales factores, entre otros, que ha impedido la plena descentralización del sistema educativo del D.F.

- Las **diferencias** entre **DGOSE** y **DGSEI** se centran en la organización político-administrativa, el modelo de gestión escolar, el tipo de incorporación de la supervisión escolar y la formación, capacitación y actualización del supervisor.
- En la DGSEI existe una clara diferenciación entre la actividad de la supervisión y el supervisor como actor, por lo que existe un proyecto específico destinado al fortalecimiento y apoyo al supervisor en su capacitación y actualización. En la DGOSE existe un acercamiento a la supervisión y, al parecer, está en vías de construcción el acercamiento al supervisor. Así, el 12.6% de los supervisores de DGOSE recibieron capacitación formal para el cargo de supervisor, frente al 25.4% de los supervisores de Iztapalapa.
- La DGSEI ha construido un modelo de organización dividido en cuatro direcciones regionales de servicios educativos. Cada una es una unidad administrativa responsable de la articulación de procesos y proyectos educativos institucionales regidos por una división territorial y no por niveles educativos como en la DGOSE. Por lo anterior, en la DGSEI existe comunicación y coordinación entre los supervisores de los distintos niveles educativos, mientras que en la DGOSE existe una coordinación de la supervisión por cada nivel educativo, sin coordinación entre los mismos.
- Ambas Direcciones se rigen por los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial y Básica. En el caso de la DGOSE la gestión escolar gira en torno al Proyecto Escolar; en la DGSEI, éste se conoce como Plan Estratégico para la Mejora Escolar (PEME) y sólo forma parte de la concepción integral de la gestión escolar.
- En la DGSEI la política orientada a la supervisión escolar se sustenta en dos ejes: la gestión bajo una visión más amplia orientada hacia la construcción de

una comunidad escolar y la profesionalización del supervisor. En la DGOSE, los ejes de la política se centran en avanzar hacia la descentralización administrativa y en las funciones de la supervisión.

- La diferencia más importante entre ambas es que en Iztapalapa existe un énfasis simultáneo tanto en las actividades de supervisión como en la profesionalización del supervisor; a diferencia de la DGOSE donde la política privilegia la reflexión y el cambio sólo en las funciones de la supervisión. Esto ha sido posible en el sistema educativo de Iztapalapa porque su experiencia lleva más de diez años.
- En el ciclo escolar 2001-2002 se puso en marcha el “Proyecto para el Fortalecimiento Técnico-Pedagógico de Supervisoras, Supervisores, Directoras y Directores de Educación Inicial y Básica de Iztapalapa” que a través de cursos, seminarios y talleres presenciales busca la preparación específica del supervisor con énfasis en las actividades técnico-pedagógicas. Así, el 56.9% de los supervisores de DGOSE aprendió en la práctica las labores de supervisión y 10.2% se capacitó para el cargo de supervisor a través de un curso-taller, frente al 29.4% de los de DGSEI que aprendió en la práctica y 20.6% que lo hizo a través de cursos-taller.
- En los últimos tres años, 13.3% de los supervisores de DGOSE han participado en entre 11 y 30 actividades de capacitación y actualización, frente al 52.9% de los supervisores de DGSEI.
- Ante la ausencia de cursos o talleres diseñados de manera expresa para los supervisores, el 75.3% de los supervisores de DGOSE han participado en cursos o talleres del PRONAP, frente al 57.8% de los supervisores de DGSEI.
- Los supervisores de Iztapalapa visitan con mayor frecuencia las escuelas y se entrevistan en mayor proporción con el director y algunos docentes de las

escuelas. Sin embargo, más de la mitad de los supervisores de ambas adscripciones afirman que sus visitas escolares duran entre 1 y 2 horas.

- En la DGOSE, recientemente fue publicado el documento titulado “El Fortalecimiento de la Supervisión Escolar, Premisa para la Calidad de la Educación” que plantea, al igual que la DGSEI, la integración de la educación básica como una estrategia para fortalecer a la supervisión.
- En la DGOSE, la inclusión de la supervisión en el proceso de implementación del Proyecto Escolar ha sido tardía, pospuesta y débilmente articulada ya que éste opera en el marco del PEC a través de la relación directa entre las Mesas Técnicas, las Oficinas de Proyectos Académicos y las escuelas, dejando marginados a los supervisores. Esta situación buscó revertirse con un cambio en las Reglas de Operación del PEC del 2003.
- Lo anterior se explica al considerar que DGOSE responde al modelo de gestión planteado en el PRONAE y a la naturaleza de su relación con el SNTE. Mientras que en DGSEI existe un proyecto de gestión propio y la relación político sindical se ha establecido con la CNTE, al parecer con mayores márgenes de negociación.

Lo anterior sugiere que de dirigirse de manera focalizada la atención de las políticas hacia el supervisor como sujeto que realiza la actividad de la supervisión es esperable que se registren resultados positivos en la supervisión escolar. El fundamento de esta política debiera partir del reconocimiento de la importancia del supervisor y no sólo de la supervisión como ha sucedido hasta ahora.