



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

PROMOCIÓN XVI

La configuración de la supervisión escolar de la educación básica en el contexto de la re-estructuración del sistema educativo mexicano y de la emergencia de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados. El caso de estudio de Guanajuato, México.

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales
Presenta: Isaías García Lerma*

Directora de tesis: Dra. Gloria
del Castillo Alemán

Seminario de tesis: Tópicos cruciales de la educación

México, D. F.
Octubre del 2008.

*El autor agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología la beca otorgada para la realización de los estudios de maestría.

Abstract

This work of thesis analyzes the implications of the weak coupling of the educational systems in its intentions of designing, of tackling and completing processes of reform of his its structures and dynamics of functioning, taking as a case of study the emergency of the educational subsystem of the condition of Guanajuato state, Mexico, and of the actions shares thought by this one to reform its system of school supervision of basic education. Especially, there are analyzed the design, implementation and preliminary results of the Basic Model of the School Supervision (1994) and of the Model of Renewed Supervision (MOSURE) (1994).

Resumen

Este trabajo de investigación tiene como propósito principal contestar a las preguntas ¿cómo la descentralización del sistema educativo nacional desató un proceso de complejización que dio como resultado la conformación de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados?; y, ¿por qué los procesos de reforma de la supervisión escolar de la educación básica emprendidos por el sub-sistema educativo del estado de Guanajuato experimentan dificultades para ser completados? Para esto se estructuraron tres capítulos: en el capítulo número uno se exponen de forma amplia el tema, problema, hipótesis, antecedentes y enfoque teórico que estructuran el cuerpo general del presente trabajo de tesis; en el dos se explican los procesos de construcción y reestructuración del sistema educativo mexicano, y la emergencia de sub-sistemas educativos estatales a través de la utilización de los conceptos de sistema social y complejidad de Niklas Luhmann; y, en el capítulo número tres se analizan la configuración, formas de relación y comunicación de la supervisión escolar de la educación básica tanto en el contexto del sistema educativo mexicano organizado de forma centralizada como en su transición hacia uno descentralizado, poniendo especial atención en el caso de estudio del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato, México.

Como conclusiones principales se encontró que el débil o fuerte acoplamiento del sub-sistema educativo de Guanajuato no se debe a que conserve en su interior estructuras de relaciones propias de los antiguos sub-sistemas educativos federal y estatal, sino a que está compuesto de agentes con cierto grado de independencia, capaces de seleccionar de entre las alternativas que genera el sub-sistema, en función de las cuales orienta sus acciones u oponerse abiertamente a ellas; capaces de observar problemas y generar soluciones novedosas a éstos, pero con desiguales

condiciones materiales y capacidades técnico académicas para cumplir con las expectativas que el sub-sistema genera sobre ellos, en caso de así desearlo. Esto hace que, ante una misma situación, los agentes puedan tomar cursos de acción diferentes, con resultados diferentes o semejantes.

El débil acoplamiento del sub-sistema implica que sus intenciones de establecer pautas de orientación de la acción homogéneas a los agentes de que está compuesto, entre ellos el supervisor escolar, obtengan resultados variables o no homogéneos. Es decir, que muy probablemente habrá individuos que efectivamente guíen sus acciones por éstas. Pero, a la par, habrá individuos que eventualmente las observen y otros que simplemente las evadan. Sin embargo, estos resultados pueden ser superados a través del mejoramiento de los planes causales por los que transmite las pautas de orientación y alternativas de acción a los agentes, y de la inversión de una mayor cantidad de recursos en la observación de la forma en cómo estos planes son incorporados por los agentes. De tal manera que, progresivamente, se vayan transformando las relaciones dentro del sub-sistema y su capacidad para encontrar resultados relativamente homogéneos.

Si bien se puede decir que, dado que la supervisión escolar forma parte de un sub-sistema débilmente acoplado, sus relaciones, comunicación y coordinación con los agentes del nivel intermedio y superior pueden ser débiles en sus efectos, lentos en respuesta o infrecuentes y, por lo tanto, su capacidad para generar en las escuelas las condiciones necesarias para que desarrollen la socialización de los alumnos es limitada, lo cierto es que ésta es sólo una posibilidad. La indagación sobre el acoplamiento de la supervisión escolar permitió observar que junto a fenómenos de débil acoplamiento, se pueden observar otros que podrían definirse como de acoplamiento fuerte, en los que los agentes cuentan con los recursos materiales, competencia e instrumentos técnicos, y la disposición para emprender procesos de comunicación y coordinación de sus acciones de una forma que se apega mucho a lo proyectado por el sub-sistema.

En este contexto, las relaciones de la supervisión escolar con los niveles superiores e intermedios están más que marcadas por la debilidad de sus efectos, la lentitud en su respuesta o la

infrecuencia, por la variabilidad en las condiciones materiales, en la capacidad técnico académica y en la disposición para orientar sus relaciones por las pautas emitidas por el sub-sistema. De tal manera que también su capacidad para generar en las escuelas las condiciones necesarias para que desarrollen el proceso de socialización de los alumnos son variables o desiguales.

Índice	v
Introducción	1
Capítulo I. Supervisión escolar: su definición, investigación y problematización	7
I. Tema de investigación	8
I.1. Problema de investigación	12
I.2. Pregunta de investigación	13
I.3. Hipótesis de investigación	13
I.4. Metodología	14
I.5. Antecedentes de la investigación sobre la supervisión escolar de la educación básica	23
I.6. Enfoque teórico de análisis	42
I.7. Diferencias entre un análisis sistémico de la educación y uno pedagógico	50
Capítulo II. Emergencia, consolidación y re-estructuración del sistema educativo nacional mexicano	57
II. Configuración del sistema educativo mexicano en su faceta centralizada (1921-1991)	57
II.1. Complejidad en el sistema educativo centralizado	65
II.2. Re-configuración del sistema educativo. La descentralización educativa (1992)	72
II.3. Emergencia de sub-sistemas educativos estatales	77
II.3.1. Conformación del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato	79
II.3.2. Complejidad en el sistema educativo de Guanajuato	79
II.3.3. Unificación del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato	85
Capítulo III. Configuración y re-configuración de la supervisión escolar en el sub-sistema educativo estatal de Guanajuato	104
III. Configuración de la supervisión escolar en el marco del sistema educativo centralizado (1980-1991)	105
III.1. Debilitamiento del vínculo entre las autoridades educativas federales y los servicios de supervisión escolar estatales	114
III.1.1. El papel de la supervisión escolar dentro del Programa para Abatir el Rezago Educativo	115
III.1.2. El papel de la supervisión escolar dentro del Programa de Investigación e Innovación La Gestión en la Escuela Primaria	116
III.1.3. El papel de la supervisión escolar dentro del Programa Escuelas de Calidad	119
III.2. Re-configuración de la supervisión escolar en el marco de la conformación del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato	122
III.2.1. Modelo de supervisión escolar para el estado de Guanajuato	124
III.2.2. Modelo de Supervisión Renovada: evidencias documentales	130
III.2.3. Modelo de Supervisión Renovada: evidencias empíricas	135
Capítulo IV. Conclusiones	159
Bibliografía	175

Índice de cuadros y esquemas	vi
Cuadro 1. Operacionalización del concepto de débil acoplamiento, con base en el concepto de autonomía	19
Cuadro 2. Experiencias nacionales e internacionales de investigación e intervención sobre los sistemas de supervisión escolar	29
Cuadro 3. Investigaciones sobre el proceso de estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato	39
Cuadro 4. Investigaciones sobre la configuración y re-configuración de la supervisión escolar de educación básica en el contexto de la re-estructuración del sub-sistema de educación del estado de Guanajuato	41
Cuadro 5. Dimensiones cuantitativas del sistema educativo nacional (ciclo escolar 1992-1993)	66
Cuadro 6. Dimensiones cuantitativas del sub-sistema educativo de Guanajuato	80
Cuadro 8. Jefaturas de sector de educación básica en Guanajuato	135
Cuadro 9. Zonas escolares de educación básica en Guanajuato	135
Esquema 1. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de educación preescolar	67
Esquema 2. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de educación primaria	67
Esquema 3. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de educación secundaria	68
Esquema 4. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de la licenciatura en educación normal	68
Organigrama 5. Reorganización del sistema educativo de Guanajuato, 1994	94
Organigrama 7. Organización de la supervisión escolar en los momentos posteriores a la descentralización educativa de 1992	124
Organigrama 8. Sistema de relaciones del sub-sistema educativo de Guanajuato	130
 Anexo	 179
Organigrama 1. Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP)	180
Organigrama 2. Instituto para el Federalismo y la Modernización Educativa (IFyME)	181
Organigrama 3. Secretaría de Educación y Servicios Sociales (SEySS)	182
Organigrama 4. Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR)	183
Organigrama 6. Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG)	184
Cuadro 7. Funciones administrativas y pedagógicas de la supervisión escolar en la década de 1980	185
Guion de entrevista para supervisores de zona de educación básica	191
Guion de entrevista para jefes de sector de educación básica	194

Agradecimientos

Expreso mis más sinceros agradecimientos a las autoridades educativas de la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG), por las facilidades proporcionadas para la realización del trabajo de campo en el estado. En especial, expreso mi gratitud a la Mtra. María del Carmen Robles González -Directora General de Educación Básica-, a la Mtra. Araceli Cruz Martín del Campo -Subsecretaria para el Desarrollo Educativo-, a la Psic. Ma. del Socorro Montoya Martínez -Directora de Actualización Académica-, a Ana Isabel Gutiérrez Garnica -Coordinadora de Gestión Educativa- y a Margarita Rodríguez Gómez -Jefa del Departamento de Vinculación y Seguimiento. Agradezco igualmente a los jefes de sector y supervisoras de educación básica de la SEG, que generosamente accedieron a compartir algunas de las experiencias acumuladas en el desempeño de sus funciones, sin importar lo apretado de sus agendas de trabajo.

En la realización de este trabajo de tesis, resultaron invaluable los comentarios, sugerencias y críticas de la Dra. Gloria del Castillo Alemán -directora del presente trabajo- y de la Dra. Ursula Zurita Rivera –Coordinadora del Seminario de Tesis “Tópicos Cruciales de la Educación”. Para ellas mis más sinceras gratitudes.

Finalmente, pero no por ello menos importante, agradezco a la Mtra. Maura Rubio Almonacid y a la Dra. Norma Ilse Veloz Ávila, lectoras de este trabajo, por sus valiosas apreciaciones, críticas y recomendaciones, que aportaron consistencia teórica y metodológica al informe final.

Introducción

Todos los sistemas educativos del mundo, no importando su escala (internacional, nacional, regional o local), su estructura organizativa (centralizada, descentralizada o mixta), ni su adscripción pública o privada, comparten la necesidad de emprender procesos de supervisión, control y evaluación de su funcionamiento y grado de consecución de objetivos. Los servicios de supervisión, control y evaluación emergieron prácticamente a la par de los sistemas educativos mismos. Sin embargo, no adquirieron notoriedad sino hasta que los sistemas educativos, mayoritariamente públicos, ante los pobres resultados educativos, reconocieron la necesidad de re-orientar sus objetivos y funcionamiento hacia el mejoramiento de la calidad, equidad y pertinencia de los servicios educativos.

Frente a esta necesidad de re-orientar, reformar o modernizar los sistemas educativos, que alcanzó su máxima expresión en la década de 1990 en América Latina,¹ los servicios de evaluación, supervisión y control del funcionamiento del sistema adquirieron relevancia: se les observó como los proveedores por excelencia de información pertinente sobre el funcionamiento de los niveles inferiores del sistema y como las instancias de implementación de las políticas de reforma en las escuelas. A partir de este momento, se inició una serie de estudios internacionales, nacionales y locales, que intentaban explorar la configuración y capacidades de estos servicios, generalmente a cargo de un conjunto de profesionales internos o externos al sistema denominados supervisores escolares, para cubrir las expectativas que se tenían sobre ellos. Así como para ofrecer alternativas para reorganizar y fortalecer los servicios de supervisión mismos.

El presente trabajo busca sumarse al conjunto de estudios que pretenden analizar la configuración y capacidades de los servicios de supervisión escolar para cumplir con las expectativas que el sistema educativo, en sus niveles nacional y estatal, dirige hacia éstos. Específicamente, se tiene el objetivo de analizar las implicaciones del débil acoplamiento de los sistemas educativos en sus intenciones de diseñar, emprender y completar procesos de reforma de sus estructuras y dinámica

¹ Gajardo, Marcela (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL, No 15, p. 7.

de funcionamiento, tomando como caso de estudio la emergencia del sub-sistema educativo del estado de Guanajuato y de las acciones tomadas por éste para reformar su sistema de supervisión escolar de educación básica. En particular, se analiza el diseño, implementación y resultados preliminares del Modelo Básico de la Supervisión Escolar (1994) y del Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE) (1994).

El trabajo observa como problema principal que los servicios de supervisión escolar, en el contexto de la descentralización del sistema educativo nacional mexicano de principios de la década de 1990, han intentado ser re-diseñados para hacerlos compatibles con los objetivos de aumentar la cobertura de los servicios educativos, de elevar la calidad de la educación, de reorganizar el sistema educativo y de reformular los contenidos y materiales educativos.² Sin embargo, al igual que el sistema educativo en que están alojados, conservan rasgos organizativos, estructurales y funcionales propios del sistema centralizado y enfocado a la cobertura educativa. El problema no es que la supervisión escolar no sea capaz de adoptar las nuevas metas en sí mismas, sino que, al ser el principal vínculo entre los niveles superiores del sistema educativo y los inferiores, la no adopción de éstas implica que las reformas educativas terminan por no llegar o llegar de forma distorsionada a las escuelas.

En este contexto, el presente trabajo se estructura a partir de dos preguntas: una guía, que es de orden general, que busca explicar el proceso de complejización del sistema educativo nacional mexicano y que se refiere a ¿cómo la descentralización del sistema educativo nacional desató un proceso de complejización que dio como resultado la conformación de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados?; y, una pregunta de investigación que se plantea en el marco de la complejización del sistema, de la emergencia de sub-sistemas educativos estatales y que busca explorar las implicaciones del débil acoplamiento en las intenciones de estos últimos de reformar sus estructuras de relaciones. Finalmente, la segunda pregunta adquiere la siguiente forma: ¿por qué los procesos de reforma de la supervisión escolar de la educación básica emprendidos por el sub-sistema educativo del estado de Guanajuato experimentan dificultades para ser completados?

² Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992, p. 2.

La perspectiva de análisis que se pretende recuperar para dar respuesta a estas preguntas de investigación es la de sistemas sociales complejos de Niklas Luhmann, con la intención de explicar al sistema educativo nacional mexicano como un sistema compuesto de sub-sistemas complejos con operaciones y código de comunicación propios que posibilitan el surgimiento de un orden, de una coordinación de acciones o relaciones funcionales de los agentes en diferentes niveles sistémicos (aula, escuela, zona, sector, región, estado, federación). Desde esta perspectiva, el sistema educativo podrá ser visto como el producto de un proceso histórico de diferenciación/distinción de funciones entre el sistema y su entorno: mundo social o mundo circundante. Por su parte, el proceso de re-estructuración/descentralización del sistema educativo y la emergencia de sub-sistemas educativos estatales serán comprendidos como el producto de un proceso de diferenciación del sistema educativo desatado por la necesidad del sistema de generar nuevas alternativas de relación, coordinación y comunicación entre sus agentes miembro.

La supervisión escolar es concebida en este trabajo como un agente del sistema educativo nacional y de los sub-sistemas educativos estatales. La configuración de la supervisión escolar, es analizada a partir de las alternativas de relación, coordinación y comunicación que el sistema y sub-sistemas establecen con respecto a ella y la capacidad de los supervisores para asumir o no como propias estas alternativas.

El cuerpo del trabajo se estructura en tres capítulos principales y las conclusiones:

- En el capítulo número uno se exponen de forma amplia el tema, problema, hipótesis, antecedentes y el enfoque teórico que estructuran el cuerpo general del presente trabajo de tesis. Son cuatro los apartados principales que componen el capítulo: 1) tema de investigación, en el cual se despliegan algunos elementos generales respecto a la definición de la supervisión escolar y la relación que guarda ésta con la configuración del sistema educativo en el que se aloja, 2) problema de investigación, en el que se expone el problema, interrogantes e hipótesis que orientan, de manera general, el conjunto del trabajo, 3) antecedentes de la investigación sobre la supervisión escolar de la educación básica, en el cual se explora el conjunto de investigaciones nacionales e internacionales que sobre la

supervisión escolar existen, poniendo especial atención en los enfoques analíticos que utilizan éstas y 4) enfoque teórico de análisis, en el que se describe al sistema educativo mexicano en tanto sistema social complejo dotado de operaciones, códigos, formas de comunicación y relación que le son propias.

- En el capítulo dos se explica el proceso de construcción del sistema educativo mexicano, a través de la utilización de los conceptos de sistema social y complejidad de Niklas Luhmann. Asimismo, utilizando el mismo enfoque sistémico, se pretende abordar el estudio del proceso de re-estructuración del sistema educativo como efecto del excesivo crecimiento y complejización. El capítulo segundo se estructura en tres apartados principales: 1) configuración del sistema educativo mexicano en su faceta centralizada, en el cual se expone, de manera general, el proceso de construcción del sistema educativo mexicano, tomando como punto de partida la creación de la Secretaría de Educación Pública (1921) y, por lo tanto, el inicio del proceso de concentración de facultades educativas en el nivel federal del gobierno de la República Mexicana, 2) re-configuración del sistema educativo, en el cual se analiza el proceso de re-estructuración del sistema educativo mexicano, a través del estudio del proceso de descentralización del sistema educativo iniciado en 1992 y 3) emergencia de sub-sistemas educativos estatales, en el cual se explora el proceso de emergencia de los sub-sistemas educativos estatales como resultado de la descentralización y diferenciación del sistema educativo mexicano, poniendo especial atención en la emergencia del sub-sistema educativo de Guanajuato.
- En el capítulo tres se analiza la configuración, las formas de relación y la comunicación de la supervisión escolar con el resto de los agentes del sistema educativo en dos momentos: el primero está marcado por la etapa que va de 1980 a 1991, en la que por última vez se definió la supervisión como un servicio de carácter federal, con alcances a todo el sistema educativo nacional: y, en un segundo que va de 1992 al 2006, periodo en el que el sistema educativo experimentó un proceso de re-estructuración, y en que la definición y conducción de los servicios de supervisión escolar, al igual que los recursos con los que la federación brindaba servicios de educación básica y normal en prácticamente todo el país, pasaron a la responsabilidad de los estados de la República.

Como conclusiones principales se encontró que el débil o fuerte acoplamiento³ del sub-sistema educativo de Guanajuato no se debe a que éste conserve en su interior estructuras de relaciones propias de los antiguos sub-sistemas educativos federal y estatal, sino a que está compuesto de agentes con cierto grado de independencia; capaces de seleccionar de entre las alternativas que genera el sub-sistema, en función de cuales orienta sus acciones u oponerse abiertamente a ellas; capaces de observar problemas y generar soluciones novedosas a éstos, pero con desiguales condiciones materiales y capacidades técnico académicas para cumplir con las expectativas que el sub-sistema genera sobre ellos, en caso de así desearlo. Esto hace que, ante una misma situación, los agentes puedan tomar cursos de acción diferentes, con resultados diferentes o semejantes.

El débil acoplamiento del sub-sistema implica que sus intenciones de establecer pautas de orientación de la acción homogéneas a los agentes de que está compuesto, entre ellos la supervisión escolar, obtengan resultados variables o no homogéneos. Es decir, que muy probablemente habrá individuos que efectivamente guíen sus acciones por éstas. Pero, a la par, habrá individuos que eventualmente las observen y otros que simplemente las evadan. Sin embargo, estos resultados pueden ser superados a través del mejoramiento de los planes causales por los que transmite las pautas de orientación y alternativas de acción a los agentes, y de la inversión de una mayor cantidad de recursos en la observación de la forma en cómo estos planes son incorporados por los agentes. De tal manera que, progresivamente, se vayan transformando las relaciones dentro del sub-sistema y su capacidad para encontrar resultados relativamente homogéneos.

³ El concepto de “acoplamiento débil” alude a la *imagen de que eventos acoplados son sensibles entre sí, pero que cada evento también preserva su propia identidad y alguna evidencia de su separación física y lógica*. La idea es que los agentes, niveles o componentes de un sistema pueden estar ligados de alguna forma, pero que cada uno conserva una identidad propia y una separación relativa, y su enlace puede ser débil en sus efectos, lento en respuesta o infrecuente. Para observar el acoplamiento débil es necesario poner atención en qué se está haciendo y, al mismo tiempo, en qué no se está haciendo dentro de un sistema, porque la idea general del acoplamiento débil es que el tiempo invertido en una acción es tiempo que no se está invirtiendo en otra. La regla común es que el acoplamiento fuerte en una parte del sistema puede ocurrir sólo si hay acoplamiento débil en otra. Weick E., Karl. “Las organizaciones educativas como sistemas débilmente acoplados”, traducción de Fernando Galindo Céspedes, en *Administrative Science Quartely*, No. 21, 1976, p. 1 -9.

Si bien se puede decir que, dado que la supervisión escolar forma parte de un sub-sistema débilmente acoplado, sus relaciones, comunicación y coordinación con los agentes del nivel intermedio y superior pueden ser débiles en sus efectos, sin importancia, lentas en respuesta o infrecuentes y, por lo tanto, su capacidad para generar en las escuelas las condiciones necesarias para que desarrollen la socialización de los alumnos es limitada, lo cierto es que ésta es sólo una posibilidad. La indagación sobre el acoplamiento de la supervisión escolar permitió observar que junto a fenómenos de débil acoplamiento, se pueden observar otros que podrían definirse como de acoplamiento fuerte, en los que los agentes cuentan con los recursos materiales, competencia e instrumentos técnicos, y la disposición para emprender procesos de comunicación y coordinación de sus acciones de una forma que se apega mucho a lo proyectado por el sub-sistema.

En este contexto, las relaciones de la supervisión escolar con los niveles superiores e intermedios están más que marcadas por la debilidad en sus efectos, lentas en respuesta o infrecuentes, por la variabilidad en las condiciones materiales, en la capacidad técnico académica y en la disposición para orientar sus relaciones por las pautas emitidas por el sub-sistema. De tal manera que también su capacidad para generar en las escuelas las condiciones necesarias para que desarrollen el proceso de socialización de los alumnos son variables o desiguales.

Capítulo I Supervisión escolar: su definición, investigación y problematización

El objetivo general de este trabajo de tesis es analizar las implicaciones del débil acoplamiento de los sistemas educativos en sus intenciones de diseñar, emprender y completar procesos de reforma de sus estructuras y dinámica de funcionamiento, tomando como caso de estudio la emergencia del sub-sistema educativo del estado de Guanajuato y de las acciones tomadas por éste para reformar su sistema de supervisión escolar de educación básica. En particular, se analiza el diseño, implementación y resultados preliminares del Modelo Básico de la Supervisión Escolar (1994) y del Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE) (1994).

En el capítulo número uno se exponen el tema, problema, hipótesis, antecedentes y el enfoque teórico que estructurarán el cuerpo general del presente trabajo de tesis. Este trabajo, en su primer capítulo, se compone de cuatro apartados principales:

- I. Tema de investigación: en este apartado se despliegan algunos elementos generales respecto a la definición de la supervisión escolar y la relación que guarda con la configuración del sistema educativo en el que se aloja
- II. Problema de investigación: en esta sección se expone el problema, interrogantes e hipótesis que orientan el conjunto del trabajo hacia la consecución del propósito de inferir los efectos de la re-estructuración del sistema educativo mexicano en la configuración de los servicios de supervisión de la educación básica en el estado de Guanajuato
- III. Antecedentes de la investigación sobre la supervisión escolar de la educación básica: en este apartado se exponen de manera sintética los diagnósticos internacionales, nacionales y estatales más importantes que sobre la supervisión escolar existen, poniendo especial atención en los enfoques analíticos que utilizan. Tomando en cuenta estos diagnósticos, se enunciará el enfoque de análisis seleccionado y su importancia
- IV. Enfoque teórico de análisis: este apartado tiene la intención de describir al sistema educativo mexicano en tanto sistema social complejo dotado de operaciones, códigos, formas de comunicación y relación que le son propias. Asimismo, tiene la necesidad de exponer la

principal contradicción entre el análisis del sistema educativo desde un punto de vista sistémico y el que se hace desde el punto de vista de la pedagogía.

I Tema de investigación

Los sistemas educativos alrededor del mundo, al menos a partir del siglo XVIII, etapa de emergencia de los sistemas educativos en su faceta centralizada,⁴ han de afrontar la tarea de la supervisión, control, evaluación e impulso de sus respectivos sistemas educativos. La forma en que estas funciones son organizadas por cada uno de ellos varía de un sistema educativo a otro, si bien en todos existe algún tipo de control del funcionamiento del sistema y de los establecimientos escolares que lo conforman.

Estas responsabilidades de los sistemas educativos, inherentes a la propia naturaleza de la educación entendida como servicio público que prestan los órganos del Estado o autorizados por éste, utilizan una combinación de dos tipos de control: administrativo y pedagógico, con proporción y propósito distinto uno de otro. En determinados sistemas tiene más preponderancia uno que el otro, pero en todos ellos existen ambos. Incluso en los sistemas en que más se han inclinado a la utilización del control por instituciones democráticas de participación social – otorgando a este tipo de órganos los aspectos más relevantes de la supervisión de la prestación del servicio- siempre existe algún tipo de supervisión administrativa.⁵

Cualesquiera sean los tipos de supervisión, tanto el sistema como las escuelas, programas y demás servicios educativos, han de ser evaluados en su funcionamiento corriente y, de ser factible, por distintos agentes y órganos, externos e internos a los sistemas educativos, que aporten visiones y perspectivas distintas. Dentro de los sistemas educativos, son abundantes las

⁴ Para explorar las características de esta etapa de construcción de los sistemas educativos véase Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.) (2000). *Perfil de funciones de la supervisión escolar para el sistema educativo de Guanajuato. SUPERA-SEG*, documento final, Universidad Iberoamericana de León, Programa Institucional de Investigaciones en Educación, León, Guanajuato, p. 8.

⁵ Gómez Marín, Juan Antonio. “Supervisión y control del sistema y de los centros educativos en distintos países de Europa”, *Avances en supervisión educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, No. 3, mayo del 2006, p. 1.

iniciativas que apuntan hacia la mejora del funcionamiento y resultados de los sistemas. Sin embargo, dichas acciones no son posibles sin procesos de evaluación del sistema educativo que provean de información confiable sobre el estado del sistema. En caso contrario, cuando no se cuenta con información confiable y sistemática, las iniciativas de mejora pueden experimentar limitaciones en su diseño, implementación y resultados.

En este contexto, se puede decir que la supervisión escolar es una función nodal para el sistema educativo por tres razones:

- Dada la intención de los sistemas educativos nacionales de responder de forma más certera a las demandas, necesidades y entorno social de la población a la que ofrecen sus servicios a través de cambios en su organización y funcionamiento, los servicios de supervisión escolar se muestran como los proveedores, por excelencia, de la información necesaria para diseñar mecanismos que permitan impulsar estos cambios de forma coherente, así como de controlar sus efectos en el transcurso del tiempo
- Más allá de la facultad para producir información confiable sobre el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto, la supervisión, a través de su principal agente operativo (el supervisor escolar), es capaz de procurar las condiciones mínimas para el funcionamiento de las unidades básicas del sistema: las escuelas. La cercanía del supervisor con las escuelas cobra una especial relevancia por el hecho de que los cambios promovidos en el sistema educativo, a través de las reformas educativas de la década de 1990 y lo que va de la del 2000, tienden a “poner a las escuelas en el centro”. Así, el supervisor escolar es uno de los agentes que podría acompañar la introducción de estos cambios en los centros educativos
- Es reconocible que la supervisión educativa contribuye al funcionamiento de los niveles superiores e inferiores del sistema educativo. Pero, además tiene la función de ser el conducto a través del cual se comunican principalmente estos dos niveles. El supervisor comunica a las escuelas las directrices generadas desde la dirección administrativa, y, por otra parte, comunica a la dirección administrativa las eventualidades propias del funcionamiento

corriente de las escuelas. Desde luego, eventuales fallas en este doble flujo de comunicación podría producir un distanciamiento entre las acciones planeadas desde la administración educativa y las necesidades reales de las escuelas, de tal manera que los resultados educativos proyectados difícilmente podrían alcanzarse.

Todas las administraciones educativas muestran, en su organización, su convicción de que es necesario evaluar y supervisar su funcionamiento. La forma en que cada sistema aborda esta tarea, su planeamiento, puesta en práctica y agentes que la llevan a cabo, presenta notables diferencias al realizar un análisis comparativo. Sin embargo, no es poco frecuente que la responsabilidad de realizar la evaluación permanente del funcionamiento de los centros escolares recaiga en los servicios de supervisión educativa.

La supervisión educativa podría ser definida como una función del sistema educativo ejercida por distintas instancias, con los objetivos de control, evaluación e impulso del funcionamiento del sistema educativo mismo y de las unidades de que está compuesto.⁶ Esta función puede ser ejercida por diferentes agentes y en diferentes niveles del sistema educativo. Sin embargo, el ejercicio de esta función regularmente recae en un grupo de funcionarios de nivel jerárquico intermedio denominado supervisores escolares. La organización, funcionamiento y facultades de la supervisión educativa, están relacionados fuertemente con la estructura del sistema educativo y ofrece características distintas según se trate de modelos centralizados o descentralizados de administración educativa. Las diferentes tendencias hacia una de estas dos formas de organización de la administración implican distintas concepciones de la supervisión educativa.⁷

Se observa, no obstante, que más allá de si el sistema educativo es centralizado o no, existe una serie de rasgos más que son de ayuda en la caracterización de los sistemas de supervisión en cada país, suponiendo que son relativamente homogéneos a su interior. Algunos de los rasgos comunes

⁶Zorrilla Fierro, Margarita. "Perspectivas de la supervisión escolar como ámbito de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica", *Revista Educación* 2001, No. 142, mayo del 2007, p. 36.

⁷Espinosa González, Antonio (1991). *Reformas, inspección y evaluación. Aproximación histórico-comparativa, normativa y sistémica*, Editorial Escuela Española, Madrid, España, p. 23.

son la referencia a una demarcación geográfica (zona, sector o escuela), la jerarquización de los supervisores (federales, estatales o municipales), coordinación entre servicios centrales, regionales y locales, tipo de agentes que ejercen la supervisión (órganos de participación social, funcionarios públicos o funcionarios privados), funciones de los supervisores (administrativas, pedagógicas, políticas o de investigación), así como su conexión con los niveles más altos de la gestión y dirección del sistema en cuanto que órgano especializado.

Se puede apuntar que existe un vínculo perceptible entre la configuración del sistema educativo y el tipo de supervisión que éste ejerce. Asimismo, aun cuando en todos los sistemas educativos se ejercen tanto funciones de control administrativo como de asesoría pedagógica, se puede señalar que, dependiendo del tipo de sistema educativo (centralizado o descentralizado), una función tiende a tener preeminencia sobre la otra. A la par de estas funciones tradicionales, tienden a emerger funciones alternas de la supervisión educativa, como por ejemplo: las de investigación, en el caso de Francia;⁸ y, las políticas, en el caso de Perú.⁹

En función de lo anterior, podemos plantearnos cómo podría verse afectada la supervisión educativa por procesos de reforma o re-estructuración de los sistemas educativos nacionales, si se mantiene el supuesto de que la supervisión educativa tiene un vínculo perceptible con su estructura y funcionamiento. Esta interrogante se percibe pertinente en el contexto de las reformas educativas experimentadas en la región de América Latina durante la década de 1990, particularmente en lo referente a la política de descentralización educativa, que implicó la redistribución de facultades administrativas, pedagógicas, financieras y políticas, en los diferentes niveles de gobierno formalmente delimitados.

Así, en el contexto de una reestructuración del sistema educativo, podríamos preguntarnos cómo ha cambiado la forma en que la supervisión educativa es concebida, las funciones que se le atribuyen, las funciones que de manera emergente realiza, los individuos que la desempeñan, los

⁸ *Ibid.* p. 19.

⁹ Unda Chino, Matilde. "Sistema educativo y supervisión en Perú", *Avances en supervisión educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, No. 4, septiembre de 2006, p. 2.

niveles jerárquicos en que se estructura y cómo se relacionan, las formas de acceso al cargo, la relevancia que reporta para el funcionamiento o gestión del sistema, entre otras.

L1. Problema de investigación

La inquietud que impulsa el planteamiento de este trabajo de investigación sobre la supervisión de la educación básica se origina en el hecho de que, a pesar de los intentos de re-diseñar la supervisión escolar, de sus funciones, de los criterios a partir de los que se ejerce, del perfil de los agentes que la desempeñan, en el contexto de la reforma del sistema educativo mexicano de la década de 1990, persiste desempeñando funciones tradicionales de control burocrático-administrativo, por ejemplo, el control, verificación y cumplimiento de las normas educativas, la implantación del currículo y contenidos de carácter nacional.¹⁰ Este fenómeno obstaculiza la recepción y procesamiento de propuestas del sistema enfocadas hacia la calidad de los servicios educativos.

En este contexto, la supervisión escolar experimenta los efectos propios de un cambio global de objetivos y estrategias del sistema educativo nacional: de un sistema enfocado a la cobertura a uno enfocado en la calidad educativa; y, de uno organizado centralmente a uno descentralizado. Pero, la supervisión escolar, al igual que los subsistemas educativos en que está alojada, conserva rasgos organizativos, estructurales y funcionales propios del sistema centralizado y enfocado a la cobertura educativa, que limitan la transición hacia un sistema enfocado a la calidad y con una organización descentralizada.

De manera general, la problemática expuesta podría estar poniendo en entredicho la viabilidad o capacidad del sistema educativo para emprender y completar procesos de reforma estructural. De tal manera que todos y cada uno de los elementos del sistema modifiquen sus formas de comunicación y de relación en función de los nuevos objetivos y estrategias de acción planteadas.

¹⁰ Véase Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.), *op. cit.*, p. 20.

I.2. Pregunta de investigación

En función del problema anunciado en el punto anterior, se han planteado dos preguntas: una guía, que es de orden general, que busca explicar el proceso de complejización del sistema educativo nacional mexicano y que se refiere a ¿cómo la descentralización del sistema educativo nacional desató un proceso de complejización que dio como resultado la conformación de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados?; y, una pregunta de investigación que se plantea en el marco de la complejización del sistema, de la emergencia de sub-sistemas educativos estatales y que busca explorar las implicaciones del débil acoplamiento en las intenciones de estos últimos de reformar sus estructuras de relaciones.

Para explorar las implicaciones del débil acoplamiento, se toma como caso de estudio la emergencia del sub-sistema educativo del estado de Guanajuato y de las acciones tomadas por éste para reformar su sistema de supervisión escolar de educación básica. En particular, se analiza el diseño, implementación y resultados preliminares del Modelo Básico de la Supervisión Escolar (1994) y del Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE) (1994). Finalmente, la segunda pregunta adquiere la siguiente forma: ¿por qué los procesos de reforma de la supervisión escolar de la educación básica emprendidos por el sub-sistema educativo del estado de Guanajuato experimentan dificultades para ser completados?

I.3. Hipótesis de investigación

En función del problema y preguntas de investigación, se plantearon dos hipótesis de trabajo iniciales que cumplieron, a lo largo de éste, su función orientadora de posibles respuestas:

- Es esperable que los supervisores escolares, a partir del proceso de descentralización del sistema educativo nacional, enfrenten fenómenos de débil acoplamiento con respecto a los niveles inferiores, intermedios y superiores del sub-sistema educativo de Guanajuato.

- Es esperable que dada la existencia de una estructura educativa dual (estatal y ex-federal¹¹) al interior del subsistema educativo de Guanajuato, que provoca fenómenos de débil acoplamiento, los programas que buscan establecer pautas de orientación de la acción y estructuras organizativas homogéneas a los supervisores escolares de educación básica experimenten limitaciones en sus resultados.

Conforme el trabajo de investigación fue adquiriendo estructura y los primeros resultados se fueron presentando, las pre-nociones con que fueron constituidas las hipótesis iniciales cedieron su lugar a aseveraciones fundamentadas en los argumentos expuestos a lo largo del texto. Ante este panorama, se elaboró una tercera hipótesis:

- Es esperable que dado que el sub-sistema educativo del estado de Guanajuato está integrado por agentes relativamente autónomos entre sí, con facultades para seleccionar cursos de acción alternativos, su capacidad para emprender y completar reformas de las estructuras de supervisión escolar sea limitada.

I.4. Metodología

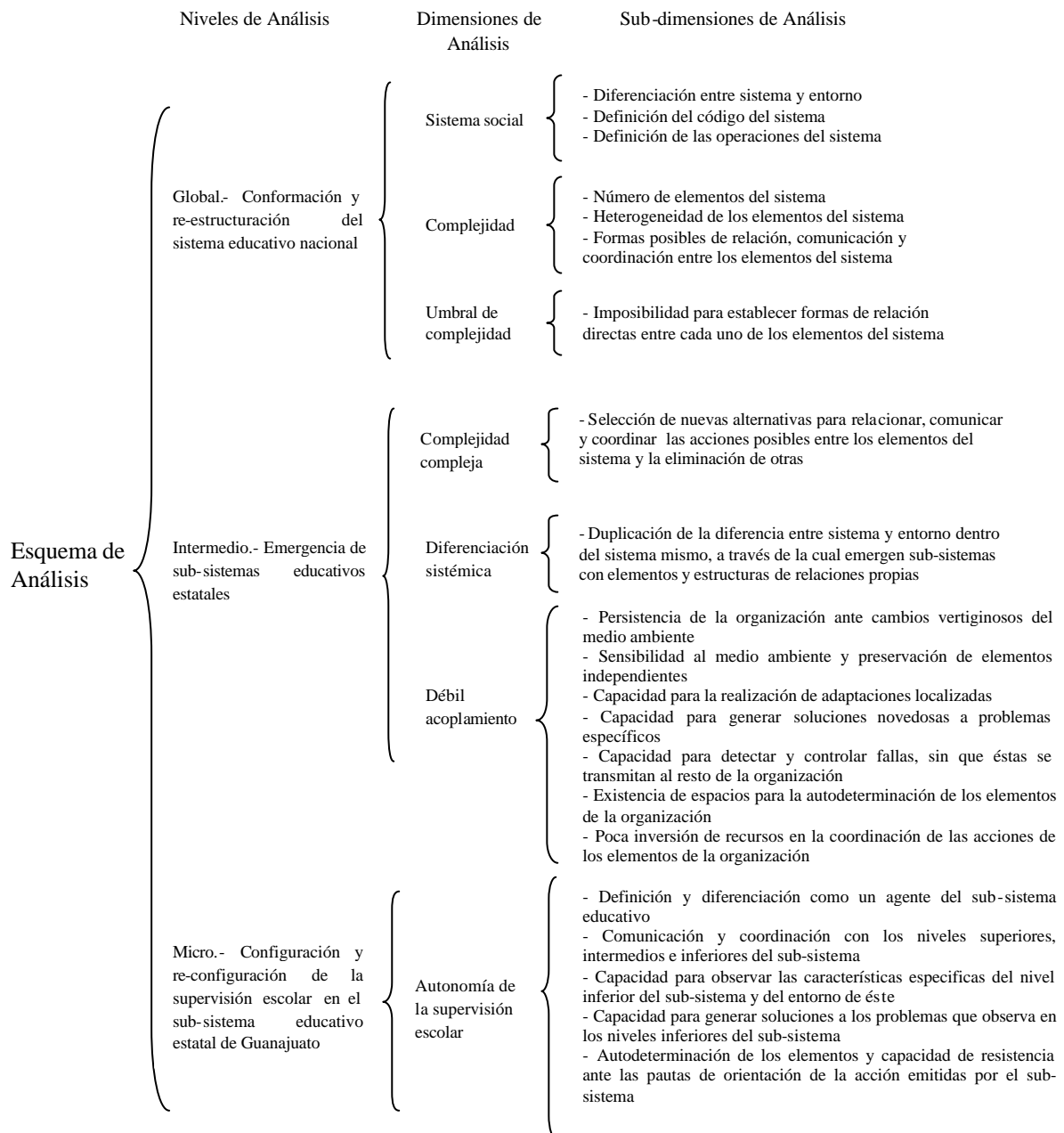
Con el objeto de dar respuesta a las preguntas de investigación de ¿cómo la descentralización del sistema educativo nacional desató un proceso de complejización que dio como resultado la conformación de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados?; y, ¿por qué los procesos de reforma de la supervisión escolar de la educación básica emprendidos por el sub-

¹¹ El término ex-federal se utiliza en este trabajo para denominar a los recursos materiales y humanos que, como efecto de la descentralización educativa de 1992, se transfirieron de la Federación hacia las administraciones estatales. Conservan esta denominación porque los empleados transferidos rigen sus relaciones laborales y esquemas de seguridad social por instancias diferentes a las existentes al interior de los estados de la República. Por ejemplo, los empleados ex-federales rigen sus relaciones laborales por las *Condiciones Generales de Trabajo* que estableció la SEP en 1946 y sus prestaciones sociales por el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE). Pero, en el caso de Guanajuato, las condiciones laborales son regidas por la *Ley de trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y de los municipios* (reformada en 1993) y sus prestaciones por el *Instituto de Seguridad Social de Guanajuato* (ISSEG). Esto representa grandes dificultades para la unificación de los esquemas de representación laboral, social, reglamentos de escalafón y los nombramientos de personal. La vigencia del término exfederal es fruto de estas dificultades. Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.), *op. cit.*, p. 20; Santizo Rodall, Claudia (1997). *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, documento de trabajo del CIDE, número 56, México, D.F., p. 41; y, Veloz Ávila, Norma I. (1998). *La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F., pp. 87-89.

sistema educativo del estado de Guanajuato experimentan dificultades para ser completados?, el trabajo se ha estructurado en tres niveles de análisis y cuatro fases de desarrollo.

Los tres niveles de análisis son: uno global, en el que se analiza la conformación y re-estructuración del sistema educativo nacional, a través de conceptos como sistema social cerrado, complejidad y umbral de complejidad; uno intermedio, en el que se estudia la emergencia de sub-sistemas educativos estatales como consecuencia de la re-estructuración del sistema educativo nacional, a través de conceptos como complejidad compleja, diferenciación sistémica y débil acoplamiento; y, un nivel de análisis micro o específico, en el que se analiza la configuración y re-configuración de la supervisión escolar en el contexto de la re-estructuración del sistema educativo nacional y de la emergencia del sub-sistemas educativos estatales, a través del concepto de autonomía de la supervisión escolar.

Esquema de análisis de la investigación



A través de los niveles y conceptos anteriores, se realiza un análisis sistémico de las estructuras del sistema educativo (federales, estatales y municipales), de los agentes del sistema educativo (autoridades educativas y agentes de intermediación como supervisores y jefes de sector) y de las formas en que se comunican, relacionan y coordinan sus acciones. Esto en dos momentos: primero en un sistema educativo organizado de forma centralizada y, en un segundo momento, en el tránsito del sistema centralizado hacia uno descentralizado.

Por otra parte, las cuatro fases de desarrollo del trabajo permiten dar cuenta del proceso de construcción del sistema educativo, de su re-estructuración, de la emergencia del sub-sistema educativo de Guanajuato y de los efectos de estos procesos en la configuración y re-configuración de la supervisión escolar:

- En la primera fase se aborda el proceso de construcción del sistema educativo nacional, a través de la utilización de los conceptos básicos de la teoría de sistemas sociales complejos de Niklas Luhmann: sistema social, código del sistema, operaciones del sistema y complejidad
- En la segunda se describe el grado de complejidad alcanzada por el sistema educativo centralizado y su re-estructuración, a través del análisis del proceso de descentralización del sistema educativo mexicano
- En la tercera se analiza la emergencia de los sub-sistemas educativos estatales de educación, tomando como punto de referencia el estudio del caso del sub-sistema de Guanajuato y el proceso de fusión de las organizaciones educativas federal y estatal que subsistían en el estado: la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación y el Instituto para el Federalismo y la Modernización Educativa
- La cuarta fase está dedicada al análisis de la configuración de la supervisión escolar en el contexto del sistema educativo centralizado y los cambios en su configuración en el marco de la re-estructuración del sistema educativo nacional y de la emergencia de sub-sistemas educativos estatales, tomando en consideración las funciones, estructuras organizativas y las formas de comunicación, relación y coordinación de la supervisión escolar con los niveles inferiores, intermedios y superiores del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato.

La información necesaria para construir las cuatro fases de desarrollo del trabajo de tesis se extrajo de dos fuentes principales:

1. La investigación se nutre de información recopilada a través del análisis de documentos de cuatro campos temáticos diferentes: el primero está relacionado con la revisión de la literatura básica sobre sistemas sociales complejos de Niklas Luhmann y de organizaciones débilmente acopladas de Karl E. Weick; el segundo aborda el análisis de la literatura producto de la investigación educativa sobre el tema de la construcción y descentralización del sistema educativo nacional; el tercer ámbito se refiere a la revisión de la literatura relacionada con la definición de la supervisión/inspección educativa y de las experiencias locales, nacionales e internacionales con respecto al diseño y puesta en marcha de diagnósticos de los sistemas de supervisión escolar; y, el cuarto ámbito consiste en la revisión de los documentos institucionales que dan cuenta del proceso de re-configuración del sub-sistema educativo de Guanajuato, poniendo especial atención en el lugar que ocupa la supervisión escolar en éste.
2. De manera complementaria, se realizó una serie de entrevistas con supervisores y jefes de sector de educación básica del estado de Guanajuato para complementar la información obtenida de los documentos oficiales de la Secretaría de Educación de Guanajuato, en lo referente a la configuración y re-configuración de la supervisión escolar en el contexto de re-estructuración del sistema educativo nacional y la emergencia de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados. Las dimensiones a considerar en las entrevistas se desprenden del concepto de débil acoplamiento:

El concepto de débil acoplamiento se refiere a que los elementos que componen un sistema se comunican y relacionan entre sí a través de las funciones, posiciones y códigos que establece el mismo sistema. Pero, al mismo tiempo, estos elementos se caracterizan por ser poseedores de una identidad propia, de una especie de autodeterminación que hace que sus acciones estén marcadas por cierta arbitrariedad. En términos estrictos, el débil acoplamiento alude a la *imagen de que eventos acoplados son sensibles entre sí, pero que cada evento también preserva su propia identidad y alguna evidencia de su separación física y lógica*. La

identidad propia y la separación física y lógica de los elementos que caracteriza a los sistemas débilmente acoplados hace que la comunicación y las relaciones sean débiles en sus efectos, sin importancia, lentas en respuesta o infrecuentes.¹²

La identidad, singularidad y separación, dotan a los elementos de que están compuestos los sistemas débilmente acoplados de cierta autonomía que los capacita para seleccionar, de entre las pautas de orientación de la acción que el sistema específica, la forma en que se han de comunicar, relacionar y coordinar con los demás elementos y niveles de éste. En este contexto, las dimensiones de las entrevistas se estructuraron con la intención de observar la autonomía de la supervisión escolar comprendida como un componente del sub-sistema educativo de Guanajuato. Las dimensiones a considerar se expresan en el Cuadro 1. Operacionalización del concepto de débil acoplamiento, a través del concepto de autonomía.

Cuadro 1. Operacionalización del concepto de débil acoplamiento, con base en el concepto de autonomía				
Concepto	Dimensiones	Definición teórica de las dimensiones ¹³	Definición operacional de las dimensiones	Variables
Autonomía de la supervisión escolar	Definición y diferenciación como un agente del sub-sistema educativo.	Los elementos de un sistema débilmente acoplado son sensibles entre sí, pero cada uno de éstos también preserva una identidad propia y una separación física y lógica.	La identidad propia y la separación física y lógica de los elementos dentro de un sistema no aluden a otra cosa más que a la diferenciación de funciones sobre la que se asientan los sistemas sociales complejos. En este sentido, que exista dicha diferenciación y que esté clara o sea conocida por el agente intermedio del sub-sistema educativo de Guanajuato supervisor escolar, es un factor indispensable para que se pueda comunicar, relacionar y coordinar con los niveles superiores (Oficinas Centrales de la Secretaría de	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones del supervisor escolar - Funciones del jefe de sector - Funciones de los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) - Funciones de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAE) - Funciones de las Delegaciones Regionales de Educación

¹² Weick E., Karl. "Las organizaciones educativas como sistemas débilmente acoplados", traducción de Fernando Galindo Céspedes, en *Administrative Science Quartely*, No. 21, 1976, p. 3.

¹³ La definición teórica de las dimensiones está basada en el concepto de *Débil acoplamiento* de Karl E. Weick, *Ibid.*

			Educación de Guanajuato, Delegaciones Regionales y jefatura de sector), intermedios (Centros de Desarrollo Educativo y Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación) e inferiores (centros de educación básica) del sub-sistema.	
	Comunicación y coordinación con los niveles superiores e intermedios del sub-sistema.	Los agentes, niveles o componentes de un sistema débilmente acoplado están ligados de alguna forma, pero su enlace puede ser débil en sus efectos, sin importancia, lento en respuesta o infrecuente. Es decir, las acciones y relaciones de los agentes no están completamente determinadas por las pautas de orientación de la acción emitidas por el sistema, sino que están marcadas por un cierto dejo de autodeterminación de parte de éstos.	Una vez establecida la posible existencia de una diferenciación de funciones al interior del sub-sistema y su claridad para el agente intermedio supervisor escolar, es necesario saber en qué medida estas funciones orientan la comunicación, relaciones y coordinación de las acciones del supervisor con los niveles superiores e intermedios, para lo cual se indaga sobre los instrumentos y agentes a través de los que se comunica con éstos, y sobre las funciones en las cuales entra en relación con ellos. La comunicación es aquí abordada a través de la observación de los instrumentos que los agentes del nivel intermedio utilizan para transmitir las expectativas que sobre ellos mismos y los niveles superior tiene el sistema (proyectos escolares y planes anuales de trabajo), y que contienen las tres selecciones esenciales de la comunicación: selección de información, selección del acto de comunicar y selección del acto de entender. ¹⁴ Asimismo, la comunicación es el proceso sin el cual el agente del nivel	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones de los supervisores que requieren de la colaboración de los Jefes de Sector - Funciones de los supervisores que requieren de la colaboración de los CEDE - Instrumento a través del cual se comunican los supervisores escolares con los CEDE - Relato de alguna experiencia en la que hayan colaborado los supervisores y los CEDE - Funciones de los supervisores que requieren de la colaboración de las USAE - Instrumento a través del cual se comunican los supervisores escolares con las USAE - Relato de alguna experiencia en la que hayan colaborado los supervisores y las USAE - Funciones de los supervisores que requieren de la colaboración de las Delegaciones Regionales de Educación - Funciones de los supervisores que requieren de la colaboración de las Oficinas Centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato

¹⁴ Véase Luhmann, Niklas (b) (2007). *Introducción a la teoría de sistemas*, Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete, Universidad Iberoamericana, Colección teoría social, México, p. 306.

			intermedio supervisor escolar no podría cumplir sus funciones de gestión de las relaciones entre el resto de los agentes del nivel intermedio y superior.	
	Capacidad para observar las características específicas del nivel inferior del sub-sistema (escuelas) y del entorno de éste.	Los sistemas débilmente acoplados son más sensibles al medio ambiente, al conservar en su interior gran cantidad de elementos independientes y, por lo tanto, más capacitados para observar su medio ambiente. Sin embargo, la mejora en la sensibilidad hace más vulnerable al sistema a la producción de respuestas e interpretaciones propias.	La capacidad del supervisor para observar las características específicas del nivel inferior del sub-sistema y, en su caso, detectar problemas o necesidades concretas está en función de los instrumentos o estrategias que utiliza para relacionarse y comunicarse con él, y de los agentes del nivel intermedio y superior con los que tiene que coordinarse para desempeñar sus funciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias o instrumentos a través de las cuales los supervisores realizan sus funciones pedagógicas en las escuelas - Instancias o agentes del sistema que apoyan al supervisor en el desempeño de sus funciones pedagógicas en las escuelas - Estrategias o instrumentos a través de las cuales los supervisores realizan sus funciones administrativas en las escuelas - Instancias o agentes del sistema que apoyan al supervisor en el desempeño de sus funciones administrativas en las escuelas
	Capacidad para generar soluciones a los problemas que observa en los niveles inferiores del sub-sistema.	La identidad, singularidad y separación de los elementos en un sistema débilmente acoplado lo hacen más capaz de generar soluciones novedosas a problemas específicos, sin tener que generar cambios en todo el sistema. Sin embargo, estas tres características de los elementos (identidad, singularidad y separación) también pueden impedir o hacer más lenta la difusión de estas soluciones al resto del sistema.	Una vez establecida la capacidad de los supervisores para observar las características específicas del nivel inferior del sub-sistema y, en su caso, detectar problemas o necesidades concretas, se hace necesario indagar cuál es la capacidad de éstos para generar soluciones o respuestas a lo observado. Esta capacidad está determinada por las funciones en que concentra su labor, sus condiciones materiales de trabajo, el equipo humano de trabajo con que cuenta y la capacitación recibida para el desempeño de sus funciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones en las que invierten la mayor parte de su jornada laboral los supervisores - Actividades que tienen que realizar los supervisores y no están incluidas en sus funciones formales - Condiciones materiales de trabajo de los supervisores escolares - Equipo de trabajo humano de los supervisores escolares - Conformación del equipo de trabajo humano de los supervisores - Funciones de los integrantes del equipo de trabajo humano - Funciones de las que se encargan los supervisores personalmente - Pertinencia y suficiencia de los cursos de capacitación recibidos por los supervisores
	Autodeterminación de los elementos y capacidad de	En un sistema débilmente acoplado hay mayores espacios	La diferenciación funcional, la comunicación, relaciones y coordinación de las	<ul style="list-style-type: none"> - Recepción de las propuestas del MOSURE en las escuelas - Impacto del MOSURE en

	resistencia ante las pautas de orientación de la acción emitidas por el sub-sistema.	para la autodeterminación de los elementos y niveles del sistema. Sin embargo, el aumento de la autonomía de los elementos también acarrea un aumento en la intensidad de la resistencia por parte de éstos, cortando las consecuencias de las acciones.	acciones de los supervisores con los agentes de los niveles superiores, intermedios e inferiores, la capacidad para observar las características específicas del nivel inferior del sub-sistema, detectar problemas o necesidades concretas y, en su caso, ofrecer respuestas o soluciones a lo observado, son elementos que, en conjunto, hablan de la existencia de elementos independientes o autónomos dentro del sub-sistema. Sin embargo, estos elementos pueden asumir una actitud reflexiva ante las pautas de orientación de la acción del nivel superior del sub-sistema, ya sea resistiéndose a ellas o incorporándolas a sus formas de comunicación, relación y coordinación con el resto de los componentes del sub-sistema.	el funcionamiento de los CEDE - Impacto del MOSURE en el funcionamiento de las USAE - Impacto del MOSURE en el funcionamiento de las Delegaciones Regionales de Educación - Impacto del MOSURE en las funciones de los jefes de sector - Impacto del MOSURE en las funciones de los supervisores escolares - Beneficios del MOSURE - Elementos a mejorar en el MOSURE para aumentar su impacto en los supervisores
--	--	--	---	--

Por otra parte, el conjunto de individuos del sub-sistema educativo del estado de Guanajuato seleccionado para la realización de las entrevistas tiene los siguientes atributos:

- Está compuesto de supervisoras y jefes de sector de los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria)
- Tiene presencia de supervisoras y jefes de sector que pertenecieron tanto al antiguo sub-sistema educativo estatal como al federal
- Las supervisoras y jefes de sector están adscritos a cuatro de las ocho Delegaciones Regionales de Educación (II Noreste, IV Centro Oeste, V Este y VIII Sureste)
- Las supervisoras y jefes de sector formaron parte del grupo de 32 individuos con que, durante los ciclos escolares 2004-2005 y 2005-2006, se puso en marcha la fase de implementación piloto del Modelo de Supervisión Renovada y, por lo tanto, han podido acumular conocimientos valiosos sobre la emergencia y generalización del Modelo.

Finalmente, las entrevistas tienen sólo un carácter exploratorio, no albergan la pretensión de representar las opiniones o la forma en que se relaciona con el resto de los agentes del sub-sistema, la población de supervisores y los jefes de sector de educación básica. Los individuos entrevistados fueron ocho: seis supervisoras (dos de educación preescolar, dos de educación primaria y dos de educación secundaria) y dos jefes de sector (los dos de educación primaria); y, las entrevistas se realizaron del 17 al 25 de junio del año 2008.

I.5. Antecedentes de la investigación sobre la supervisión escolar de la educación básica

Buena parte de la literatura sobre supervisión escolar se ocupa del debate referido a los modelos de supervisión teóricamente definidos (inspección escolar Vs. supervisión educativa), así como de las posibilidades que ofrece la supervisión escolar, a través de las funciones, prácticas y actitudes de los agentes en quienes ha sido delegado su ejercicio, para consolidar tipos particulares de gestión institucional o para contribuir a su modificación. Pero además, por su cercanía con los centros educativos, su funcionamiento, problemas y necesidades, se les ha considerado, a los supervisores, agente privilegiado para proveer a las escuelas de las condiciones físicas, asesoría pedagógica, formas de trabajo y motivación necesaria para que mejoren su gestión escolar¹⁵ y, al parecer, también sus resultados educativos.

Otras posturas ven al supervisor, no a la supervisión, como un factor clave a través del cual recuperar el control del sistema escolar en favor de las autoridades centrales de la Secretaría de Educación Pública y en detrimento del poder creciente de la organización sindical (SNTE). La estrategia por excelencia de esta postura está guiada por la intención de cambiar el régimen

¹⁵ La gestión escolar está referida al conjunto de procesos de negociación, decisión, acuerdo o conflicto entre los actores internos de las escuelas –alumnos, docentes, directivos, técnicos- referidos al logro de los objetivos de la escuela respecto a los procesos de enseñanza. Casassus, Juan (2000). *Problemas de gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*, UNESCO, p. 6; y, Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., p. 150.

laboral de los supervisores escolares y jefes de sector, pasándolos de personal de base y sindicalizado a personal de confianza.¹⁶ Cabe mencionar que dicha estrategia no ha arrojado resultados positivos, de tal manera que se ha optado por dotar a los supervisores de nuevos métodos de trabajo pedagógico, administrativo y misión, pero en el fondo se persigue el mismo objetivo: minar el vínculo entre este personal y la organización sindical.

Es de relevancia considerar las posturas que asignan un papel fundamental a los mediadores entre los niveles superiores del sistema y las escuelas en la promoción del cambio educativo, entre ellos a los supervisores escolares. Es decir, se podría considerar a los supervisores como agentes promotores de cambio.¹⁷ Cambio que se promueve, a través del asesoramiento del supervisor a los centros escolares para mejorar las capacidades organizativas de éstos y de los actores de que están compuestos.¹⁸ La supervisión estaría enfocada a mejorar el conocimiento y habilidades del profesorado, así como establecer condiciones organizativas y de infraestructura mínimas para el funcionamiento corriente de las escuelas.

Existen dos formas particulares a través de las cuales el supervisor se puede constituir como agente promotor del cambio educativo:

Se tiende a pensar que es poco probable que los profesores individuales se pongan en contacto con fuentes de información actualizadas y sus oportunidades para entablar relaciones directas con colegas de otras escuelas e intercambiar ideas y puntos de vista son escasas, porque están inmersos en una cultura laboral que los restringe al trabajo aislado en el salón de clases. En este mismo sentido, los profesores frente a grupo comúnmente asisten a cursos de capacitación de forma anual, lo que limita sus posibilidades para entablar contacto continuo con sus colegas y con la literatura e información que se difunde en estos talleres, lo que es necesario para familiarizarse

¹⁶ Santizo Rodall, Claudia., *op. cit.*, p. 10.

¹⁷ Miranda Martín, Enrique. “La supervisión escolar y el cambio educativo”, *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, No. 6, año 2002, p. 12.

¹⁸ Bolívar, Antonio. “Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora”, *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, No. 7, año 2003, p. 1.

con los objetivos y contenidos de la política educativa que las administraciones en curso persiguen.

Es en este contexto que el supervisor, como agente que está en contacto permanente con fuentes de información, escuelas, profesores, directores y alumnos de la zona escolar, puede ayudar a difundir e implementar ideas innovadoras dentro de su zona de influencia, aun cuando él no sea la fuente de éstas. Así, ideas que surgen en el seno de un salón de clases o escuela particular pueden ser impulsadas dentro de la zona. El supervisor escolar es o debiera ser el agente capaz de tomar estas ideas innovadoras y complementarlas con los recursos de difusión, planeación, conocimiento de las condiciones particulares de su zona y generar micro-políticas que respondan a las necesidades de la población escolar de su zona.¹⁹

Los supervisores simplemente pueden pasar por alto estas ideas innovadoras generadas ya sea en el salón de clases, escuelas, literatura especializada u otros espacios, y concentrarse en otro tipo de actividades, por ejemplo, las administrativas. De esta forma, el supervisor puede no promover la mejora de los resultados educativos en su zona escolar a través de la generación de micro-políticas, pero tampoco obstaculiza las innovaciones a nivel escuela o aula; el supervisor simplemente puede dejar que las escuelas de su zona funcionen impulsadas o conducidas por una especie de inercia administrativa-laboral, en combinación con algunas iniciativas individuales de los directores, profesores, alumnos y padres de familia.

En segundo lugar, a través de la autoridad y del conocimiento de las condiciones particulares de las escuelas de su zona, el supervisor escolar puede favorecer la implementación de programas que tienen su origen en espacios externos a las escuelas y la zona escolar. Es decir, que son producto de equipos técnicos profesionales de las dependencias encargadas de administrar los sistemas educativos.

¹⁹ Fullan, G. Michael y Stiegelbauer (2000). *El cambio educativo: guía de planeación para maestros*, Trillas, México, pp. 55-57.

El supervisor escolar y su equipo pueden establecer las condiciones para la implementación de políticas educativas en su zona, en la medida en que aportan formas específicas de apoyo y conocimiento de los espacios en los que se intenta implementar los programas educativos. Es así como en la medida en que el supervisor pueda o no adaptar los programas y políticas educativas a las condiciones específicas en que se encuentran las escuelas de su zona y dar seguimiento a su implementación, que los programas educativos podrán o no alcanzar sus objetivos particulares, hipotéticamente.

Esta postura plantea que el supervisor puede asumir un rol de impulsor, adaptador y ejecutor de programas y políticas educativas en las escuelas de la zona escolar. Sin embargo, no contempla que el supervisor no tiene la facultad de discriminar, de entre el cúmulo interminable de programas que se intentan implementar año con año en las escuelas, cuáles son pertinentes a los problemas particulares de éstas.

Frecuentemente se observa que las escuelas y los supervisores tienen que absorber una cantidad enorme de programas y políticas sin que por ello se ataquen las carencias de las que adolecen, y sin que se alteren las prácticas y formas cotidianas de trabajo. Estos programas son adoptados de forma pasiva, se les da trámite burocrático administrativo y no alteran en lo más mínimo la dinámica interna de las escuelas.

Es a partir de estas dos vertientes de la supervisión como promotora del cambio educativo que surge una concepción política del supervisor escolar: el supervisor es el agente encargado de negociar y manejar el conflicto de intereses y grupos que convergen en las escuelas, por ejemplo, las organizaciones magisteriales, la comunidad y otros grupos.

Las funciones del supervisor de zona, bajo esta concepción política, son ahora más de negociación que de establecimiento de objetivos, son reactores y coordinadores de diversos

intereses y, en tanto profesionales, deben aprender a dirigir y buscar la intervención de equipos de especialistas en los centros escolares.²⁰

Esta concepción de la supervisión está más enfocada en las facultades y necesidades políticas de ésta, y cubre las carencias tanto de la inspección como de la supervisión educativa para explicar los roles que asume el supervisor más allá de los requerimientos estrictamente institucionales. Es decir, abre un panorama más amplio para explicar las relaciones del supervisor con las organizaciones sindicales, las político-partidistas, las autoridades políticas del sistema educativo, los maestros y los directores de escuela.

De igual forma, deja a un lado las demandas y expectativas académicas casi insostenibles que dirige el sistema educativo hacia la supervisión educativa y hacia los supervisores escolares, ya que no pide al supervisor hacerse de las capacidades y competencias académicas necesarias para brindar asesoría personalizada a los profesores sobre los problemas propios del proceso de enseñanza-aprendizaje del nivel y grados de educación básica en que labora. Sin embargo, la concepción política de la supervisión supone la existencia de equipos de especialistas prestos a atender las necesidades académicas de las escuelas, cosa que en pocos casos se cumple.

La concepción política de la supervisión no contempla uno de los elementos que a menudo se enuncian como uno de los principales obstáculos para el ejercicio de la supervisión escolar: los innumerables trámites administrativos que los supervisores tienen que desahogar para que el sistema educativo pueda funcionar. Estos trámites podrían estar considerados como una de las funciones de los equipos de especialistas de los que esta concepción habla. En última instancia, no queda completamente claro si esta concepción los considera o no.

Finalmente, existen autores que dicen que es muy complicado estimar o evaluar el impacto real de la función de los supervisores con respecto a las escuelas y mucho más complicado establecer una relación directa entre el trabajo de los supervisores y la mejora de los resultados educativos. Ejemplo de éstos es el de Luis Navarro, que menciona que con frecuencia las evaluaciones de los

²⁰Goldhanmer (1985), citado por Fullan, G. Michael y Stiegelbauer, *op. cit.*, p. 167.

resultados de la supervisión se confunden con los resultados de los programas de mejoramiento diseñados por las administraciones educativas. El autor menciona que un aumento en el nivel de logro de los aprendizajes de los niños de las escuelas apoyadas por supervisores no puede atribuirse unívocamente a la labor del supervisor. Sin embargo, tampoco se puede decir que los resultados obtenidos sean totalmente independientes de la labor del supervisor como adaptador y ejecutor de los programas educativos en las escuelas.²¹

Existe una serie de estudios que ligán la labor efectiva de los supervisores en las escuelas con aumentos en el rendimiento académico de los alumnos. Por ejemplo, Medardo Tapia ha establecido una relación positiva entre el trabajo de los supervisores educativos en las escuelas y sus resultados educativos, a través del estudio de los resultados positivos obtenidos en las evaluaciones de Carrera Magisterial de dos de las zonas de supervisión más pobres del estado de Morelos, México.²²

No obstante, lo que queda de manifiesto en esta complicación para evaluar el trabajo e impacto de la supervisión en los resultados educativos es que las funciones, perfiles y prácticas de la supervisión y de los agentes que la desempeñan están débilmente acopladas, de tal manera que el ejercicio de la función está en absoluta dependencia de las características personales de los individuos que las desempeñan. Así, el impacto de la supervisión educativa en el funcionamiento de las escuelas tiende a ser heterogéneo.

Por otra parte, se encuentra una serie de diagnósticos que se han dado a la tarea de documentar y sistematizar un conjunto de experiencias nacionales e internacionales de investigación e intervención sobre los sistemas de supervisión escolar, entre los más relevantes se encuentran los expuestos en el Cuadro 2. Experiencias nacionales e internacionales de investigación e intervención sobre los sistemas de supervisión escolar.

²¹ Navarro, Luis *et. al.* (2002). *La supervisión técnico-pedagógica en Chile*, IIPE, París, p.13.

²² Tapia Uribe, Medardo. "Federalización y gestión educativa estatal", *REMIE*, Vol. 9, No. 21, abril-junio de 2004, p. 387.

Cuadro 2. Experiencias nacionales e internacionales de investigación e intervención sobre los sistemas de supervisión escolar				
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis	Resultados principales
Experiencias internacionales en supervisión escolar. Sistematización y análisis comparado. ²³	La modernización del sistema de supervisión es un paso clave en la mejora de la calidad de los procesos de gestión en las escuelas y los aprendizajes de los alumnos.	Superar la falta de estudios en el ámbito de la supervisión escolar y producir insumos para la formulación de políticas de supervisión escolar en el contexto de la etapa de la reforma del sistema educativo chileno.	A través de la utilización de un método comparativo, el proyecto, abordó el estudio de los sistemas de supervisión de educación pública en cuatro países: Canadá (<i>British Columbia</i>), Holanda, Nueva Zelanda y Suecia. Las dimensiones que se utilizaron para comparar los casos son seis: 1) características generales del sistema educacional del país, 2) datos generales e indicadores del sistema educacional, 3) antecedentes del proceso de construcción del sistema de supervisión, 4) estructura básica del sistema de supervisión, 5) principales funciones y procesos asociados al sistema de supervisión y 6) factores relacionados con el recurso humano en supervisión.	En los cuatro casos de estudio, la supervisión tiene un carácter altamente especializado, con funciones de monitoreo y evaluación de los procesos educacionales tendientes a mejorar la calidad de los aprendizajes, y los apoyos y asesorías dependen de otras agencias en coordinación con los sistemas de supervisión. El estudio destaca que, en todos los casos, existe un alto grado de profesionalización entre los distintos actores, alta autonomía de las escuelas, delimitación clara entre las funciones de los actores, lo que permite procesos de rendición de cuentas entre las comunidades educativas locales y una cadena ascendente de supervisión que parte de la escuela misma.
Reforma de la supervisión escolar. Programa internacional de investigación y formación. ²⁴	Los servicios de supervisión han sido ignorados por mucho tiempo por las administraciones educativas y por los investigadores. Por otra parte, una razón importante por la cual la calidad de la educación básica se ha deteriorado se explica en función del debilitamiento de los servicios de supervisión educativa.	Los objetivos del proyecto fueron ayudar a los países a diagnosticar y reformar los servicios de supervisión y apoyo existentes, así como a identificar estrategias de acción para la re-organización de éstos. A la par, el proyecto internacional tenía el objetivo de examinar cómo las estructuras y la gestión de la supervisión pueden concretizar el alto potencial que tienen para el mejoramiento de la calidad de las	Por medio del análisis comparativo de la situación por regiones, estudios de caso de experiencias innovadoras, monografías y diagnósticos nacionales, se intentó dar respuesta a las siguientes interrogantes: 1) ¿cómo se debe estructurar la supervisión de manera que pueda ofrecer apoyo a las escuelas?, 2) ¿cuáles deberían ser las tareas centrales de la supervisión?, 3) ¿qué instrumentos deberían estar disponibles para que los supervisores puedan realizar eficazmente sus	Existe un interés creciente en la supervisión como resultado del convencimiento de que la supervisión tiene un papel central por desempeñar en el monitoreo y mejora de los procesos educativos. Sin embargo, esto no garantiza que la supervisión esté teniendo un impacto positivo en las escuelas. La mejora de la supervisión no es una panacea, como lo sería mejorar otro factor de enseñanza y aprendizaje. Mejorar la supervisión debería ser parte de un

²³ Ángel Ruz, Miguel *et. al.* (2006). *Experiencias internacionales en supervisión escolar. Sistematización y análisis comparado*, Dirección de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, Santiago.

²⁴ De Grauwe, Anton. "Mejorar la supervisión: una tarea desafiante", *Carta Informativa del IIPE*, Vol. XVI, N° 4, octubre-diciembre de 1998; y, Carron, Gabriel y De Grauwe, Anton (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*, tendencias en supervisión escolar, IIPE, UNESCO, París.

			escuelas.	tareas?, 4) ¿cómo se organiza la supervisión y apoyo en diferentes países?, 5) ¿cuáles han sido las principales tendencias de la evolución reciente? y 6) ¿cuáles son los principales problemas que tienen actualmente los servicios de supervisión en relación a las estructuras organizacionales, la gestión global de los servicios y su funcionamiento cotidiano?	<p>programa global que asegure que se disponga de un mínimo de recursos para las escuelas y los supervisores.</p> <p>Promover la autonomía en la gestión de las escuelas sin, a la par, mejorar los servicios de supervisión y apoyo externo, podría conducir al aislamiento de las escuelas y al aumento de la distancia entre escuelas con resultados educativos favorables y no favorables, en la medida en que en ellas se reflejan los recursos sociales de la comunidad de la que forman parte.</p>
Investigación		Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis	Resultados principales
La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos ²⁵ y reformas.	Caso del estado de Chihuahua, México.	La supervisión escolar es un proceso que se constituye históricamente, a partir de lo particular y de lo coyuntural, y por los sujetos denominados supervisores escolares.	El objetivo final del diagnóstico fue impactar en la política oficial de supervisión escolar en Chihuahua, convirtiendo los conocimientos adquiridos en la investigación en acciones orientadas a: <ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar la generación de innovaciones en este campo por parte de los actores involucrados directamente en este proceso 2. Retroalimentar a los tomadores de decisiones para que incidan en el mejoramiento de la supervisión y, por lo tanto, en la calidad de los aprendizajes de los alumnos de educación primaria. 	El estudio de caso del estado de Chihuahua se realizó, a través de la utilización de la perspectiva teórica de la antropología social. Se abordó el estudio de los supervisores comprendiéndolos como sujetos históricos, con una historia propia y única. Se reconstruyeron históricamente los procesos locales de supervisión, considerando que éstos son el producto de la historia y cultura local, y de marcos de referencia más amplios, por ejemplo, el regional y el nacional.	<p>Los supervisores en Chihuahua se dividen en dos grupos: el primero se compone de supervisores mayores, que cuenta con un gran número de años de antigüedad, que se encuentran en condiciones de jubilación y que realizaron estudios de normal primaria y normal superior; y, el segundo se compone de supervisores más jóvenes, con una menor antigüedad, con posibilidades de permanecer mayor número de años en el servicio y con estudios realizados en la Universidad Pedagógica Nacional y, en algunos casos, en cursos de posgrado.</p> <p>A lo largo de la historia, los supervisores y jefes de sector han actuado como sindicalistas, como profesionales o como ambos, ejerciendo gran influencia en los procesos educativos. Ser sindicalista no necesariamente elimina el hecho de ser buen supervisor. Sin embargo, los que han realizado trabajo pedagógico, lo</p>

²⁵ Calvo Pontón, Beatriz *et. al.* (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, IIPE, UNESCO, París.

					<p>han hecho más como un compromiso personal, que como un deber institucional.</p> <p>Las funciones que los supervisores desempeñan cotidianamente se distancian del deber ser y de la normatividad formal, dado que actúan sobre la base de múltiples factores de la inmediatez de su realidad.</p>
		Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis	Resultados principales
	Caso de Aguascalientes, México.	La supervisión escolar es un lugar estratégico para impulsar la transformación de varios procesos de la gestión escolar con miras a mejorar la calidad de la enseñanza y, en consecuencia, de los aprendizajes.	Iniciar con el cambio de la función supervisora para, en un segundo momento, impulsar y articular otros procesos en las escuelas, impactando a las estructuras intermedias del sub-sistema educativo de Aguascalientes, con intenciones des-concentradoras y de impacto en la calidad de la educación.	El estudio de caso de Aguascalientes se auto-inscribe en el campo de conocimiento de la gestión de la calidad educativa, ya que considera que a partir del cambio en la función supervisora se pueden estimular y eslabonar otros procesos de cambio -particularmente en los centros escolares-, afectando las estructuras intermedias del sistema, con la intención de impactar la calidad educativa. El estudio está estructurado a partir de un eje de análisis histórico, ya que da cuenta del proceso de re-estructuración de la supervisión escolar en el contexto de los eventos educativos y políticos experimentados en el estado de Aguascalientes como efecto del proceso de descentralización educativa de 1992.	<p>La mejora de los servicios de supervisión es una condición necesaria para una gestión pedagógica más cercana a las necesidades de cada escuela singular. Así, la supervisión puede verse como productora de micro-políticas que vinculan el quehacer de las escuelas con la macro-política estatal y nacional. Sin embargo, trabajar con la supervisión escolar no es una garantía de que mejore la calidad de la educación, ya que ésta se construye al interior de cada escuela. La supervisión escolar es sólo un elemento facilitador de esta construcción de la calidad en las escuelas.</p> <p>La profesionalización de la supervisión incluye la revisión de: los criterios de acceso y permanencia en el cargo; la formación específica; las condiciones materiales de trabajo; las condiciones laborales y salariales; las formas de relación con la administración estatal de educación; y, la capacidad de organización profesional autónoma.</p>
		Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis	Resultados principales
	Caso de Nuevo León, México.	La calidad educativa ocurre en cada una de las escuelas, por ello los maestros deben asumir un compromiso para cumplir con los propósitos educativos. Sin embargo, no pueden	Promover un cambio en la gestión del supervisor acompañado por un cambio institucional; y, estudiar los procesos de cambio con el objetivo de contar con	El reporte está estructurado con la intención de permitir un análisis comparativo entre los tres casos que presenta el diagnóstico nacional. Las dimensiones a partir de las que se construye	Las distintas figuras de la supervisión y apoyo en el estado consideran que su trabajo se constituye en organizar el funcionamiento de las escuelas, por ejemplo, la asistencia de los docentes,

		<p>hacerlo solos, sino que requieren del apoyo y orientación de directivos, supervisores, jefes de sector y asesores técnico pedagógicos.</p> <p>El proceso de mejora continua en las escuelas requiere de la orientación y apoyo de los supervisores e inspectores para que los esfuerzos singulares no se conviertan en actividades aisladas. Sin embargo, para que los supervisores y demás figuras de apoyo (jefes de enseñanza, jefes de sector y auxiliares técnico pedagógicos) puedan contribuir a la mejora de las escuelas, requieren mejorar sus competencias técnico-pedagógicas, de planeación y de organización.</p>	<p>elementos que permitan comprender cómo y por qué se ha tenido éxito en algunas acciones transformadoras y, cuando no ha ocurrido así, identificar los procesos que han impedido avanzar.</p> <p>A partir de los resultados del análisis, plantear a las autoridades educativas la necesidad de realizar cambios estructurales concretados en medidas administrativas, curriculares, laborales o en las condiciones de trabajo docente.</p>	<p>son: 1) presentación general del proyecto en cuyo marco se realiza el diagnóstico, 2) datos generales de la supervisión en el estado, 3) visión global de las estructuras de supervisión y apoyo en el estado, 4) relaciones que establecen las estructuras de supervisión y apoyo con otros servicios pedagógicos, 5) análisis de las tendencias de los servicios de supervisión en el estado, 6) datos básicos y cuestiones clave sobre la gestión de los servicios de supervisión y 7) evaluación global del impacto de la supervisión escolar en la calidad de las escuelas.</p>	<p>la matrícula de los alumnos y los aspectos materiales de las escuelas. Estos aspectos son un primer nivel de impacto de la supervisión en las escuelas y son muchas las zonas escolares que en esta concepción se estancan porque su idea de la calidad no trasciende la idea de que las escuelas deben funcionar regularmente.</p> <p>Los servicios de supervisión se ven confinados a tareas de fiscalización y control debido a cuatro factores: 1) la falta de preparación de supervisores y jefes de sector en aspectos técnico-pedagógicos, 2) la falta de equipos de supervisión, 3) la falta de cercanía de la Secretaría de Educación estatal con las necesidades de las escuelas y 4) la concepción formal de la supervisión referida al trabajo técnico-pedagógico, pero que en los hechos se acota a funciones administrativas y de control escolar.</p> <p>Finalmente, en el estado de Nuevo León existen dos tendencias al cambio: 1) disminuir las tareas de control y fiscalización para aumentar las de apoyo académico y desarrollo de proyectos pedagógicos y 2) el fortalecimiento de la supervisión y el apoyo en el ámbito de la escuela.</p>
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis	Resultados principales	
Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal. ²⁶	La investigación parte de cinco tesis centrales: 1. El impulso de la calidad educativa en México forma parte de una tendencia internacional, donde se rescata a la supervisión como instancia de mejoramiento de la calidad de la educación	El objetivo general fue construir un diagnóstico de la formación, trayectoria laboral y funciones de los supervisores escolares de primaria en el Distrito Federal, a fin de ofrecer información pertinente para definir las	El estudio constituyó una investigación exploratoria de corte cualitativo y cuantitativo, con tres niveles de análisis: internacional, nacional y local (D.F.). El diagnóstico se estructuró a partir de cuatro dimensiones de análisis: 1) el impacto del	A partir de la firma del ANMEB, se ha registrado una serie de políticas educativas que se caracterizan por la continuidad, cambio incremental y con poca articulación entre sí. Esto se ha reflejado en una baja articulación entre las políticas orientadas a la	

²⁶ Del Castillo Alemán, Gloria (coord.) (2007). *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, D.F.

	<p>2. El nuevo modelo de gestión del sistema educativo mexicano está influenciado por el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), a partir del cual se apuesta a la eficiencia, eficacia y calidad en la gestión del sistema</p> <p>3. Las políticas educativas en la educación primaria, en los últimos quince años, se caracterizan por la continuidad y el cambio incremental</p> <p>4. La NGP ha permeado la gestión del sub-sistema educativo del Distrito Federal, lo cual ha permitido una simplificación administrativa del sistema.</p> <p>5. La existencia de dos organizaciones que administran los servicios de educación básica en el Distrito Federal ha marcado dos formas diferentes de abordar el papel de la supervisión escolar.</p>	funciones de la supervisión escolar en el marco de un nuevo modelo de gestión escolar impulsado por la autoridad educativa desde finales de la década de 1990.	paradigma de la NGP en la gestión del sistema educativo mexicano, 2) el estado actual de las políticas educativas orientadas al mejoramiento de la calidad educativa, 3) el estado actual de las políticas y lineamientos orientados hacia la gestión escolar en el D.F. y 4) el estado de la supervisión escolar y los supervisores escolares en el D.F.	<p>supervisión escolar.</p> <p>Los intentos de la política educativa por impulsar cambios en la supervisión escolar se han caracterizado por una incorporación marginal y parcial del supervisor escolar. Esto se explica por los intentos de mejorar la calidad educativa sin distraer tiempo en la consulta con supervisores y jefes de sector. Los resultados de esto han sido que la supervisión continúa sin experimentar cambios significativos y que los supervisores experimenten un clima de desconfianza hacia las políticas implementadas por las autoridades educativas.</p> <p>Existe un reconocimiento a la supervisión escolar como función estratégica en el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, esto no significa que haya cambiado la práctica cotidiana de la supervisión en las escuelas, que está marcada por la atención a los asuntos técnico-administrativos emergentes, dejando poco espacio a las actividades técnico-pedagógicas.</p> <p>No existe una política gubernamental dirigida al supervisor como profesionista responsable de la práctica de la supervisión. En lugar de fortalecer las funciones técnico-pedagógicas en la figura del supervisor, se ha impulsado el papel de otras figuras como los directores de escuela, los asesores técnico pedagógicos y los equipos técnicos encargados de la implementación de programas federales y estatales de educación.</p>
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis	Resultados principales
La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e	Reformar las estructuras y los medios por los que	Se propuso indagar los espacios en los que se	El enfoque teórico que domina la tesis es el	Existe una línea de relación entre la

innovación en el marco de la reforma educativa mexicana. ²⁷	el sistema educativo ejerce las funciones de control está directamente relacionado con la posibilidad de construir los recursos para garantizar el derecho a la educación de las personas que forman las nuevas generaciones, herederas y constructoras de nuestra cultura.	pueden desarrollar reformas e innovaciones en las funciones, roles y tareas prácticas de la supervisión escolar. A la par, se plantearon cuatro objetivos generales: 1. Identificar las transformaciones más relevantes en la organización y funciones de la inspección y la supervisión escolar en la educación primaria en México, en el proceso de centralización y desconcentración del sistema educativo mexicano 2. Revisar de manera comparada las definiciones construidas sobre las funciones y roles de la supervisión escolar en el contexto de las reformas educativas de la última década 3. Indagar acerca del efecto de la reforma educativa mexicana iniciada en la década de 1990 en la definición de funciones y roles de la supervisión escolar de educación básica, particularmente en la educación primaria 4. Reflexionar acerca del papel que ha de desempeñar la supervisión escolar en la reforma educativa mexicana para identificar posibles políticas y líneas de acción de reforma e innovación de la supervisión escolar, en el marco de los procesos de mejora de la calidad de la educación.	sistémico, analiza al sistema educativo como un conjunto ordenado de estructuras y relaciones estructuradas por dos elementos: la política educativa y los intereses de los actores de que se conforma el sistema. A la par del enfoque sistémico, utiliza un marco de análisis histórico para dar cuenta de los cambios que ha experimentado la supervisión escolar, a través de las cuatro etapas de desarrollo del sistema educativo mexicano: descentralizada, centralizada, desconcentrada y descentralizada. Por último, recupera elementos del método comparativo para contrastar la organización y funcionamiento de los sistemas educativos de México y de otros países.	conformación del Estado, el régimen político, la organización del sistema educativo y las funciones de control regulación desempeñadas por la supervisión escolar. Las reformas educativas de 1990 han impulsado nuevos paradigmas en el sistema educativo. Pero no han encontrado en los supervisores un sujeto interlocutor. En este contexto, se ha intentado pasar sobre ellos, evadiéndolos como un obstáculo en el camino de las reformas. Sin embargo, en este proceso no se ha ofrecido a los supervisores una nueva misión clara y consistente. La reforma de la supervisión escolar ha de darse en México como resultado de la progresiva y sistemática producción de condiciones políticas, burocráticas, administrativas, normativas y técnicas.
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis	Resultados principales
Supervisión y dirección escolar. ²⁸	Las reformas político-administrativa y	El objetivo es explorar por qué, a pesar de los	El documento utiliza un enfoque de análisis	La supervisión es una figura híbrida bajo

²⁷ Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Tesis de la Maestría en Innovación Educativa, Generación 1989-1991, Guanajuato, Gto.

	<p>educativa de la década de 1990 no han impactado, como se esperaba, el mejoramiento de la calidad de los resultados educativos, debido a que no tuvieron una buena recepción en la administración más cercana a la escuela: en la dirección y supervisión escolar.</p>	<p>intentos de reforma de las administraciones educativas federal y estatales, los niveles de administración operativa de los servicios de educación básica y el marco jurídico-laboral que los regula se han mantenido intactos.</p>	<p>socioeducativo para estudiar el proceso de construcción histórica de la figura de la supervisión escolar, a través del análisis de su relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con los mandos medios de la administración educativa y con los cuadros operativos del sistema de educación básica, como por ejemplo, los directores y maestros frente a grupo.</p>	<p>tensión. El supervisor es un empleado de base que cumple funciones que, en otras dependencias, cumplen empleados de confianza. Dentro de la jerarquía administrativa, es jefe del personal de apoyo técnico y administrativo, de directores y maestros y, al mismo tiempo, dentro de la estructura sindical, es el compañero de éstos y un miembro más de la organización sindical. Los supervisores realizan un cúmulo de funciones formales e informales: formalmente, realizan funciones administrativas, de planeación y técnico-pedagógicas; informalmente, realizan funciones sociales (relación con padres de familia y con la comunidad), político-gremiales (mantenimiento del equilibrio y el control sindical), político-administrativas (mantenimiento de la paz en las escuelas) y político partidistas (mantenimiento del equilibrio entre las diferentes corrientes partidistas dentro del gremio y, en ocasiones, desempeño de funciones abiertamente partidistas). Finalmente, el segmento más difícil de reformar de la administración educativa ha sido la jerarquía de la administración operativa de cada nivel educativo. En el caso de la educación primaria, esta jerarquía está constituida por los directores federales de educación, jefes de sector, supervisores de zona y directores de escuela. El principal obstáculo ha sido que estos puestos no son clasificados como “de confianza”, sino como puestos “de base”, como empleados con derecho a</p>
--	--	---	---	---

²⁸ Arnaut Salgado, Alberto (2003). “Supervisión y dirección escolar”, en *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*, versión preliminar, notas para los funcionarios del Programa SEP-FLACSO, México, Distrito Federal.

				escalafón, inamovibles y sindicalizados.
--	--	--	--	--

Aun cuando los puntos de vista y trabajos de investigación sobre la supervisión escolar expuestos hasta este punto no agotan el cúmulo de trabajos existentes al respecto, nos permiten construir un panorama lo suficientemente amplio como para formarnos una idea del modo en que se ha abordado el estudio de la supervisión escolar a nivel internacional, nacional y local. La construcción de este panorama obedece a la necesidad del presente trabajo de perfilar y justificar un marco de análisis propio.

El conjunto de los trabajos expuestos tiene como marco de referencia la reforma de los sistemas educativos, ya sea en el nivel nacional o local. Buscan contribuir, a través de la producción de conocimientos sobre la supervisión escolar, de la producción de insumos, a la formación de políticas educativas que consoliden los objetivos de la reforma. Así, entre los objetivos más enunciados, se encuentran la consecución de la calidad en los aprendizajes, en la gestión escolar y en la gestión institucional.

Estos trabajos están generando los insumos aparentemente adecuados para el mejoramiento constante del sistema educativo, para su perfeccionamiento. Pero, cuando se producen estos insumos pocas veces se toma en cuenta que, dentro del sistema educativo, no existe una relación directa entre insumo y producto, entre la política educativa perfectamente diseñada, la calidad en los aprendizajes y en la gestión escolar. Esto se pone en evidencia cuando se llevan a cabo evaluaciones del logro en el aprendizaje de los escolares, cuando se alude a la ineficacia de las reformas educativas.²⁹

En este contexto, es necesario emprender trabajos, que más allá de guiarse por la consecución de valores como la calidad, equidad y pertinencia, se ocupen de la comprensión de la lógica de construcción y funcionamiento del sistema educativo, de su capacidad para procesar cambios globales de objetivos y estrategias de funcionamiento, para generar estructuras de relaciones y comunicación propias, para establecer formas específicas de relación con el sistema político y

²⁹ Tapia Uribe, Medardo, *Ob. Cit.*, p. 387.

económico, para explorar cómo un sistema autónomo responde ante organizaciones sindicales, religiosas y de padres de familia.

En este trabajo se pretende partir de la comprensión de la lógica de construcción y funcionamiento del sistema educativo mexicano para, en un segundo momento, explorar cómo es que ha enfrentado la necesidad de emprender procesos de re-estructuración de las formas de comunicación y relación de los elementos de que está compuesto, como efecto del procesamiento de estímulos externos al sistema y de la dinámica propia de éste.

No se pretende encontrar estrategias para aumentar la eficacia del sistema educativo para enfrentar este proceso de re-estructuración y de aumentar la receptividad de sus elementos hacia ciertas formas de comunicación, sino, por el contrario, esgrimir los efectos de las limitaciones de un sistema educativo, que tiende hacia la estabilidad, para emprender cambios globales y vertiginosos de sus formas de comunicación, organización y objetivos.

Las limitaciones del sistema educativo para emprender cambios globales, se reproducen en cada uno de los sub-sistemas y elementos de que está compuesto. De tal manera que, explorando la forma en que adquieren expresión estas limitaciones a nivel general, también se puede aumentar el nivel de comprensión de la forma en que tanto los sub-sistemas educativos como los elementos de que están compuestos enfrentan los procesos de re-estructuración.

En este contexto, la lógica de funcionamiento se pretende abordar a partir de comprender al sistema educativo como un sistema social complejo, partiendo de la idea de que se ha construido por medio de un proceso de diferenciación entre el entorno y el propio sistema. De tal manera que su funcionamiento se explica por la selección de operaciones y códigos de comunicación propios.

La re-estructuración se pretende abordar como el producto de procesos de diferenciación sistémica que tienen su origen en dos polos distintos: por una parte, en la capacidad limitada del sistema para procesar información proveniente del entorno y de generar respuestas propias a estos

estímulos en forma de estructuras de relaciones; y, por otra, de la necesidad del sistema de acotar las formas posibles en que sus elementos se pueden relacionar, a través del aumento de la complejidad. No obstante, el sistema tiene una capacidad restringida para condicionar³⁰ las formas posibles de relación entre sus elementos. Esto porque todas las relaciones tienen cierto grado de contingencia, lo que impide que el sistema las condicione totalmente. De tal manera que los procesos de re-estructuración o de complejización pueden verse limitados.

En lo que respecta al caso de estudio, los efectos de la estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato en la configuración de los servicios de supervisión escolar en el estado, existen por lo menos seis estudios -entre tesis de maestría, capítulos de libros y libros completos- que lo han abordado. Éstos pueden clasificarse en dos grupos: los que se concentran en el estudio del proceso de estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato y los que, a la par de la revisión de este proceso, abordan el estudio de la configuración y re-configuración de los servicios de supervisión en el estado.

- El primer grupo de trabajos aborda el estudio del proceso de estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato, abarcando un periodo general que va de 1985 al año 2000. Este conjunto no toca o toca de manera incidental el tema de la supervisión escolar en el estado. Las líneas generales de este conjunto se ilustran en el Cuadro 3. Investigaciones sobre el proceso de estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato.

³⁰ En concepto de condicionamiento se refiere a la relación entre los elementos. En alguna medida, los sistemas reglamentan las relaciones entre ellos. Esta reglamentación adquiere la forma de condicionamientos. Luhmann supone que los sistemas son cantidades de relaciones entre los elementos que se van conformando mediante condicionamientos y mediante un aumento progresivo de complejidad. Luhmann, Niklas (a) (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Universidad Iberoamericana, Anthropos, Centro Editorial Javerino, España, Barcelona, p. 46.

Cuadro 3. Investigaciones sobre el proceso de estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato			
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis
La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo. ³¹	A raíz del proceso de federalización de la educación básica y normal se produjo una re-articulación tanto al interior de los principales actores implicados, como en las relaciones entre ellos; re-articulación que está relacionada con la re-distribución del poder que desencadenan los procesos de centralización-descentralización en una organización.	Comprender la forma y contenido que cobra la re-organización del sistema educativo, a nivel de educación básica, a partir de la implementación de la política de federalización en Guanajuato y Tlaxcala, que descansa en procesos de redistribución de poder, en cuanto a la toma de decisiones y control de la distribución de los recursos.	El estudio utiliza el método comparativo para comprender las características distintivas de la implementación de la política de federalización y de la re-distribución del poder y recursos en los casos de estudio de Guanajuato y Tlaxcala, sin pretensiones de generalizar los fenómenos observados al resto de los estados de la República.
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis
Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. ³²	Las oportunidades que el proceso de descentralización educativa proporcionó a cada entidad federativa dependieron de las condiciones de su sector educativo y de las capacidades técnicas y políticas de los encargados de la administración del sub-sistema. Estas oportunidades se expresan en la autonomía de gestión de los sub-sistemas estatales, medida en función de dos variables: 1. Que la estructura administrativa resultante logre fusionar los sistemas de administración estatal y ex-federal 2. Que los mandos superiores de los sub-sistemas sean capaces de obtener recursos adicionales a los gubernamentales.	Observar los procesos administrativos de la descentralización de la educación básica de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, para mostrar que si bien el proceso de 1992 entregó a los gobiernos estatales la responsabilidad de prestar los servicios de educación básica y normal en su territorio, no necesariamente se vio acompañado de los recursos económicos y humanos necesarios para lograr una verdadera autonomía de gestión.	El estudio utilizó el método comparativo para estudiar las estructuras administrativas de recepción del sistema federal de educación básica y los cambios que efectuaron en las prácticas de los docentes y de los funcionarios estatales de la educación, utilizando cinco variables de estudio: 1. La situación previa a la firma del ANMEB, para conocer en qué proporción coexistían los sistemas federal y estatal de educación 2. Las características de las entidades federativas, particularmente si son predominantemente rurales o urbanas 3. El tamaño que representan los estados estudiados, respecto al sistema educativo nacional, para conocer las dimensiones de la reorganización administrativa 4. El proceso de recepción del sistema de educación básica federal y su integración con el estatal 5. El personal encargado de administrar el sistema educativo, y el presupuesto disponible que facilita la gestión y generación de experiencias innovadoras.
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis

³¹ Veloz Ávila, Norma I. (1998). *La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F.

³² Santizo Rodall, Claudia, (1997). *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de trabajo del CIDE, número 56, México, D.F.

Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato. ³³	La naturaleza y propósitos del proyecto innovador en Guanajuato van mucho más lejos que en otros estados, ya que se trató de poner en marcha un proyecto de re-estructuración del sub-sistema educativo estatal que incluyó modificaciones en todos los niveles de operación, articulados alrededor de un proyecto de transformación de la escuela, definida como “origen y destino del cambio educativo”.	La investigación se planteó tres objetivos: 1. Dar cuenta de la posible relación entre federalización educativa e innovación en la gestión educativa local. 1. Describir el proceso innovador en Guanajuato, en sus componentes administrativos, políticos y pedagógicos. 3. Reconstruir los momentos de incubación, diseño, implantación y adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa emprendido en la entidad.	El trabajo utilizó la perspectiva de análisis de la gestión, con el objetivo de tender un puente entre un fenómeno macro –como la federalización educativa– y el ámbito local que se recupera a través del concepto de innovación educativa aplicado al estudio del proyecto de re-estructuración en Guanajuato. En el contexto del trabajo, se entiende a la innovación educativa como una expresión de la capacidad de gestión local en el marco de las condiciones generadas por la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y de las capacidades técnicas, políticas y administrativas de los grupos locales.
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis
Educación y alternativas políticas en México. Los casos de Guanajuato y Aguascalientes. ³⁴	La apertura democrática dio origen a perspectivas de cambio y de participación ciudadana que no se tenían antes, con la reserva de que, como ha ocurrido en otros países, la transición democrática no garantiza per se los cambios deseados. Para hacer cambios educativos se requieren condiciones particulares que tienen que ver con reformas nacionales, negociaciones favorables con el sindicato, buenas relaciones con el gobierno federal y, especialmente, con un grupo de trabajo que cuente con capacidad académica e intelectual y con el apoyo político necesario por parte de las autoridades educativas estatal y federal.	Analizar las continuidades y rupturas entre una administración y otra con diferentes orígenes partidistas, y observar a los grupos y factores que están presentes en el diseño y ejecución de las políticas públicas, en este caso, de la política educativa en Aguascalientes y Guanajuato.	El trabajo echa mano del método comparado y de la perspectiva de análisis de la administración pública para dar cuenta de los logros, errores y limitaciones de las administraciones gubernamentales de Aguascalientes y Guanajuato para realizar cambios en sus sistemas educativos, más allá de las ideologías y políticas de los partidos que encabezaron estas administraciones.

- En el segundo grupo se encuentran un par de tesis de maestría que abordan la configuración y re-configuración de la supervisión escolar de educación básica en el contexto de la re-estructuración del sub-sistema de educación del estado de Guanajuato. Las líneas generales de este par de tesis se muestran en el Cuadro 4. Investigaciones sobre la configuración y re-configuración de la supervisión escolar de educación básica en el contexto de la re-estructuración del sub-sistema de educación del estado de Guanajuato.

³³ Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F.

³⁴ Camacho Sandoval, Salvador (2004). *Educación y alternancia política en México. Los casos de Guanajuato y Aguascalientes*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, SIHGO, México, Aguascalientes.

Cuadro 4. Investigaciones sobre la configuración y re-configuración de la supervisión escolar de educación básica en el contexto de la re-estructuración del sub-sistema de educación del estado de Guanajuato			
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis
La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana. ³⁵	Reformar las estructuras y los medios por los que el sistema educativo ejerce las funciones de control está directamente relacionado con la posibilidad de construir los recursos para garantizar el derecho a la educación de las personas que forman las nuevas generaciones, herederas y constructoras de nuestra cultura.	Se propone indagar los espacios en los que se pueden desarrollar reformas e innovaciones en las funciones, roles y tareas prácticas de la supervisión escolar. A la par, se plantea cuatro objetivos generales: 1. Identificar las transformaciones más relevantes en la organización y funciones de la inspección y la supervisión escolar en la educación primaria en México, en el proceso de centralización y desconcentración del sistema educativo mexicano 2. Revisar de manera comparada las definiciones construidas sobre las funciones y roles de la supervisión escolar en el contexto de las reformas educativas de la última década 3. Indagar acerca del efecto de la reforma educativa mexicana iniciada en la década de 1990 en la definición de funciones y roles de la supervisión escolar de educación básica, particularmente en la educación primaria 4. Reflexionar acerca del papel que ha de desempeñar la supervisión escolar en la reforma educativa mexicana para identificar posibles políticas y líneas de acción de reforma e innovación de la supervisión escolar, en el marco de los procesos de mejora de la calidad de la educación.	El enfoque teórico que domina la tesis es el sistémico, analiza al sistema educativo como un conjunto ordenado de estructuras y relaciones estructuradas por dos elementos: la política educativa y los intereses de los actores de que se conforma el sistema. A la par del enfoque sistémico, utiliza un marco de análisis histórico para dar cuenta de los cambios que ha experimentado la supervisión escolar, a través las cuatro etapas de desarrollo del sistema educativo mexicano: descentralizada, centralizada, desconcentrada y descentralizada. Por último, recupera elementos del método comparativo para contrastar la organización y funcionamiento de los sistemas educativos de México y de otros países.
Investigación	Tesis	Objetivos	Perspectiva de análisis
Efectos de la descentralización educativa en la función del supervisor escolar de educación básica en el estado de Guanajuato. ³⁶	A pesar de los cambios normativos, institucionales y políticos que se han experimentado en la Región Educativa IV Centro-Oeste del estado de Guanajuato a partir de la descentralización educativa, la función del supervisor escolar no ha cambiado de manera significativa por el modelo técnico-administrativo	Inferir los efectos de la descentralización educativa en la función del supervisor escolar en el estado de Guanajuato, poniendo especial atención en la Región Educativa IV Centro-Oeste del estado por presentar un claro ejemplo de lo que significa llevar la descentralización educativa hasta el municipio y, finalmente, a la escuela de una	La investigación está marcada por la intención de realizar un trabajo de descripción y análisis de los procesos, factores y situaciones institucionales, organizacionales y políticos que han estado presentes antes, durante y después de la descentralización, en relación con la transformación de la práctica educativa del supervisor de la educación básica en el estado de

³⁵ Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Tesis de la Maestría en Innovación Educativa, Generación 1989-1991, Guanajuato, Gto.

³⁶ Guerra Mendoza, Marcelino (2006). *Efectos de la descentralización educativa en la función del supervisor escolar de educación básica en el estado de Guanajuato*, FLACSO-México, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, Distrito Federal, México.

	institucionalizado en el sub-sistema educativo estatal.	manera articulada en los distintos niveles que conforman a la educación básica.	Guanajuato.
--	---	---	-------------

Ante este panorama de investigaciones, el presente trabajo pretende retomar, del primer grupo, el análisis de la estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato y enfocarlo hacia el análisis de los procesos de articulación, comunicación y coordinación entre los diferentes niveles y elementos del sub-sistema educativo, entre ellos los servicios de supervisión escolar de educación básica. En un segundo momento, del segundo grupo de trabajos, se pretende retomar el análisis la configuración y re-configuración de la supervisión escolar de educación básica en el contexto de la re-estructuración del sub-sistema de educación del estado de Guanajuato y complementar éstos con el análisis de las iniciativas más recientes, aparecidas entre 2004 y 2006, que en cuanto a la re-configuración de la supervisión escolar han emergido en el estado de Guanajuato.

A partir de la utilización del enfoque de análisis de sistemas sociales complejos, de la recuperación de las principales aportaciones de las investigaciones internacionales, nacionales y locales con respecto al proceso de re-configuración de los servicios de supervisión escolar de educación básica, y del análisis de las iniciáticas más recientes de re-configuración de la supervisión en el estado de Guanajuato, se pretende dar respuesta a las preguntas de investigación: ¿cómo la descentralización del sistema educativo nacional desató un proceso de complejización que dio como resultado la conformación de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados?; y, ¿por qué los procesos de reforma de la supervisión escolar de la educación básica emprendidos por el sub-sistema educativo del estado de Guanajuato experimentan dificultades para ser completados?

I.6. Enfoque teórico de análisis

El estudio de la re-estructuración del sistema educativo se realiza partiendo de la idea de que éste, el sistema educativo, presenta características sistémicas. De tal manera que el sistema educativo puede ser observado como un compuesto de subsistemas complejos que posibilitan el

surgimiento de un orden, de una coordinación de las acciones o relaciones funcionales³⁷ de las unidades en diferentes niveles sistémicos (aula, escuela, zona, sector, región, estado, federación).

El sistema educativo mexicano se puede observar como una unidad global organizada a través de la interrelación entre los elementos que lo constituyen. Sin embargo, dicha unidad no implica que sus componentes sean homogéneos, sino que es apto, el sistema educativo, para procurar la interrelación entre elementos de naturaleza diversa.

Desde esta perspectiva, el sistema educativo es producto de un proceso histórico de diferenciación/distinción de funciones entre el sistema y su entorno: mundo social o mundo circundante. Este proceso está marcado por la reducción de complejidad del mundo social, que se refiere a la reducción de elementos dentro del sistema educativo, de sus relaciones posibles, y de la acotación de las relaciones entre las relaciones propias del sistema.³⁸

Este proceso de diferenciación entre el sistema educativo y su entorno experimenta un proceso de re-duplicación dentro del sistema. Es decir, existe un proceso de diferenciación sistémica en el que, dentro del sistema mismo, se produce una diferenciación entre sistema y entorno, en el que se genera un entorno interno para cada subsistema. Consecuencia de este proceso es el surgimiento de los sub-sistemas de educación básica, medio superior, superior, y, dentro de estos sub-sistemas, sistemas de escala más pequeña, como por ejemplo, los de educación primaria general, educación primaria indígena y educación media superior general.

La diferenciación sistémica, producto de la cual son los subsistemas, da pie a la generación de las estructuras a partir de las que el sistema se auto-organiza, ya que éstas, las estructuras, son expectativas sobre la capacidad de enlace de los elementos, son expectativas generalizadas de lo que debe ser común dentro del sistema, son la expresión de una selección de formas posibles de

³⁷ Una relación funcional se da entre un problema y un conjunto de soluciones posibles. La función entendida de esta manera no es un efecto necesario para la supervivencia del sistema, sino un esquema lógico que ofrece un ámbito de comparación de efectos equivalentes. El sistema, en este contexto, se encarga de reducir el número de alternativas posibles, de disminuir el grado de complejidad para posibilitar el desarrollo de las relaciones o interrelaciones entre sus partes. Rodríguez, Darío (1991). *Sociedad y teoría de sistemas*, Editorial universitaria, Santiago de Chile, p. 88.

³⁸ *Ibid.* p. 92.

relación entre los elementos.³⁹ Estos procesos de diferenciación y de generación de estructuras van aumentando la complejidad del sistema educativo, pero aún siendo así éste es menos complejo que el mundo que lo circunda porque las formas posibles de relación entre los elementos de los sistemas que constituyen el entorno del sistema educativo (sistema político, jurídico, económico, entre otros) son cuantitativamente tan variadas como imperceptibles para el sistema educativo.⁴⁰

A través de la diferenciación sistema/entorno y diferenciación sistémica (horizontal y vertical), el sistema va definiendo las operaciones y códigos que le son propios. De esta forma, el sistema educativo nacional se constituyó a través de la definición de operaciones propias (generación, aplicación, difusión y transmisión de conocimientos con diversos grados de especialización), de la eliminación de la libertad de enseñanza (prohibición a los particulares y religiosos para impartir instrucción) y de la estandarización de la instrucción (obligatoriedad, gratuidad, laicidad, igualdad en los métodos de enseñanza y contenidos curriculares).⁴¹

Por otra parte, el código del sistema educativo está referido a la *selección social* (adscripción de posiciones dentro y fuera del sistema).⁴² Esta selección, dentro del sistema educativo, se realiza de acuerdo a criterios que establece él mismo y, en buena medida, puede influir en las oportunidades de selección dentro de otros sistemas sociales como el económico o el jurídico. Es decir, el sistema educativo se diferencia de otros sistemas sociales por su capacidad para, a partir de su código, repartir mejores o peores posiciones sociales.⁴³

³⁹ Luhmann, Niklas (b) (2007). *Introducción a la teoría de sistemas*, Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete, Universidad Iberoamericana, Colección teoría social, México, p. 111-113.

⁴⁰ En vista de las diferencias de complejidad en relación con el entorno, un sistema completo, no puede sostenerse en correspondencia exacta con el ambiente porque esto implicaría la eliminación de la diferencia entre el entorno y el sistema, y, por lo tanto, la desaparición del sistema sería inminente. Luhmann, Niklas (a), *op. cit.*, p. 64.

⁴¹ Arnaut, Alberto (a) (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F., pp. 29-41.

⁴² La selección social es producto de la creciente diferenciación funcional de los sistemas sociales. Diferenciación funcional significa eliminación de la inclusión social.

⁴³ Luhmann, Niklas y Schorr, Karl (c). "Presupuestos estructurales de una pedagogía reformista. Análisis sociológicos de la pedagogía moderna", en *Revista de Educación*, Formación general, conocimiento escolar y reforma educativa (1), enero-abril, 1990, España, p. 56.

El sistema educativo tiene la capacidad de determinar carreras. Las decisiones selectivas del sistema son gratificaciones y censuras, calificaciones, evaluaciones, rechazo o admisión, obtención de grados educativos o no. En las carreras, también tienen un papel importante los condicionamientos externos a los que están sometidos los individuos. El sistema educativo funciona bajo el supuesto de que se está en un constante proceso de aprendizaje y enseñanza con miras a una vida fuera de éste.⁴⁴

Por su parte, las valoraciones positivas y negativas se concretan en forma de posiciones, porque formulan pautas para seguir participando o no dentro del sistema educativo. Es decir, se condicionan las formas en que los individuos pueden seguir participando en el sistema y, en alguna medida, la forma en que estos individuos pueden o no integrarse a otros sistemas sociales.⁴⁵

Por otra parte, el sistema educativo, al reducir la complejidad del mundo circundante, al disminuir la gama de posibilidades de acción y de coordinación de la acción entre los sujetos de que está compuesto, también deja abierta la posibilidad de experimentación de contingencia en el sistema. Es decir, los individuos pueden o no coordinar sus acciones, pueden o no elegir las posibilidades de acción necesarias para producir el orden que el sistema necesita para subsistir. Los sujetos tienen voluntad, capacidad de negación, pueden seleccionar posibilidades de acción. La contingencia implica no sólo las posibilidades de comprensión y acuerdo, sino también de desacuerdo.⁴⁶

La contingencia en el sistema educativo y los subsistemas de que está compuesto alude a la forma particular en que estos sistemas se gestionan. Así, la gestión manifiesta los procesos de negociación, decisión, acuerdo o conflicto entre los actores del sistema con el fin de movilizar los

⁴⁴ *Ibid.* p. 58.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Luhmann, citado por Rodríguez, Darío, *op. cit.*, p. 104.

recursos (tiempo, dinero, materiales, información), distribuir las tareas y responsabilidades, coordinar y dirigir las acciones que permiten su funcionamiento.⁴⁷

Al utilizar el concepto de gestión en el estudio del sistema educativo como un sistema social complejo, se introducen los elementos históricos y contextuales que caracterizan el proceso de construcción de éste. Asimismo, es necesario considerar elementos característicos del entorno en el que el sistema educativo se ha conformado. En este caso, en el entorno del sistema educativo hay otros sistemas, por ejemplo, el político y el jurídico.

El entorno del sistema educativo mexicano está constituido por una serie de sistemas de baja institucionalización del orden⁴⁸ en el que las instituciones están sobre-determinadas en su funcionamiento por la voluntad e intereses de aquellos sujetos que están en los niveles jerárquicos superiores de las instituciones. De igual forma, su funcionamiento está sometido a fuertes procesos de negociación de intereses tanto internos como externos. A medida que esos procesos de negociación de intereses van permeando en las instituciones, los grupos de interés se multiplican tornando su funcionamiento cada vez más conflictivo y fragmentado.⁴⁹

Al multiplicarse los grupos de interés al interior de las instituciones, también se multiplican los valores y principios que orientan las acciones de los individuos y limitan el establecimiento de valores y principios comunes a todos sus partícipes. Por lo tanto, las posibilidades de coordinación de las acciones de estos agentes también se reducen. De esta forma, el comportamiento de los individuos es cada vez más difuso, impredecible y complejo.

⁴⁷ Antúnez citado por García Garduño, José (s/a). *La administración y gestión educativa: algunas lecciones que nos deja su evolución en los Estados Unidos y México*, Universidad Autónoma de Morelos, México, p. 17; y, Fierro Evans, M. Cecilia y Tapia G., Guillermo, *op. cit.*, p. 150.

⁴⁸ La institucionalización del orden es un proceso a través del cual los principios y valores que orientan las acciones al interior de los sistemas son conocidos, asumidos y ejercidos mínimamente por aquellos que se relacionan dentro de las instituciones, reduciendo al mínimo los intereses particulares, tensiones y conflictos propios de la interacción social. O'Donnell y Schmitter citado por Medellín Torres, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, Serie políticas sociales, No 93, Santiago de Chile, p. 20.

⁴⁹ Medellín Torres, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, Serie políticas sociales, No 93, Santiago de Chile, p. 20.

El entorno institucional del sistema educativo ha sido definido como pre-burocrático,⁵⁰ en el sentido de que las instituciones sociales en México, y, en buena parte de América Latina, aún no han alcanzado los parámetros de las instituciones burocráticas: con cuerpos profesionales de funcionarios, meritocráticas, reglas generalizadas, relaciones impersonales de los agentes con sus puestos y funciones. Estas instituciones, preponderantemente públicas, subsisten con rasgos de patrimonialismo y con la designación de individuos para ocupar cargos a través de prácticas clientelares, aspectos que impiden que las instituciones transiten a estados y estructuras más cercanas a las que Weber definió para las instituciones burocráticas racionales.⁵¹

Por su parte, Niklas Luhmann ha aportado elementos para estudiar el sistema educativo y su entorno a través del concepto de “sistemas acoplados de modo amplio” (*loose coupling*), en el que pone de manifiesto que los sistemas sociales cerrados no establecen una correspondencia de punto por punto con su entorno, sino que los estímulos provenientes de este último pueden ser seleccionados y procesados en ciertas partes del sistema. Esto implica que no todos los elementos del sistema deben responder de forma simultánea a los estímulos del entorno y, al mismo tiempo, se pone de manifiesto que las acciones de éstos no son absolutamente interdependientes unas de otras: las acciones de un elemento o agente del sistema no necesariamente se encadenan con acciones en todos los niveles. La no simultaneidad y la no interdependencia de las acciones de los elementos dotan al sistema de cierta estabilidad, al no hacer necesario que el sistema responda a las irritaciones del entorno como un todo, si no que las pueda procesar de forma localizada en ciertas partes de éste.⁵²

⁵⁰ Las instituciones que Weber designa como burocráticas tienen como elemento central el dominio de saberes técnicos especializados contenidos en las reglas, en los puestos jerárquicamente organizados y en los agentes que las componen. Tres son las características principales de estas organizaciones: 1) tienden a reclutar a los agentes más calificados para ocupar los puestos propios de la organización; 2) tienen una predisposición a prolongar la formación profesional de los agentes parte de la organización por un tiempo largo; y, 3) presentan relaciones impersonales de los agentes con sus puestos y con sus funciones. En este contexto, lo esperable es que los agentes actúen en estricto apego al deber que les asigna la organización. La existencia de las organizaciones burocráticas depende de la posibilidad de que los agentes que las integran encuentren legítimas las reglas y reglamentos en las que descansan. De tal manera que se produzcan fenómenos de obediencia por parte de éstos. Weber, Max (1964). *Economía y sociedad*, FCE, México, p. 179.

⁵¹ Consejo Científico del CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), p. 10.

⁵² Luhmann, Niklas (b), *op. cit.*, p. 182.

El concepto de “sistemas acoplados en modo amplio” es recuperado por Niklas Luhmann de los trabajos de Karl E. Weick en el área de la teoría de las organizaciones. Este último autor utiliza el concepto de “débil acoplamiento” para cuestionar la idea de que las organizaciones funcionan debido a la realización de planes, a la selección de los mejores medios para obtener los resultados esperados, al análisis de costos y beneficios, a la división del trabajo, a la evaluación de procesos y resultados, y a la distribución de recompensas. Weick sostiene que algunas partes de las organizaciones funcionan de forma fuertemente racionalizada. Pero, de forma simultánea, existen otras que no funcionan en base a estos supuestos.⁵³

El concepto de “acoplamiento débil” alude a la *imagen de que eventos acoplados son sensibles entre sí, pero que cada evento también preserva su propia identidad y alguna evidencia de su separación física y lógica*. La idea es que los agentes, niveles o componentes de un sistema pueden estar ligados de alguna forma, pero que cada uno conserva una identidad propia y una separación relativa, y su enlace puede ser débil en sus efectos, sin importancia, lento en respuesta o infrecuente.⁵⁴ Es decir, las acciones y relaciones de los agentes no están completamente determinadas por las ordenaciones racionales, sino por un cierto dejo de arbitrariedad.

Weick supone que la separación y la identidad de los elementos del sistema producen un fenómeno de estabilidad en el que algunos de éstos pueden desaparecer, re-aparecer o agregarse nuevos sin perturbar de manera irresoluble al sistema. Al parecer, este débil acoplamiento y la estabilidad que produce son los que explican la subsistencia de los sistemas y no la racionalización de las relaciones entre sus elementos. En otros términos, reafirma la no simultaneidad e interdependencia entre las acciones de los agentes, niveles o componentes que remarca el concepto de “sistemas acoplados de modo amplio”.

Weick establece siete características del débil acoplamiento:

⁵³ Weick E., Karl. “Las organizaciones educativas como sistemas débilmente acoplados”, traducción de Fernando Galindo Céspedes, en *Administrative Science Quarterly*, No. 21, 1976, p. 1-2.

⁵⁴ *Ibid.* p. 3.

1. Permite la persistencia/perseverancia del sistema ante cambios vertiginosos del medio ambiente, al disminuir su capacidad para responder punto por punto a los estímulos externos. Sin embargo, el sistema no tiene la capacidad de seleccionar lo que se preserva y lo que se modifica: tanto tradiciones arcaicas como innovaciones pueden ser preservadas.
2. Los sistemas son más sensibles al medio ambiente, al conservar en su interior gran cantidad de elementos independientes y, por lo tanto, más capacitados para observar su medio ambiente. Sin embargo, la mejora en la sensibilidad hace más vulnerable al sistema a la producción de respuestas e interpretaciones caprichosas por parte de sus elementos.
3. Los sistemas débilmente acoplados son más proclives a la adaptación localizada. Si todos los elementos están débilmente acoplados uno al otro, cualquier elemento puede ajustarse y modificarse en razón de una contingencia local única sin afectar al todo. En oposición a la adaptación localizada, la estandarización resulta ser más difícil de ser asumida por un sistema débilmente acoplado.
4. La identidad, singularidad y separación de los elementos en un sistema débilmente acoplado lo hace más capaz de generar soluciones novedosas a problemas específicos sin tener que generar cambios en el todo. Sin embargo, estas tres características de los elementos (identidad, singularidad y separación) también pueden impedir o hacer más lenta la difusión de estas soluciones.
5. Si hay una falla en una porción del sistema débilmente acoplado, es controlada y no se transmite a otras partes. Sin embargo, aun cuando puede aislar áreas problemáticas e impedir su difusión, tiene una capacidad limitada para solucionar estos problemas.
6. Hay mayores espacios para la autodeterminación de los elementos y niveles del sistema. Sin embargo, el aumento de la autonomía de los elementos también acarrea un aumento en la intensidad de la resistencia por parte de éstos, cortando las consecuencias de las acciones.
7. Los sistemas débilmente acoplados invierten relativamente pocos recursos en la coordinación de las acciones de sus elementos. La reducción en la necesidad de coordinación resulta en menos conflicto, menos inconsistencia entre actividades, menos discrepancias entre categorías y funciones. Sin embargo, es también un sistema no racional de asignación de

fondos y, por consiguiente, sin especificidad, no modificable e incapaz de ser usado como un medio de cambio.⁵⁵

Weick establece que para observar el acoplamiento débil es necesario poner atención en qué se está haciendo y, al mismo tiempo, en qué no se está haciendo dentro de un sistema, porque la idea general del acoplamiento débil es que el tiempo invertido en una acción es tiempo que no se está invirtiendo en otra. La regla común es que el acoplamiento fuerte en una parte del sistema puede ocurrir sólo si hay acoplamiento débil en otra.

I.7. Diferencias entre un análisis sistémico de la educación y uno pedagógico

Como ya se había apuntado con anterioridad, el código de comunicación del sistema educativo permite diferencias entre mejores y peores resultados de la educación. A través de esta diferenciación, el sistema, es capaz de distribuir posiciones dentro y fuera de él. Las relaciones y estructuras del sistema se organizan a partir de la necesidad que tiene éste de emprender procesos de selección social.

A la par de la perspectiva de análisis sistémico, existe una postura que proviene de la pedagogía que establece que el funcionamiento del sistema educativo se explica en función de valores asociados con la perfección humana, aprendizajes y formación a lo largo de la vida. De igual manera, consideran que la selección social es un criterio de funcionamiento del sistema educativo que contradice los valores que ellos consideran valiosos, y, por lo tanto, también contradice y limita los fines de la educación. A la par, se ha dejado de considerar al sistema educativo como una unidad, ya que ésta, la unidad, está determinada por las operaciones y código del sistema, no por los valores que se pretende difundir en y a través de él.⁵⁶

La pedagogía, interesada en reformas, pone el acento en mejoras, en el perfeccionamiento de la formación y en su mejor distribución. Para ello, según Luhmann y Schorr, se ha echado mano de

⁵⁵ *Ibid.* p. 6-9.

⁵⁶ Luhmann, Niklas y Schorr, Karl (c), *op. cit.*, p. 56-57.

un esquema que establece una relación instrumental entre medios y fines. Este esquema instrumental ha llevado a la pedagogía a considerar al sistema educativo y a los elementos de que está compuesto como máquinas triviales.

Las máquinas triviales son aquellas que, en función de una regulación constante, reaccionan a un *input*, produciendo un determinado *output*. Es decir, establecen una relación perfecta entre insumo y producto. Si se las programa, dan una determinada respuesta a una pregunta específica, sin tener en consideración la situación en la que se encuentran. Al parecer, esta forma de considerar al sistema aporta cierto grado de seguridad y fiabilidad, porque las máquinas triviales son más fáciles de observar, evaluar y verificar en su funcionamiento. De igual forma, sin la necesidad de alterar las características funcionales de las máquinas triviales, se pueden elevar las expectativas puestas en ellas y aumentarles arbitrariamente el nivel de exigencia.⁵⁷

En sentido contrario el pedagógico, el análisis del sistema educativo como un sistema social se concentra en la comprensión de la lógica de construcción y funcionamiento del sistema educativo, de la capacidad estructural de éste para responder a las irritaciones provenientes del entorno y de su necesidad de emprender procesos de selección de las formas posibles en que se pueden relacionar sus elementos (complejización y diferenciación sistémica).

En este contexto, el sistema educativo y los elementos de que está compuesto son considerados como máquinas no triviales, en las que existe una reacción a cualquier transformación del proceso *input-output* según el estado en que se encuentren. A las preguntas que se le dirigen pueden responder, en algunas ocasiones, de una forma particular y, en otras, de forma diferente. Es decir, no existe una relación directa entre insumos y productos, no funcionan de acuerdo al esquema instrumental medios/fines. Estas máquinas otorgan menor seguridad y fiabilidad, pero permiten reconocer mayor flexibilidad y re-flexibilidad a los procesos de comunicación dentro del sistema educativo.⁵⁸ Las exigencias y expectativas que se generan en torno a ellas no siempre obtienen los resultados esperados.

⁵⁷ Luhmann, Niklas (b), *op. cit.*, p. 108.

⁵⁸ Luhmann, Niklas y Eberhard, Schorr Karl (c), *op. cit.*, p. 59.

El sistema educativo es un sistema de selección y exclusión social que difícilmente puede responder a las expectativas de la pedagogía. El código bueno/malo, mejor/peor, bajo el que funciona no puede responder a reivindicaciones sociales como la igualdad, la equidad, ni tampoco a valores morales como el perfeccionamiento humano y el aprendizaje a lo largo de la vida. Sin embargo, la selección y exclusión social, en países en vías de desarrollo o en vías de modernización, como diría Niklas Luhmann, están mediadas por cadenas de reciprocidad, amistades interesadas, relaciones patrón/cliente, en las cuales los recursos del sistema son objeto de transferencias entre elementos internos y externos a él. Así, como para el mantenimiento de redes de relaciones informales.⁵⁹

La capacidad de selección social y de asignación de posiciones dentro del sistema educativo depende de la capacidad de proceder formal/informalmente, que es proporcionada por las posiciones ocupadas por los miembros de las redes informales. Estas redes funcionan básicamente bajo el presupuesto de que siempre se conoce a alguien, y, a su vez, éste conoce a alguien más. Esta forma de proceder está tan arraigada que no se puede negar la ayuda cuando se la puede proporcionar, porque se corre el riesgo de quedar excluido de la red de servicios recíprocos.⁶⁰ En este contexto, los sistemas educativos en países en vías de desarrollo podrían estar funcionando a partir de dos estructuras de relaciones y comunicación: una informal y otra formal. A la par de una estructura de relaciones formal, se estarían generando redes informales que alteran la forma en que el sistema selecciona y asigna posiciones dentro de él y su capacidad para influir en la asignación dentro de otros. Desde luego, ésta podría ser una vía a través de la cual se llegan a colocar diversos valores dentro del sistema educativo.

La pedagogía parte de que se pueden controlar los efectos del sistema educativo sobre los individuos y de que estos pueden ser mejorados, considerando al sistema como una máquina trivial. Sin embargo, al considerar al sistema como una máquina no trivial, la certeza de la pedagogía se pierde y, al mismo tiempo, se abren algunas preguntas: qué puede hacer el sistema

⁵⁹ Luhmann, Niklas (d) (1998). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Trotta, España, Madrid, p. 181.

⁶⁰ *Ibid.* p. 182.

cuando no puede controlar los efectos que produce, qué puede hacer para determinar y mejorar las relaciones en su interior.

Si bien al interior del sistema no existe ley causal alguna que valga, si existen *planes causales reducidos* por los que los componentes del sistema se orientan en relación a sí mismos y en relación a los otros, a través de un proceso de reducción de complejidad dentro del sistema, de determinación de relaciones posibles con los demás. Tomando como base estos planes, se pueden plantear dos estrategias de mejoramiento o modificación de las relaciones dentro del sistema: una a nivel técnico (salón de clases) y otra a nivel de control del sistema (dirección).⁶¹

En lo que respecta al nivel técnico, se podría intentar mejorar los *planes causales* y las tecnologías que dirigen la acción utilizadas por los profesores, intentando aumentar los factores causales recogidos en los planes. Esto podría permitirle al maestro elegir, entre las alternativas de acción, la conducta que le parezca más acertada y poner a prueba el éxito de su elección. En este contexto, los planes causales de los profesores están orientados a situaciones concretas del salón de clases. Por su parte, en el nivel de control, los planes de la dirección del sistema se sustentan en la generalización de las causalidades, observan y valoran las características personales de los profesores. Los planes causales que se generan desde niveles de control del sistema tienen el objetivo de formarse una opinión del comportamiento de los profesores y, en su caso, intentar influir en éste, algo no muy diferente de lo que buscan los profesores con respecto a los alumnos. Pero, en el caso de los niveles de control del sistema, se identifica de forma más estable a los profesores, ya que existe una distancia entre los niveles de control y los espacios de actuación de los profesores.⁶²

No obstante la posibilidad de mejorar los planes causales, los resultados del proceso educativo siguen siendo inciertos. El esquema racional fin/medios sigue siendo inaplicable al sistema educativo. Sin embargo, según Luhmann, puede ser relativizado el esquema fin/medios en relación con los planes causales y las formas de comunicación posibles que éstos contemplan. De

⁶¹ Luhmann, Niklas (e) (1996). *Teoría de la sociedad y pedagogía*, Paidós Educador, España, Barcelona, p. 74.

⁶² *Ibid.* p. 81.

tal manera que los planes puedan ser generalizables temporal y objetivamente, pero sin perder su capacidad para observar el azar y las situaciones variables. La relativización de este esquema se realiza a través de la definición de tareas descompuestas en *inputs*, *outputs* y estrategias que determinan el proceso de transformación de *inputs* en *outputs*. Las tareas se definen en función de cuatro elementos:

1. Designación de las categorías posibles de *inputs*
2. Definición de los *inputs* posibles de forma recíprocamente excluyentes
3. Establecimiento de una estrategia de acción para cada categoría de *input* o para cada conjunto diferenciado de éstos
4. Objetivación de las determinaciones de sentido necesarias, que tienen el mismo sentido para cada persona que trabaja con ellas.⁶³

Con la definición de tareas dentro del sistema educativo no se asegura el control de los efectos de éste sobre sus integrantes, sino que sólo se aclara la distancia que existe entre *inputs* y la probabilidad de éxito de las estrategias construidas. Sin embargo, estas tareas abren la posibilidad de programar el proceso del sistema, haciendo reconocibles los errores del proceso y que se puedan atribuir a determinadas causas. Las tareas sustituyen la dependencia del sistema de leyes causales y permiten complementar las causas (*inputs*) con otras causas (estrategias de acción), que hacen más posible la consecución de los efectos deseados del sistema y, por lo tanto, la modificación del sistema educativo mismo.⁶⁴

Por otra parte, en referencia a la modificación del sistema educativo y al control de los cambios sobre éste, se observa que las intenciones de reforma dentro del sistema educativo adquieren las características de un síndrome: todos los sistemas educativos quieren cambiarse a sí mismos en forma constante y hacen del cambio una virtud y una necesidad. Las reformas tienden a plantear cambios radicales, plantean alternativas a las prácticas cotidianas y a los enfoques teóricos utilizados en el sistema. Sin embargo, las reformas realizadas se valoran de modo habitual como

⁶³ *Ibid.* p. 90.

⁶⁴ *Ibid.*

decepcionantes y parecieran tener la misión fundamental de estimular la emergencia de nuevas y mejores generaciones de reformas.⁶⁵

El origen del síndrome de la reforma en los sistemas educativos se explica en función de dos puntos:

- En primer lugar, los impulsos de la reforma emergen de la evaluación de los resultados del proceso educativo. Pero no se evalúan los resultados educativos en sí mismos, sino en función de los rendimientos comparativos generales de los diferentes niveles del sistema y las diferentes organizaciones educativas. En este contexto, las evaluaciones comparativas internacionales sirven de criterio para causar alarma o tranquilidad en los sistemas educativos nacionales: el sistema funciona mal si hay algún otro que trabaje mejor y que obtenga mejores resultados. A la par, estas evaluaciones internacionales perfilan la emergencia de modelos o sistemas a seguir, con pautas de trabajo y de organización generalizables a los que necesitan mejorar sus resultados. Por su parte, los sistemas educativos con los mejores resultados se enfrascan en una dinámica de constante reforma y modificación con la expectativa de mantener su *status* internacional. Finalmente, es muy probable saber cuando un sistema educativo está funcionando mal, pero no cuando se alcanzan realmente los resultados educativos óptimos.
- En segundo lugar, los impulsos de reforma se originan en la constante insatisfacción del sistema con lo que está haciendo: los alumnos no están tan preparados como deberían. Los sistemas educativos tienen una capacidad limitada para manejar la incertidumbre, así que la dirigen a los alumnos, en particular a aquellos que presentan dificultades cognitivas o de conducta, desde el punto de vista y criterios del sistema mismos. De esta incertidumbre surge la noción de estudiantes “en riesgo”, que muy probablemente no puedan cubrir con las expectativas de los programas escolares. Esta intolerancia a la incertidumbre y percepción de riesgo se dramatiza y se generaliza hacia la sociedad: ¿cómo con ciudadanos tan mal y tan poco preparados, la sociedad podría lograr reproducirse en la forma deseada? ¿Cómo puede funcionar una economía que no cuenta con una fuerza de trabajo preparada? ¿Cómo se puede

⁶⁵ Corsi, Giancarlo (2002). *Sistemas que aprenden. Estudio sobre la idea de reforma en el sistema de educación*, primera edición en español, Universidad Iberoamericana, Colección Teoría Social, México, D.F., p.14.

producir tecnología sin una buena preparación universitaria? ¿Cómo se puede construir un Estado democrático sin ciudadanos educados que conozcan y ejerzan sus derechos? ¿Cómo se espera tener una clase dirigente técnicamente competente, si no es con una educación de calidad? Es así como se arriba desde el sistema educativo a la noción de “una sociedad en riesgo”. Que los sistemas educativos no puedan resolver el problema de los estudiantes “en riesgo”, se vuelve también un peligro para la sociedad. Por lo tanto, emerge una necesidad imperiosa de reformar al sistema educativo y, a través de la reforma de éste, también reformar a la sociedad y animar sus perspectivas de reproducción.⁶⁶

En un sentido general, más allá de las expectativas de perfección y de reproducción social del sistema educativo, el síndrome reformista se puede explicar como una forma particular de irritación y trastorno del sistema educativo que contribuye a su evolución. Esto no quiere decir que el sistema educativo se torne por completo gobernable, regulable o controlable. En todo momento, el sistema educativo experimenta cierto grado de incertidumbre y contingencia en su funcionamiento y, desde luego, en los resultados de los procesos educativos.

⁶⁶ *Ibid.* p. 18-22.

Capítulo II. Emergencia, consolidación y re-estructuración del sistema educativo nacional mexicano

El capítulo segundo tiene como objetivo explicar el proceso de construcción del sistema educativo mexicano, a través de la utilización de los conceptos de sistema social y complejidad de Niklas Luhmann. Asimismo, utilizando el mismo enfoque sistémico, se pretende abordar el estudio del proceso de re-estructuración del sistema educativo como efecto del excesivo crecimiento y complejización. Por último, se estudia el proceso de emergencia y configuración de los sub-sistemas educativos estatales como resultado del proceso de re-estructuración del sistema educativo nacional, poniendo especial atención en la emergencia del sub-sistema educativo del estado de Guanajuato.

El capítulo segundo del trabajo de tesis se estructura en tres apartados principales: configuración del sistema educativo mexicano en su faceta centralizada, re-configuración del sistema educativo y la emergencia de sub-sistemas educativos estatales.

1. Configuración del sistema educativo mexicano en su faceta centralizada: en este apartado se expone, de manera general, el proceso de construcción del sistema educativo mexicano, tomando como punto de partida la creación de la Secretaría de Educación Pública (1921) y, por lo tanto, el inicio del proceso de concentración de facultades educativas en el nivel federal del gobierno de la República Mexicana. De igual forma, se describe la complejidad alcanzada por el sistema en su faceta centralizada.
2. Re-configuración del sistema educativo: en esta sección se analiza el proceso de re-estructuración, a través del estudio de la descentralización del sistema educativo mexicano iniciado formalmente con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992). La descentralización del sistema educativo es comprendida como el resultado de un proceso de diferenciación dentro del sistema educativo.
3. Emergencia de sub-sistemas educativos estatales: tiene el propósito de exponer el proceso de emergencia de los sub-sistemas educativos estatales como resultado de la descentralización y diferenciación del sistema educativo mexicano. Se pone especial

atención a la emergencia del sub-sistema educativo de Guanajuato y del contexto político en que lo hizo.

II. Configuración del sistema educativo mexicano en su faceta centralizada (1921-1991)

El origen de los sistemas educativos está en la progresiva diferenciación entre la educación que obtenían los individuos en el seno de la familia y la que obtenían en instituciones independientes a ésta. La generalización del acceso a la formación intencionada obtenida en instituciones escolares constituye el germen de los sistemas educativos nacionales. La idea que subyace a la generalización del acceso a la educación escolarizada es que ésta podía contribuir a compensar las ventajas y desventajas educativas que los individuos obtenían a partir de su extracción familiar y social. Según Luhmann, esta diferenciación entre educación familiar y educación escolarizada aparece en la segunda mitad del siglo XVIII.⁶⁷

El sistema educativo, para compensar las ventajas y desventajas de la educación familiar, parte de una lógica que se denomina como *homogeneización del comienzo* que se entiende como una igualdad de oportunidades en el acceso de los individuos al sistema educativo, de tal manera que todas las diferencias que surgen de la comparación entre el rendimiento de los individuos sean completamente atribuidas al sistema. Esto se conoce como *auto atribución de las diferencias dentro del sistema educativo*.⁶⁸ Particularmente, el sistema educativo no puede controlar completamente dos tipos de diferencias inherentes a los individuos: las que son producto de capacidad natural individual y las que son producto de la extracción social o familiar.

Ante la imposibilidad de neutralizar por completo las diferencias individuales, el sistema ha intentado crear un margen a partir del cual establecer diferencias comparativas entre el rendimiento de los individuos tomando como punto de referencia criterios auto producidos, de

⁶⁷ Luhmann, Niklas (d) (1996). *Teoría de la sociedad y pedagogía*, Paidós Educador, España, Barcelona, p. 88.

⁶⁸ *Ibid.* p. 43.

establecimiento de distinciones entre igual y desigual rendimiento, entre buenos y malos estudiantes. Frente a la imposibilidad de uniformizar a los individuos, el sistema ha optado por establecer una relativa igualdad de oportunidades en el acceso. Esta igualdad no es más que la expresión de los límites existentes entre el sistema y su entorno, de la imposibilidad del sistema de eliminar el entorno.

El esfuerzo del sistema por establecer inicios iguales no es más que una condición inicial para poder establecer desigualdades entre los individuos. En función de esta desigualdad es que se perfila el código propio del sistema educativo: la selección social de los individuos, a través de la clasificación de la conducta (buena/mala, mejor/peor, correcta/incorrecta) y la valoración de los rendimientos (positivos/negativos, elogios/reproches, aprobado/no aprobado, pasar/no pasar un curso, obtener/no obtener un título).

Alrededor de estas clasificaciones y valoraciones es que se construyen los programas educativos que dan estructura al sistema educativo, porque respaldan la necesidad del sistema de ir seleccionando y excluyendo a individuos a través de un conjunto de niveles educativos, cada uno con un principio y un fin, en los que tiene que ocurrir algo para que después ocurra otra cosa. El sistema se encuentra así en un constante conflicto entre diferencias auto-producidas y la necesidad de homogeneización para permitir un nuevo comienzo. Esta lógica adoptada por el sistema educativo, es reconocida por Luhmann como una *hipercorrección*, en la que al finalizar cada nivel del sistema educativo se enfrenta la necesidad de homogeneizar un nuevo comienzo.⁶⁹

Si bien la homogeneización del comienzo no elimina la influencia del entorno en las operaciones del sistema educativo, sí puede, en alguna medida, controlar los efectos de éste en sus operaciones. Sin embargo, no puede evitar que otros sistemas sociales, por ejemplo el sistema político, económico y el jurídico, tengan intervenciones en los parámetros de funcionamiento del sistema educativo. Estas intervenciones son procesadas por el sistema educativo a través la formación de estructuras de relaciones. De tal manera que el sistema especifica el cómo

⁶⁹ *Ibid.* p. 61

repercuten en su funcionamiento las intervenciones de los sistemas que se localizan en su entorno.

En función del panorama expuesto con anterioridad, se puede decir que el sistema educativo mexicano se ha construido a partir del progresivo aumento de su capacidad para compensar las ventajas y desventajas de los individuos producto de su educación familiar y de su extracción social. Esta compensación permitió la *homogeneización del comienzo* necesaria para la emergencia del sistema educativo, a través del aumento progresivo de la capacidad del sistema para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso.

En un principio, la responsabilidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso fue tomada por el nivel de gobierno municipal o de ayuntamiento de la República Mexicana. En un segundo momento, ante la desigual capacidad y estabilidad económica y política de los municipios, la facultad de garantizar la igual oportunidad en el acceso fue concentrada en el nivel estatal de gobierno. Finalmente, en un tercer momento, ante la desigual capacidad económica y estabilidad política de los estados, la responsabilidad de garantizar el acceso al sistema educativo fue tomada principalmente por el nivel de gobierno federal.

En este contexto, se puede establecer que el sistema educativo mexicano, en su fase centralizada, emergió a la par del fortalecimiento del Estado centralizado.⁷⁰ La igualdad en el acceso que pretendía garantizar el sistema educativo permitió que la educación escolarizada dejara de ser privilegio de los grupos sociales que podían adquirirla (nobleza) u ofrecerla (grupos religiosos) como un bien privado.⁷¹ De igual forma, la pretensión de universalidad en el acceso del sistema

⁷⁰ La iniciativa de crear una Secretaría de Educación Federal fue impulsada por una serie de regímenes que llegaron al poder de forma posterior a la Revolución mexicana, particularmente por el presidente de la República Mexicana Álvaro Obregón (1920-1924) y el entonces rector de la Universidad Nacional, José Vasconcelos, quienes enviaron en 1920 a la Cámara de Diputados el proyecto de ley para la creación de la Secretaría de Educación Pública y un proyecto de reforma que buscaba facultar a la federación para fundar escuelas por todo el país y legislar en materia educativa. La Secretaría tendría como objetivo “salvar a los niños, educar a los jóvenes, redimir a los indios, ilustrar a todos y difundir una cultura, ya no de una casta, sino de todos los hombres”. Arnaut, Alberto (a) (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F., p. 145-153.

⁷¹ Díaz Barriga, Ángel (1993). “Los procesos académicos y los procesos de gestión escolar”, en Tarea docente. Una perspectiva didáctica grupal y psicosocial, Nueva Imagen, UNAM, México, pp. 101-114.

educativo le impuso la necesidad de aumentar su tamaño de forma constante para, de esta forma, garantizar el acceso de los ciudadanos del Estado mexicano al sistema educativo.

Que el sistema educativo se haya configurado a la par del Estado mexicano, si no es que en franca dependencia de él, implicó que el sistema educativo tuviera que procesar objetivos y expectativas del sistema político en sus patrones de funcionamiento. Así fue como el sistema educativo mexicano tomó como uno de sus objetivos la formación de los ciudadanos que echaba de menos el Estado mexicano y su sistema de partidos, a través de la “incorporación”, “homogeneización” y “civilización” de la población esparcida a lo largo y ancho del territorio nacional. En esta empresa, las escuelas y maestros jugaron el papel clave.⁷²

La conformación del sistema educativo en su faceta centralizada se aparejó con la consolidación del Estado nación mexicano, que impulsó la expansión del sistema educativo por la mayor parte del país. Esto implicó la exclusión tanto de los órdenes municipal y estatal de gobierno como de los agentes privados de los servicios de educación escolarizada, a través de tres estrategias: la creación de un organismo con capacidad de establecer, conducir y financiar instituciones de educación básica a lo largo del país; el aumento efectivo de la cobertura y niveles de escolarización; y, la capacidad de legislar sobre la enseñanza común y obligatoria en todo el país.⁷³

En el año de 1921, se añadió la fracción XXV al Artículo 73⁷⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando paso a la creación del organismo que permitiría la expansión del sistema educativo a nivel nacional: la Secretaría de Educación Pública (SEP). Ésta sustituyó a la hasta entonces Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La SEP tenía el propósito

⁷²Loyo, Engracia. “El largo camino a la centralización educativa 1920-1992”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., p. 50.

⁷³Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Tesis de la Maestría en Innovación Educativa, Generación 1989-1991, Guanajuato, Gto., p. 59.

⁷⁴El Artículo 73, en su fracción XXV, reconoce la facultad del Congreso de la Unión para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, p. 41.

formal de auxiliar a los estados en la provisión de los servicios educativos y fundar escuelas en los lugares en que los estados no lo hubieran hecho con anterioridad. Es decir, la acción de la SEP se limitaría a compensar la desigual capacidad de los estados para proveer servicios educativos en las áreas más aisladas de sus demarcaciones.⁷⁵ Sin embargo, en los hechos, la SEP rápidamente inició un proceso de concentración de las facultades educativas en la federación, en detrimento de la participación de los municipios y de los estados de la República.

La concentración de las facultades educativas se desarrolló, a través de la celebración de convenios de colaboración entre la SEP y los estados para brindar los servicios educativos, la creación de un sistema de educación rural paralelo a los servicios educativos de los estados, la absorción de algunos sistemas estatales por parte de la SEP y el otorgamiento de financiamiento a los estados. La pretensión era que la SEP emprendiera acciones auxiliares a las de los estados. Pero, acabó por establecer un sistema educativo federal paralelo e independiente al de los estados, otorgando financiamiento a las entidades y subsumiendo en algunos casos los sistemas estatales al federal, como por ejemplo, en Morelos, Aguascalientes y Zacatecas.⁷⁶

Este proceso de centralización dio como resultado un sistema educativo nacional dividido en su interior en un sub-sistema educativo federal y uno estatal. La SEP operaba los servicios federales a través de la Dirección de Educación Federal (con sub-direcciones en cada estado) y, a la par, existían institutos de educación que operaban los servicios educativos estatales. Sin embargo, la SEP se reservó las atribuciones de establecer las leyes, programas y métodos bajo los que funcionarían ambos subsistemas, dejando a los estados facultades limitadas a la administración de los planteles y personal educativo.⁷⁷

La centralización del sistema educativo mexicano estuvo aparejada por un crecimiento desmedido de su tamaño, de las oficinas, departamentos, subdirecciones, maestros, personal administrativo. Asimismo, la planeación y administración del sistema se llevaba a cabo desde el centro de la República Mexicana, aumentando las dificultades para la interacción, comunicación

⁷⁵ Loyo, Engracia, *op. cit.*, p. 54.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 50-51.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 53-57.

y flujo de información dentro de los diferentes niveles del sistema. Las consecuencias de esta centralización no se dejaron esperar: duplicidad de funciones, abandono de los servicios por parte de varias entidades, por ejemplo el Distrito Federal, programas educativos desligados de problemas experimentados a nivel estatal y desigual distribución del gasto educativo federal.⁷⁸

En términos de Arnaut, la Secretaría de Educación Pública, en la década de 1950, había adquirido la forma de un “gigantesco Departamento de Personal”. Esta institución se convirtió en la principal fuente de sustento de una enorme cantidad de empleados.⁷⁹ A la par de la universalización del acceso y de la formación de los ciudadanos que el régimen político demandaba para su consolidación, la auto producción y conservación del sistema educativo se convirtió en uno de los objetivos principales.

En este contexto, la mayor parte de los recursos presupuestales que entraban a la SEP, vía el sistema político, se dedicaban al gasto corriente de la institución: pago de sueldos y honorarios. La capacidad de control administrativo y técnico que la institución podía ejercer sobre su personal era mínima. A un lado de la capacidad limitada de la SEP, se erigía el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), como instancia capaz de disputar el control de los maestros y las escuelas a las autoridades de la Secretaría de Educación Pública.

La capacidad del SNTE para disputar el control de los maestros y las escuelas a las autoridades de la SEP estaba reforzada por la inserción del Sindicato en el sistema político mexicano, particularmente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El SNTE, entre las décadas de 1950 y 1990, llegó a consolidarse como una parte importante de la membrecía del PRI, con funciones concretas en los procesos electorales: como funcionarios electorales y promotores del voto en favor de los candidatos del partido del cual formaban parte, además de sus funciones tradicionales de control sindical-laboral del magisterio mexicano.⁸⁰ A la postre, estas mismas funciones serían puestas al servicio de otros partidos políticos en elecciones federales, estatales y

⁷⁸ *Ibid.*, p. 58.

⁷⁹ Arnaut, Alberto (a), *op. cit.*, p. 22.

⁸⁰ Arnaut, Alberto (b). “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 75-76.

municipales. En compensación por su trabajo político electoral, el SNTE ha guardado la expectativa de conservar cierto control sobre los maestros y escuelas, así como el de ciertos procesos administrativos que le permiten retribuir la lealtad de sus agremiados.

Si bien el excesivo centralismo del sistema educativo le ha acarreado problemas graves como los expuestos con anterioridad, también le ha permitido cobrar la suficiente autonomía con respecto al sistema político y la organización sindical. De tal manera que le ha sido posible establecer las condiciones para una *homogeneización del comienzo*, a través de la pretensión de universalizar el acceso al sistema de educación escolarizada: se ha concentrado en aumentar la cobertura educativa.

Por el contrario, el sistema educativo ha prestado mucho menos atención a la evaluación de los rendimientos comparativamente diferenciales; ha relegado a un segundo plano la valoración de los aprendizajes que los individuos adquieren en el transcurso de las carreras que forjan dentro de él. En este contexto, la capacidad del sistema educativo para efectuar procesos de selección social y de asignación de posiciones es visiblemente limitada. Todo esto en el sistema organizado de forma centralizada.

La tendencia del sistema educativo hacia la universalización del acceso a los servicios educativos, además de disminuir la atención que prestaba a los rendimientos de los procesos de instrucción que se efectuaban en su interior, imponía una dinámica de constante crecimiento. En la medida en que aumentaba el tamaño del sistema, más complicado le resultaba observar los procesos de comunicación y coordinación de las acciones en su interior, aumentando con esto su complejidad. Sin embargo, llegó un momento en que el aumento del tamaño dejó de responder a la universalización del acceso y a la compensación de las desventajas sociales de sus usuarios, para convertirse en una necesidad en sí misma, para ponerse al servicio de la auto producción del sistema. Este fenómeno lo experimentó el sistema en la segunda mitad del siglo XX y estuvo determinado por la pérdida de la capacidad para establecer pautas de coordinación de las acciones y de la comunicación entre los agentes que lo integraban. El crecimiento desmedido, además de aumentar la complejidad, dio como resultado la configuración de un sistema en el que las

acciones de los agentes que lo integraban tenían un alto grado de imprevisibilidad e indeterminación.⁸¹

II.1. Complejidad en el sistema educativo centralizado

Para comprender los efectos del desarrollo centralizado del sistema educativo mexicano, que se prolongó de 1921 a 1991, es necesario realizar una aproximación al grado de complejidad que alcanzó hasta antes de su re-estructuración. Así, como las implicaciones de esta complejidad en los flujos de información, comunicación y formas de relación posible entre los elementos del sistema.

La complejidad del sistema educativo está determinada por: a) el número de elementos que lo componen o tamaño del sistema; b) la heterogeneidad de estos elementos; c) los grupos de interés existentes tanto dentro del sistema educativo como en su entorno que condicionan, en alguna medida, su funcionamiento; y, d) las formas posibles de relación entre estos elementos. El sistema educativo se hace más complejo en tanto que enfrenta el reto de seleccionar, de entre un número incalculable de formas posibles de relación, la manera en que deberían relacionarse un número creciente de elementos heterogéneos entre sí, tratando en todo momento de conservar su unidad y procesando los intentos de intervención de los sistemas que se encuentran en su entorno, por ejemplo, el político.

En los momentos inmediatamente posteriores a la descentralización educativa, ciclo escolar 1992-1993, recibían servicios de educación básica y normal 21, 026,892 alumnos, atendidos por 864,021 profesores frente a grupo, en 160, 038 escuelas y en un total de 914, 385 grupos escolares.⁸² (Véase cuadro 5. Dimensiones cuantitativas del sistema educativo nacional [ciclo escolar 1992-1993])

⁸¹ Álvarez García, Isafas citado por Cabrero Mendoza, Enrique (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE-México, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., p. 286.

⁸² Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F., pp. 19-239.

Cuadro 5. Dimensiones cuantitativas del sistema educativo nacional (ciclo escolar 1992-1993)				
Nivel educativo	Escuelas	Alumnos	Personal docente	Grupos
Preescolar	53,333	2,840,478	118,641	147,273
Primaria	85,916	14,109,310	494,034	631,123
Secundaria	20,344	4,012,526	241,306	133,045
Educación normal	445	64,578	10,040	2,944
Total	160,038	21,026,892	864,021	914,385

Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F.

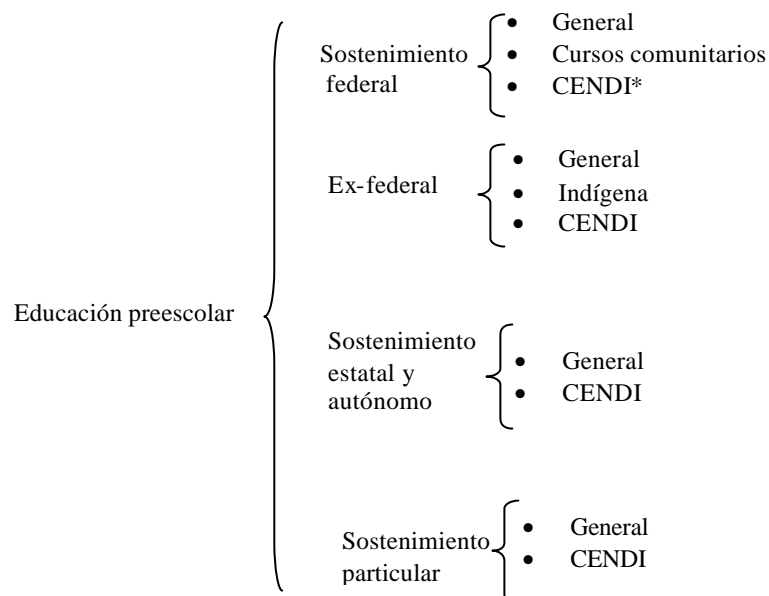
Si bien estos datos muestran el volumen total de elementos que conforman el sistema educativo, resta por estimar el cúmulo de personal administrativo que prestaba sus servicios en las oficinas de la Secretaría de Educación Pública y que no contaba con la categoría laboral de profesor frente a grupo. Este personal administrativo se estimó en un total de 115, 000 individuos,⁸³ número que se tiene que agregar al total de alumnos, profesores, escuelas y grupos que formaban parte del sistema educativo mexicano en los niveles de instrucción básica y normal.

Por su parte, la heterogeneidad de los elementos se puede observar en las estructuras y programas, a través de los cuales el sistema emite pautas de orientación de las acciones a los agentes, permitiendo el establecimiento de relaciones funcionales.⁸⁴ De esta forma, la heterogeneidad en el sistema educativo está dada por los niveles, modalidades y programas educativos que subsisten en su interior. (Véase los esquemas 1, 2, 3 y 4)

⁸³ Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE-México, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 290.

⁸⁴ Una relación funcional se da entre un problema y un conjunto de soluciones posibles. La función entendida de esta manera no es un efecto necesario para la supervivencia del sistema, sino un esquema lógico que ofrece un ámbito de comparación de efectos equivalentes. El sistema, en este contexto, se encarga de reducir el número de alternativas posibles, de disminuir el grado de complejidad para posibilitar el desarrollo de las relaciones o interrelaciones entre sus partes. Rodríguez, Darío (1991). *Sociedad y teoría de sistemas*, Editorial universitaria, Santiago de Chile, p. 88.

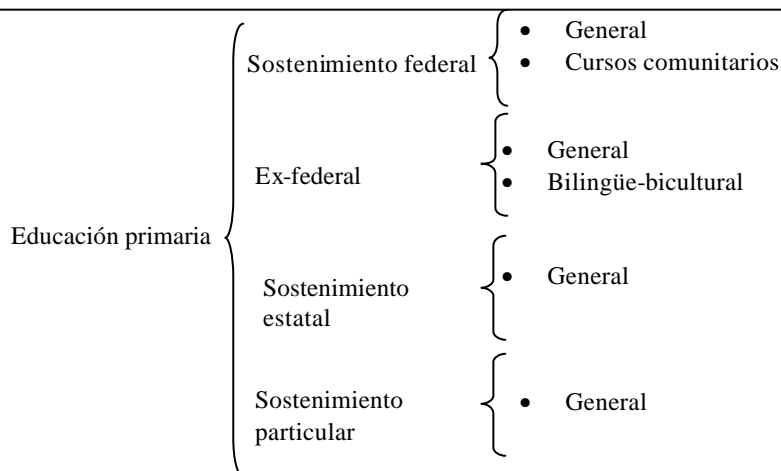
Esquema 1. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de educación preescolar



Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F.

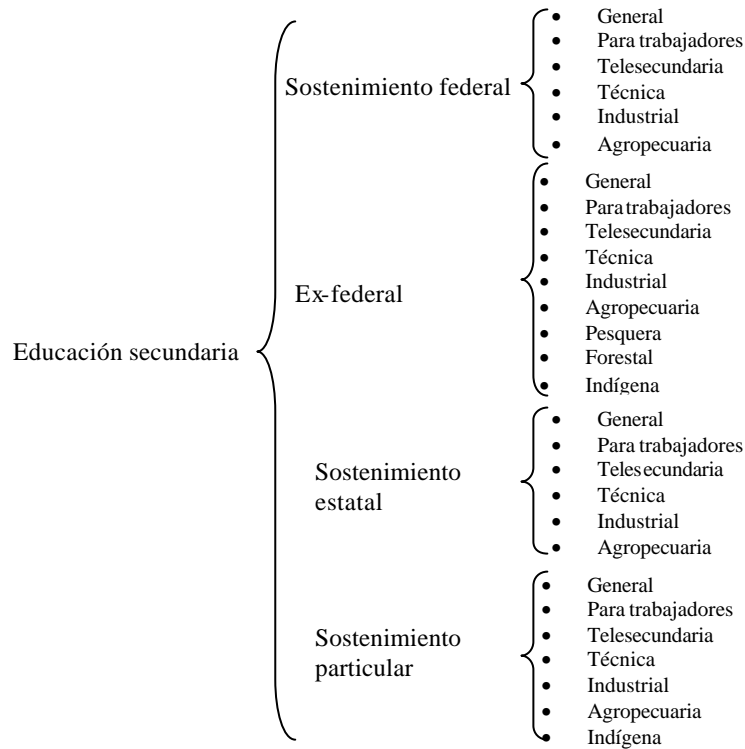
*Centro de Desarrollo Infantil.

Esquema 2. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de educación primaria



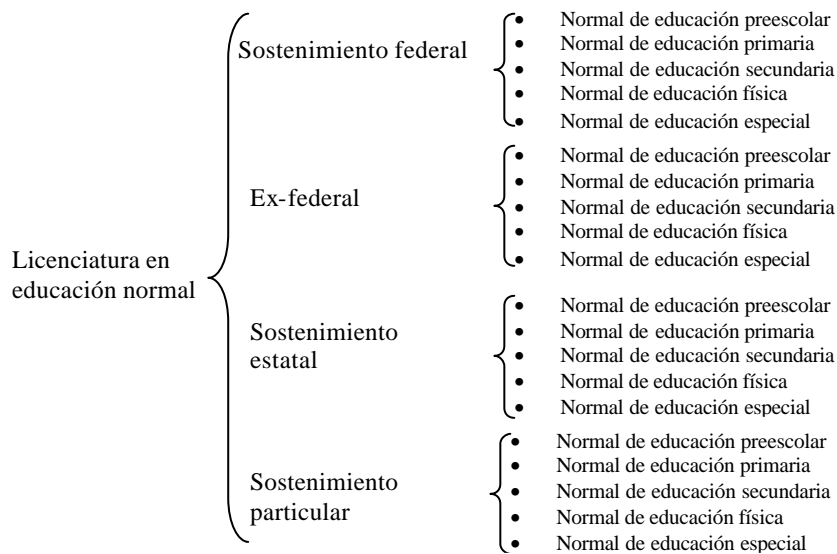
Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F.

Esquema 3. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de educación secundaria



Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F.

Esquema 4. Modalidades y sostenimiento de las escuelas de la licenciatura en educación normal



Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F.

Los maestros, alumnos y administraciones educativas establecen formas particulares de relación en función de los programas educativos y normas escolares que orientan el funcionamiento de los niveles y modalidades educativas en que se estructura el sistema. A la par de esta diferenciación en modalidades y niveles educativos, el sistema de educación pública está atravesado por una diferenciación entre servicios educativos de sostenimiento federal y estatal, cada uno con normatividad, escuelas, programas educativos, financiamiento y administraciones diferenciadas. No obstante esto, ambos sub-sistemas (estatal y federal) eran coordinados, hasta antes de 1992, desde las áreas centrales de la Secretaría de Educación Pública.

Otra fuente de complejidad podría estar determinada por la extracción social de los agentes a quienes brinda sus servicios y la heterogeneidad de las áreas en que los presta. El sistema procesa de dos formas las perturbaciones o irritaciones provocadas por estas dos fuentes de complejidad: la extracción social de los agentes a quienes brinda sus servicios, a través de la generación de modalidades y niveles educativos que tienen un grado de especialización de funciones suficiente como para poder observar las características y necesidades de estos agentes; y, la heterogeneidad económica y social de las áreas geográficas en las que brinda sus servicios, a través del incremento en la cobertura educativa, del intento de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, con la expectativa de compensar las ventajas y desventajas individuales provenientes de la educación familiar y del origen social de los individuos.

Es así como el sistema, en su fase de desarrollo centralizado, enfocó muchos de sus esfuerzos a universalizar el acceso, dejando de lado la valoración de los rendimientos académicos de los alumnos. En este sentido, la cobertura en educación alcanzada en la población de 6 a 14 años de edad fue de 85.8%, correspondiente a los niveles de primaria y secundaria, para el año de 1990.⁸⁵ Por su parte, en educación preescolar fue de 62.7%, en la población de cuatro años, y de 73.1%, en la población de 5 años, en el ciclo escolar 1992-1993.⁸⁶ El sistema, en el proceso de su emergencia y consolidación, se ha enfocado más en ofrecer servicios de instrucción primaria.

⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1994). *Cuaderno número 1 de estadísticas de educación*, Aguascalientes, México, p. 50.

⁸⁶ Secretaría de Educación Pública (1994). *Compendio estadístico por entidad federativa 1993*, México, D.F., P. 5.

Pero, a partir de su descentralización, han cobrado mayor importancia los servicios de educación secundaria y preescolar.

Un elemento más que agrega complejidad al sistema educativo es la confluencia de diversos ámbitos de interés en su interior. Estos intereses son representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por las diferentes administraciones del Gobierno federal y por los gobiernos estatales, entre los más importantes. Cada uno de estos agentes tiene intereses que defender y estrategias de intervención diferentes.

En lo que respecta al SNTE, es una organización que se constituyó a la par de la formación del sistema educativo centralizado y con el apoyo de un sistema político dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el largo plazo, ha logrado tomar bajo su control la representación laboral y política del magisterio, diversos procesos administrativos y técnicos del sistema educativo (asignación de plazas, becas y aplicación de la normatividad educativa) y ha logrado establecer líneas de comunicación directa con el sistema político, que a partir de la progresiva pérdida de posiciones políticas del PRI, ya no se limitan al partido que estimuló su formación.⁸⁷ En conjunto, la representación laboral del magisterio, el control de procesos administrativos y las líneas de comunicación con el sistema político, le han permitido influir en la dinámica de funcionamiento del sistema.

Por su parte, Gobierno federal ha influido en las prácticas y objetivos del sistema educativo nacional desde su creación misma. Primero encargándole la formación de los ciudadanos que el régimen político en proceso de consolidación necesitaba.⁸⁸ Posteriormente, a través de la generación de proyectos educativos íntimamente relacionados con los intereses y expectativas que el sistema político guardaba sobre el educativo. Las prácticas y objetivos del sistema educativo están influenciadas por una combinación y acumulación de los postulados de estos proyectos educativos. Álvarez García, ha identificado la emergencia de siete proyectos

⁸⁷ Arnaut, Alberto (b), *op. cit.*, p. 64-66; y, Latapí, Sarre Pablo (2006). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p. 32-33.

⁸⁸ Loyo, Engracia, *op. cit.*, p. 50.

educativos a lo largo de la vida del sistema educativo: 1) de educación nacionalista (1921-1924), 2) de educación rural e indígena (1921-1942), 3) de educación socialista (1934-1942), 4) de educación técnica (1915-2000), 5) de unidad nacional (1940-1958), 6) el Plan de once años (1959-1970) y 7) los de reforma, descentralización y modernización de la educación (1970-2000).⁸⁹

En cuanto a los gobiernos estatales, han venido tomando mayor relevancia a partir del proceso de descentralización del sistema educativo nacional y de la emergencia de sub-sistemas educativos estatales. La descentralización ha dado la oportunidad a los gobiernos locales de imprimir un sello particular a los sub-sistemas estatales, a través del establecimiento de márgenes de acción autónoma con respecto al manejo centralizado del sistema educativo y de la influencia del Gobierno federal.

En los momentos posteriores a la descentralización educativa, especial atención pusieron al sistema educativo los gobiernos estatales de filiación partidista diferentes al Partido Revolucionario Institucional. Por ejemplo, el caso de Nuevo León, en el que a raíz de la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura del estado, en la primera mitad de la década de 1990, se intentó implantar una forma de gobernar apegada a la cultura de la calidad total y la nueva gestión pública, con implicaciones directas en el funcionamiento y dinámica del sub-sistema educativo del estado.⁹⁰

Finalmente, el número de elementos de que estaba integrado el sistema educativo centralizado, su heterogeneidad, los diversos ámbitos de interés, además de abrir un número enorme de formas posibles de relación dentro del sistema, son indicativos del grado de complejidad que alcanzó el sistema educativo en su fase de desarrollo centralizado. De igual forma, son indicativos de la enorme dificultad que enfrentaba el sistema para conservar su unidad y para asegurar el flujo de

⁸⁹ Álvarez García, citado por Barba Casilla, Bonifacio (2000). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., p. 20.

⁹⁰ Conde Flores, Silvia L. “Nuevo León. Diagnóstico de las estructuras de supervisión y apoyo”, en Calvo Pontón, Beatriz *et. al.* (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, IIPE, UNESCO, París, p. 279.

información y comunicación en su interior, a través de la especificación de las formas posibles de relación entre sus elementos.

II.2. Re-configuración del sistema educativo. La descentralización educativa (1992)

La complejidad⁹¹ alcanzada por el sistema educativo mexicano en su faceta centralizada, las dificultades para conservar su unidad y para asegurar el flujo de información y comunicación en su interior, son indicativos de que rebasó el umbral por encima del cual resulta imposible establecer alguna forma de relación entre cada uno de los elementos del sistema, dificultando los flujos de información y comunicación dentro de él. El resultado fue un sistema educativo débilmente acoplado en el que las acciones de los diferentes actores que lo componían tenían cierto grado de ambigüedad y difícilmente se articulaban entre sí.⁹²

Este débil acoplamiento del sistema estimuló un proceso de complejización compleja,⁹³ en el que se vio en la necesidad de seleccionar nuevas formas posibles de relación entre sus elementos, dejando de lado la idea de que era factible que todos se relacionaran directamente. El resultado fue una diferenciación sistémica, que trajo consigo el inicio del proceso de descentralización del

⁹¹ *Por complejidad se entiende el aumento cuantitativo de elementos dentro de un sistema: al aumentar el número de elementos que deben permanecer unidos en el sistema, aumenta proporcionalmente el número de relaciones posibles, y esto conduce, entonces, a que el sistema se vea obligado a seleccionar la manera en que se deben relacionar dichos elementos.* El grado de complejidad de un sistema tiene un límite, un umbral en el que resulta imposible relacionar cada uno de los elementos del sistema directamente, haciendo necesario emprender un proceso de selección de las formas posibles de relación entre sus elementos. Luhmann, Niklas (b) (1996). *Introducción a la teoría de sistemas*, Anthropol, UIA, ITESO, México, p.185 y 186.

⁹² Para finales de la década de 1990, el crecimiento centralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, junto con ella, el del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), creó un sistema controlado desde las oficinas centrales en la Ciudad de México, sin rumbo claro, sin capacidad de establecer mecanismos de comunicación y coordinación con las oficinas estatales, porque la planeación educativa no consideraba las características propias de los estados. A la par, el funcionamiento del sistema educativo estaba fuertemente influenciados por los intereses corporativos del SNTE y del régimen político-partidista en boga: el del Partido Revolucionario Institucional. Álvarez, García citado por Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, p. 286.

⁹³ La *complejidad compleja* es la que tiene la necesidad de seleccionar las formas posibles de relación entre los elementos. Este tipo de complejidad es selectiva, contingente y tiene una capacidad inmanente de variación de las relaciones. Luhmann, Niklas, *op. cit.*, p. 186.

sistema educativo mexicano⁹⁴ y la determinación de nuevas formas de relación entre la federación, estados, SNTE, municipios, sectores escolares, zonas escolares y escuelas.

Antes de consumarse la descentralización educativa, se registraron al menos tres proyectos para la descentralización del sistema educativo mexicano. El primero fue planteado por el secretario de educación Torres Bodet en 1958. El segundo por el secretario Agustín Yáñez en 1970, doce años después del primero. Ambos proyectos compartían la intención de delegar funciones administrativas en las oficinas estatales y transformar a los supervisores escolares y directores en personal de confianza, con la intención de solucionar los problemas administrativos ocasionados por el desmedido crecimiento del sistema y la pérdida del control sobre los maestros en favor del SNTE y de sus principales agentes operativos: supervisores y directores de escuela. De igual forma, ambos proyectos comparten la característica de no haber prosperado.⁹⁵

Un tercer intento de descentralización del sistema denominado desconcentración educativa inició en 1973, con la creación de nueve Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y treinta oficinas locales en cada uno de los estados de la República, excepción fue el Distrito Federal. Estas Unidades se concentraron en la realización de una serie de servicios administrativo-laborales dirigidos al personal docente de la SEP. Posteriormente, en 1976, se emprendió una segunda fase de desconcentración con la creación de Delegaciones Generales de la SEP en los estados, integrando a las dependencias de la SEP existentes en cada uno de éstos bajo la dirección de las Delegaciones, por ejemplo, las de la Dirección Federal de Educación Primaria, las de Educación Preescolar y las de Educación Secundaria.⁹⁶

Finalmente, en 1988 se planteó un proyecto para transferir de la federación a los estados de la República la administración de los servicios educativos y las relaciones laborales de los

⁹⁴ La descentralización educativa es comprendida como una redistribución de facultades y responsabilidades de gestión, planificación, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos principales hacia unidades o niveles subordinados, con la intención de aprovechar al máximo las posibilidades de acrecentar la eficiencia técnica y social de los sistemas educativos. Di Gropello, Emanuela. "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 68, agosto de 1998, p. 154-155.

⁹⁵ Arnaut, Alberto (b), *op. cit.*, p. 70; y, Loyo, Engracia, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁹⁶ Arnaut, Alberto (b), *Ibid.*, p. 71; y, Tapia, García Guillermo, *op. cit.*, p. 99.

profesores. Pero fue hasta 1992, mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica por los estados y la federación, exceptuando al Distrito Federal, que se consumó la descentralización del sistema educativo mexicano. El proceso de descentralización educativa formó parte de un proceso de reforma educativa más amplio que contempló cambios en los currículos de educación básica, la revalorización de la función magisterial, el diseño de sistemas permanentes de capacitación magisterial, entre otros. Pero, en su faceta de descentralización, contempló esencialmente la distribución de facultades para la dirección y administración del sistema educativo entre el Gobierno federal y los gobiernos estatales.

Este proceso significó la delegación de las responsabilidades en la administración de los servicios de educación normal, básica, indígena y especial a los gobiernos de los estados. Así como la infraestructura educativa, instrumentos normativos, personal docente, alumnos y de los recursos financieros necesarios para su funcionamiento. A la par de la administración de los servicios educativos, los estados tuvieron que asumir el control de las relaciones laborales de los profesores y reconocer al SNTE como el titular único de la representación de los trabajadores de la educación.⁹⁷ La descentralización implicó, para los estados, la necesidad de adaptar y, en algunos casos, crear las estructuras de las secretarías de educación estatales para recibir los recursos que la federación delegó en ellos.

Por su parte, la federación se reservó la facultad de establecer los currículos nacionales para la educación básica, el diseño de los programas de capacitación docente, la evaluación de procesos y resultados educativos y la responsabilidad de transferir los recursos financieros necesarios para la operación de los subsistemas estatales de educación. Asimismo, se reservó la facultad de diseñar y ejecutar programas educativos especiales para compensar las desigualdades educativas existentes entre los diferentes estados y regiones del país.⁹⁸

Son frecuentes los comentarios que apuntan que la descentralización educativa sólo significó una concentración aun más fuerte de las facultades esenciales para la dirección del sistema educativo

⁹⁷ *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1992, pp. 5-6.

⁹⁸ *Ibid.*

hacia la federación, a través de la Secretaría de Educación Pública, y que sólo se le otorgaron facultades limitadas al ámbito administrativo a los estados. En este sentido, la descentralización educativa sólo permitió a la federación desembarazarse de las cargas que representaba la administración directa de la infraestructura educativa en los estados, y, por otra parte, le permitió asestar un golpe al poder centralizado del SNTE, al dividirlo en secciones estatales y al transferir la responsabilidad de manejar los asuntos laborales del magisterios a las administraciones estatales.

Esta perspectiva no considera que la descentralización haya dotado a los estados de capacidad alguna para tomar decisiones sobre la dirección y gestión de sus sistemas educativos; estima que sólo se les delegó la administración de sus sistemas y el manejo de los asuntos/conflictos laborales al interior de las entidades. Ejemplo de esta postura es la que sostiene Loyo Engracia, que insiste en evidenciar la naturaleza “centralizadora” de la “descentralización”, en la que la SEP se reservó facultades normativas, de planeación, supervisión y evaluación del sistema educativo y, por otra parte, los estados únicamente tomaron en sus manos la administración operativa de los servicios educativos.⁹⁹

Desde un punto de vista diferente, existen opiniones que apuntan que la descentralización, aun cuando ha otorgado facultades limitadas a los estados, también ha abierto núcleos de decisión que pueden aprovechar los gobiernos de los estados, en función de sus capacidades, para tomar en sus manos la conducción de sus sistemas educativos, así como emprender acciones particulares para modificar la gestión o funcionamiento de éstos. Estos núcleos de decisión, bajo esta segunda postura, implican cambios perceptibles, no estrictamente radicales, en los procesos de generación e implementación de políticas educativas. Ejemplo de esta postura es la sostenida por Justa Ezpeleta, que considera que aun cuando con la descentralización educativa la SEP se reservó la rectoría sobre los postulados, contenidos y procesos sustantivos del sistema educativo, dejó

⁹⁹ Loyo, Engracia. “El largo camino a la centralización educativa 1920-1992”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., p. 61.

márgenes en los que los estados podrían decidir sobre la organización administrativa y técnica de los sub-sistemas educativos estatales, y generar proyectos educativos propios.¹⁰⁰

En el sistema educativo, antes descentralizado, las directrices y políticas se generaban en las áreas centrales de la Secretaría de Educación Pública y se implementaban en los estados a través de la alineación de procesos e intereses propios de las entidades; los estados no tenían oportunidades significativas para proponer o adaptar políticas educativas pertinentes a la situación de sus entidades.

Por otra parte, en el sistema educativo ahora descentralizado en su mayor parte, los estados tienen oportunidades de proponer la generación de políticas educativas a la federación de acuerdo con sus necesidades; hacer modificaciones pequeñas a los currículos nacionales; y, promover acciones específicas para tomar en sus manos la dirección y modificación de la gestión de sus sistemas educativos, lo que implica cambios potenciales en la generación e implementación de políticas educativa y en la gestión de los sistemas educativos.

Desde luego, dado que los diferentes estados de la República tienen un desigual grado de desarrollo político, social y económico, también son diferenciadas sus capacidades para aprovechar las oportunidades que abrió la descentralización educativa. Autores como Claudia Santizo ofrecen algunas variables que permiten analizar estas capacidades diferenciadas, como por ejemplo: la capacidad de las administraciones estatales para fusionar los sistemas administrativos estatal y ex-federal; la preparación profesional de los mandos superiores de los institutos o secretarías de educación estatales; y, su capacidad para allegarse recursos financieros adicionales a las aportaciones federales.¹⁰¹

Más allá de la discusión entre concentración de facultades en las áreas centrales de la SEP y la apertura de oportunidades en la dirección de los sub-sistemas estatales de educación, la

¹⁰⁰ Ezpeleta, Justa. "Federalización y reforma educativa", en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., p. 128.

¹⁰¹ Santizo Rodall, Claudia, (1997). *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de trabajo del CIDE, número 56, México, D.F., p. 2.

descentralización educativa permitió, al sistema educativo, establecer formas particulares de relación y comunicación entre sus elementos. Por una parte, la SEP canceló prácticamente cualquier posibilidad de establecer relaciones directas con las escuelas, excepto en el caso del diseño y ejecución de programas compensatorios. Asimismo, acotó su relación con los sub-sistemas estatales al diseño de los programas educativos y de capacitación docente, a la evaluación del sistema y a la transferencia de recursos financieros.

A partir de la descentralización, los sub-sistemas estatales se vieron en la necesidad de establecer formas de relación y comunicación entre las administraciones locales, los sectores escolares, las zonas escolares y las escuelas, con las limitantes de haber heredado de la fase de desarrollo centralizado del sistema educativo una estructura normativa, laboral y organizativa dual (estatal y ex-federal) y el pacto corporativo histórico entre la SEP y el SNTE, que establecía que este último era el titular único de las relaciones laborales entre la SEP y sus empleados.

Los sub-sistemas estatales vieron acotado el número de relaciones posibles con la federación, pero aumentó el número de elementos y de relaciones al interior de éstos, al tomar en sus manos la administración de los recursos humanos, materiales y financieros con los que la SEP brindaba el servicio educativo. Así, aumentó la complejidad de los subsistemas estatales y su necesidad de especificar las formas de relación posibles entre sus elementos.

II.3. Emergencia de sub-sistemas educativos estatales

La descentralización educativa no se agotó en la transferencia de recursos humanos y financieros a los estados de la República y la concentración de las facultades de evaluación, diseño de programas educativos, en la SEP, sino que planteó al menos dos retos más: a nivel de los estados, la integración de los sub-sistemas educativos con los recursos que la SEP delegó en ellos y con los que se generaron al interior de los estados mismos; y, a nivel federal, el reto consistió en la re-

articulación de un sistema educativo nacional compuesto por un conjunto de sub-sistemas educativos estatales.¹⁰²

Más allá de la creación de organismos estatales descentralizados para administrar los recursos que pasaron a ser responsabilidad de los estados a raíz de la descentralización y de la homologación salarial entre trabajadores estatales y ex-federales, el elemento que determinó la estrategia a seguir para la integración de los nuevos sub-sistemas educativos estatales fue la existencia o no de un sistema estatal de educación básica y normal. Así como de secciones estatales de representación sindical.

En el caso de los estados en los que sólo existía un sub-sistema de educación básica y normal federal, el personal transferido desde la federación y sus respectivas secciones de representación laboral se integraron al conjunto de instituciones existentes en cada uno de éstos. En estos estados el problema de integración de subsistemas estatales y ex-federales de educación fue inexistente. Ejemplo de estos casos fueron Aguascalientes, Hidalgo, Tamaulipas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Baja California Sur y Quintana Roo.¹⁰³

En los estados en que existía un sistema de educación básica y normal previo a la descentralización, se debían adoptar estrategias para integrar bajo un solo sub-sistema estatal al personal estatal y ex-federal que, hasta antes de la descentralización, había dependido de dos instituciones diferentes y estaban representados por secciones sindicales diferenciadas, una estatal y una federal. Ejemplo de estos casos fueron Jalisco, Nuevo León, Puebla, Veracruz, Baja California, Sinaloa, Coahuila, Sonora, Yucatán y Guanajuato. Al interior de cada uno de estos estados, se desató una competencia por el control sobre el conjunto de instituciones que brindaban servicios educativos, por ejemplo, las de formación y mejoramiento magisterial, las comisiones de escalafón, los puestos de dirección en los nuevos organismos estatales de administración de la educación y en la representación sindical del magisterio.¹⁰⁴

¹⁰² Arnaut, Alberto (b), *op. cit.*, p. 84.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 85.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 86-90.

Adicionalmente, el conjunto de los estados de la República, se enfrentó a la necesidad de conformar cuadros técnicos especializados en la administración, planeación, investigación y evaluación del sistema educativo, funciones necesarias para la gestión de los sub-sistemas estatales y que antaño estaban concentradas en la SEP. De las condiciones de partida de los estados, de la existencia o no de sub-sistemas de educación básica y normal estatales, dependieron las estrategias adoptadas por los diferentes estados de la República para integrar sus respectivos sub-sistemas de educación.

II.3.1. Conformación del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato

En el caso del sistema educativo nacional, el alto grado de complejidad que alcanzó en su fase de desarrollo centralizado provocó un proceso de re-estructuración del sistema, de especificación de nuevas alternativas de comunicación entre sus elementos y de la eliminación de otras. En el caso de los sub-sistemas educativos estatales, tras la re-estructuración del sistema educativo nacional, se enfrentaron al reto de generar estructuras de relaciones propias para permitir el desarrollo de procesos de comunicación entre los elementos ahora a su cargo.

En este contexto, para dotar de unidad a los recursos humanos que la SEP delegó en el estado de Guanajuato y los recursos que ya existían antes de la descentralización, las autoridades educativas tuvieron que generar una estructura institucional que permitiera la comunicación y la coordinación de las acciones entre estos dos tipos de recursos. Para lograr esta unidad tuvieron que enfrentar la complejidad de las estructuras educativas que brindaban servicios educativos en el estado y tratar de seleccionar formas de relación posibles entre éstas.

II.3.2. Complejidad en el sistema educativo de Guanajuato

Al igual que en el sistema educativo nacional, la complejidad en las estructuras que brindaban los servicios educativos en Guanajuato en los momentos posteriores a la descentralización estaba determinada por: a) el número de elementos que lo componían; b) la heterogeneidad de estos

elementos; c) la existencia de grupos de interés tanto dentro del sistema educativo como en su entorno; y, d) las formas posibles de relación entre estos elementos.

En cuanto al número de elementos de las estructuras, tenemos que, en el ciclo escolar 1992-1993, recibían servicios de educación básica y normal 1, 051, 957 alumnos, atendidos por 38,587 docentes frente a grupo, en 7,884 escuelas y 43,425 grupos escolares (véase cuadro 6. Dimensiones cuantitativas del sub-sistema educativo de Guanajuato).¹⁰⁵

Cuadro 6. Dimensiones cuantitativas del sub-sistema educativo de Guanajuato (ciclo escolar 1992-1993)				
Nivel educativo	Escuelas	Alumnos	Personal docente	Grupos
Preescolar	2,556	133,881	5,227	7,338
Primaria	4,420	751,002	24,111	30,571
Secundaria	881	165,338	8,774	5,390
Educación normal	27	1,736	475	126
Total	7,884	1, 051, 957	38,587	43,425

Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F.

Del total de alumnos, profesores y escuelas, alrededor del 80% eran de origen federal y el restante 20% de origen estatal.¹⁰⁶ No se cuenta con información del volumen de plazas administrativas con que se contaba en el estado de Guanajuato en los momentos posteriores a la descentralización del sistema educativo.

Más allá de la heterogeneidad aportada por las diferentes modalidades y programas educativos utilizados al interior del estado, la principal fuente de heterogeneidad dentro del estado se explicaba por la existencia de dos organizaciones que brindaban servicios educativos: la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR) y el Instituto de Federalización y Modernización Educativa (IFyME), la primera administraba los servicios educativos de origen

¹⁰⁵ Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F., pp. 19-239.

¹⁰⁶ Santizo Rodall, Claudia, *op. cit.*, p. 4.

estatal y el segundo los de origen federal. Cada una de estas organizaciones tenía escuelas, personal, normas educativas, condiciones laborales y financieras diferenciadas. Asimismo, estas dos organizaciones, al tener estructuras diferenciadas, establecían escasos procesos de comunicación entre sí.

Con respecto a la complejidad que agrega al sub-sistema educativo de Guanajuato la existencia de diversos grupos de interés en su interior y entorno, al igual que en el sistema educativo nacional, están representados por el SNTE, por las diferentes administraciones del gobierno estatal y por los partidos políticos a los que están asociadas estas administraciones estatales. Cada uno de estos agentes tiene intereses que defender dentro del sub-sistema educativo y estrategias particulares de intervención.

Con respecto al SNTE, dentro del estado de Guanajuato pervivían y aún permanecen dos secciones de representación sindical: la 13, que agrupa a los trabajadores de origen federal, y la 45, que agrupa a los trabajadores de la educación de origen estatal. Con el advenimiento de la descentralización educativa, cada una de estas dos secciones tuvo que luchar por conservar sus posiciones y prerrogativas dentro de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, en el Instituto de Federalización y Modernización Educativa y en las nuevas estructuras que estaban por crearse en el estado, por ejemplo, la Secretaría de Educación de Guanajuato, los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), entre otras. Para lograr este objetivo, las dos secciones crearon una comisión sindical mixta.

De igual forma, en conjunto, presentaron un pliego petitorio a las autoridades educativas del estado. Demandas salariales, homologación de prestaciones como aguinaldos, becas para hijos de profesores, fondos de retiro y préstamos, fueron las principales demandas de las secciones sindicales. Dada la escasa disponibilidad de recursos financieros tanto del Gobierno federal como del estatal, sólo se nivelaron los salarios de los agremiados de las dos secciones, dejando intactas las diferencias en cuanto a las instancias que brindaban la seguridad social y los beneficios que aportaban cada una de éstas.

Las prestaciones sociales de los trabajadores de origen federal estaban y están a cargo del *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE). En tanto que los trabajadores estatales reciben estos beneficios del *Instituto de Seguridad Social de Guanajuato* (ISSEG). Al parecer, los trabajadores de origen estatal le llevan ventaja a los de origen federal en cuanto a préstamos a corto y largo plazo, aguinaldos y en el retiro de los fondos de ahorro.¹⁰⁷

A la par de las diferencias en los beneficios sociales, las relaciones laborales de ambos tipos de trabajadores son regidas por instrumentos jurídicos diferentes: los trabajadores estatales norman sus relaciones laborales por la *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios* del estado de Guanajuato de 1992, reformada por última vez en 2006;¹⁰⁸ y, los trabajadores de origen federal las norman por el *Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública* de 1946. Este par de diferencias, a la postre, representarían grandes dificultades para la unificación de los esquemas de representación laboral, prestaciones sociales, reglamentos de escalafón y los nombramientos de personal.¹⁰⁹

Por su parte, los intentos de intervención de las administraciones estatales y de los partidos políticos con que éstas estaban asociadas también aportaron un porcentaje de complejidad al subsistema educativo de Guanajuato. La descentralización del sistema de educación básica y normal coincidió con la llegada al gobierno del estado de Guanajuato de un partido de oposición. En 1991, el candidato por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Ramón Aguirre Velázquez obtuvo el triunfo en las elecciones para gobernador del estado. Sin embargo, tras duras acusaciones de fraude, el candidato renunció a su cargo el mismo día en que tomó posesión. En su lugar, fue nombrado como gobernador interino el presidente municipal de León y miembro del Partido Acción Nacional: Carlos Medina Plascencia, quien era un político favorable al PRI. A

¹⁰⁷ Santizo Rodall, Claudia, *op. cit.*, pp. 40-42.

¹⁰⁸ Periódico Oficial del estado de Guanajuato, 29 de agosto de 2006.

¹⁰⁹ Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.) (2000). *Perfil de funciones de la supervisión escolar para el sistema educativo de Guanajuato*. SUPERA-SEG, documento final, Universidad Iberoamericana de León, Programa Institucional de Investigaciones en Educación, León, Guanajuato, p. 20.

cambio, el PAN aceptó el nombramiento de un secretario de gobierno de filiación priísta y la ratificación de José Trueba Dávalos como secretario de educación, que aunque no era de filiación priísta, sí había formado parte de una administración gubernamental del PRI.¹¹⁰

A la par de la continuidad aportada al proyecto educativo por parte del gobierno panista al ratificar en su cargo al titular de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación: José Trueba Dávalos, el nuevo partido en el poder intentó imbuir en el sub-sistema dos conjuntos de principios político-partidistas, con el objetivo de establecer un estilo propio de gobernar:

- El primero está relacionado con la aplicación de un conjunto de principios de la administración de empresas en la dirección y funcionamiento del sub-sistema educativo estatal. Esta intención se advierte en el principio rector de la política educativa: *Tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario*, del cual se desprenden cuatro líneas de acción: 1) participación ciudadana, 2) fortalecimiento municipal, 3) eficiencia y simplificación administrativa y 4) descentralización. Asimismo, los esfuerzos de la administración estatal se concentrarían en la búsqueda de eficiencia, calidad y equidad en la educación.¹¹¹ Claramente, el principio rector de la política se inscribe en los postulados de la Nueva Gestión Pública.¹¹²
- En segundo lugar se encuentra el intento de introducir ciertos principios religiosos en el sub-sistema educativo, a través de la participación de grupos conservadores en la elaboración de programas educativos, materiales didácticos y cursos de capacitación magisterial. Ejemplo de estos grupos son la Unión de Padres de Familia y el *Opus Dei*.¹¹³

Con la llegada de Vicente Fox a la gubernatura del estado en 1995, este conjunto de principios se vieron reforzados:

- El primero, a través de la intención de Vicente Fox de gobernar de acuerdo a un modelo empresarial. En el contexto del cual se puso en marcha el *Modelo estratégico de la*

¹¹⁰Camacho Sandoval, Salvador (2004). *Educación y alternancia política en México. Los casos de Guanajuato y Aguascalientes*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, SIHGO, México, Aguascalientes, pp. 203-204.

¹¹¹SECyR, FyME (1993). *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*, Guanajuato, Gto., pp. 1-10.

¹¹² Véase Consejo Científico del CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), p. 13.

¹¹³Camacho Sandoval, Salvador, *op. cit.*, pp. 203-204.

reingeniería del gobierno del estado de Guanajuato y se introdujeron a la administración pública conceptos como los de calidad total, cliente, valor agregado, política humanista, entre otros.¹¹⁴ En este contexto, la misión del sub-sistema educativo sería *Promover el desarrollo integral del ser humano y de la sociedad a través de un proceso educativo que satisfaga requisitos de calidad, equidad, eficacia y eficiencia...*¹¹⁵

- El segundo conjunto de valores se confirmó, a través del nombramiento como titular de la Secretaría de Educación de Guanajuato del Ingeniero Fernando Rivera Barros (1996), personaje ligado a las organizaciones de derecha: Asociación Nacional de Padres de Familia; y, Provida. Rivera Barros, tenía una concepción tradicional de la educación, en la cual la imposición y el castigo por parte de los docentes eran elementos fundamentales de la instrucción. Las inclinaciones conservadoras del nuevo secretario de educación, y del PAN mismo, se pusieron de manifiesto con la publicación del folleto *Así Educa Guanajuato... Así Guía*. El folleto, dirigido a los docentes de educación básica, abría con una cita del finado líder de la Iglesia Católica: Juan Pablo Segundo. El folleto priorizaba la educación privada sobre la pública; concebía al maestro como un jefe, mandatario del bien común, autoridad, guía, etc.; al alumno como un subordinado del profesor; y, definía, finalmente, lo que en el contexto del folleto se considera el arte de reprender, castigar, animar y recompensar, y hacerse ayudar. Todo esto con el objetivo último de garantizar “el éxito de la misión”. Asimismo, durante la gestión de Rivera Barros, se permitió la distribución de oraciones del *Opus Dei*, la organización de retiros espirituales y conferencias con orientación religiosa.¹¹⁶

Finalmente, para dotar de unidad al sub-sistema educativo de Guanajuato, las autoridades educativas del estado, tuvieron que generar las estructuras de relaciones necesarias para establecer líneas de comunicación y de coordinación de las acciones entre los elementos de las dos organizaciones que brindaban servicios educativos antes de la descentralización educativa (SECyR e IFyME), sin importar la heterogeneidad de estos elementos y procesando los intentos

¹¹⁴ *Ibid.* p. 209.

¹¹⁵ SEG-SNTE, Gobierno del Estado, Secretaría de Educación de Guanajuato (1998). *Programa Para la Transformación Educativa*, Guanajuato, Gto. P. 12.

¹¹⁶ Camacho Sandoval, Salvador, *op. cit.*, pp. 190-192 y 258.

de intervención de los grupos de interés (SNTE, partidos políticos y organizaciones religiosas) en la dinámica interna del sub-sistema educativo.

II.3.3. Unificación del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato

El principal reto que enfrentaron las autoridades educativas del estado fue unificar las dos organizaciones que brindaba servicios de educación básica de orígenes históricos diferenciados. Esto implicó el reto de establecer líneas de comunicación y coordinación entre las escuelas, maestros, directores, supervisores, jefes de sector, representaciones sindicales y autoridades educativas, de las instituciones que venían brindando los servicios en la entidad y que funcionaban de manera relativamente autónoma, no obstante, las dos dependían en su funcionamiento de las normas, programas educativos y políticas que eran generadas desde las áreas centrales del sistema educativo nacional. Estas dos organizaciones eran la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR) y el Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (IFyME).

El IFyME tiene sus antecedentes en la firma de un convenio de coordinación para brindar servicios educativos entre la SEP y el gobierno del estado de Guanajuato en la década de 1940, en el que se instauró la facultad de la SEP para establecer escuelas de instrucción elemental en el estado. Éste es el origen del sub-sistema de educación federal en el estado de Guanajuato. La presencia de la federación se concretó a través del establecimiento de oficinas de la Dirección Federal de Educación Primaria, de Educación Preescolar y de Educación Secundaria. Con la desconcentración administrativa de 1973, se estableció una Unidad de Servicios Educativos Descentralizados de la SEP en el estado, integrando las Direcciones Federales de Educación Básica. En la década de 1980, la Unidad de Servicios fue sustituida por los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), con dos direcciones y cuatro sub-direcciones. (Véase organigrama 1 de los SCEP en el anexo)

Por su parte, SECyR tiene su origen en la Dirección General de Educación Pública Primaria, Vocacional y Normal (DGEPPVyN) creada en 1927. La DGEPPVyN fue modificada, primero, en 1944 para dar servicios de educación en todos los niveles y, posteriormente, en 1955, se le hicieron algunas modificaciones administrativas, agregando ocho departamentos, por ejemplo, el administrativo, de acción cívica y social, de estadística, entre otros. En 1980, la DGEPPVyN adquirió la categoría de secretaría de estado, a través de su conversión en la Secretaría de Educación y Servicios Sociales (SEySS), la cual, en 1985, cedió su lugar a la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, con tres direcciones generales: dirección general de cultura, de educación y de coordinación administrativa.¹¹⁷ (Véase los organigramas 3 y 4 de la SEySS y de la SECyR en el anexo)

Por mucho tiempo, tanto la organización estatal como la federal acotaron su funcionamiento a asuntos de carácter administrativo laboral, como administración de personal, recursos materiales, financieros, operación de proyectos educativos y aplicación de la normatividad del sector. Ninguna de las dos organizaciones tenía un proyecto educativo propio y, por lo tanto, su capacidad para generar políticas educativas era prácticamente inexistente.¹¹⁸ En los hechos, los servicios educativos estaban a cargo de jefes de sector, supervisores, directores y maestros, dado que tanto la SECyR como los SCEP restringían su acción a la transmisión de las directrices de la SEP hacia las escuelas.¹¹⁹

En el caso de la SECyR, esta situación empezó a cambiar en la segunda mitad de la década de 1980, con la llegada de un nuevo secretario a la organización y con sus intenciones de generar un proyecto educativo propio. Así como contextualizar la política educativa de origen federal a las condiciones propias del estado. Esto a través de un proceso de sustitución de una burocracia tradicional conformada por maestros normalistas ligados al SNTE y miembros del PRI, sin la

¹¹⁷ Secretaría de Educación Cultura y Recreación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1991). *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*, Talleres gráficos del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., p. 198-200.

¹¹⁸ Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, "Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato", en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., pp. 160-166.

¹¹⁹ Secretaría de Educación Cultura y Recreación, Gobierno del Estado de Guanajuato, *ob. cit.*, p. 8.

formación necesaria para dedicarse a tareas de planeación educativa y no sólo a los asuntos administrativos. A la par, el secretario se abocó a la tarea de conformar equipos de trabajo integrados por profesionales de la educación invitados de la Ciudad de México y del mismo Guanajuato. De igual forma, algunos empleados de la propia Secretaría fueron profesionalizados e integrados a los equipos, a través de maestrías y doctorados en educación creados en la Universidad de Guanajuato. Este proceso se concretó con la creación del Consejo Académico de la SECyR en 1988, cuyas funciones se enfocaron a la adaptación de los planes y programas educativos nacionales a la realidad estatal y a la promoción de la participación del sector magisterial en la elaboración del proyecto educativo estatal.¹²⁰

La política de la SECyR, durante el periodo de 1985-1991, estuvo guiada por ocho líneas generales: 1) ampliar la cobertura, 2) mejorar la calidad, 3) re-estructurar la organización institucional, 4) impulsar el desarrollo cultural, 5) propiciar un desarrollo social más equitativo, 6) establecer un sistema de decisiones más participativo, 7) re-estructurar las actividades deportivas y 8) descentralizar los servicios educativos a nivel municipal.¹²¹ Sin embargo, diversos autores coinciden en el hecho de que si bien la SECyR generó un conjunto de competencias técnicas y políticas para concebir propuestas de política educativa, mostró capacidades limitadas para generar un proyecto educativo estatal consistente y ponerlo en práctica.¹²²

Por su parte, los Servicios Coordinados de Educación Pública siguieron concentrándose en la administración de personal, recursos financieros y materiales que llegaban al estado desde las áreas centrales de la SEP. Así como en la operación de los proyectos educativos y aplicación de la normatividad de origen federal. Con el advenimiento de la descentralización educativa, precisamente esta capacidad administrativa y la su larga relación con la SEP le representaron una

¹²⁰ Camacho Sandoval, Salvador, *op. cit.*, pp. 224-231.

¹²¹ Secretaría de Educación Cultura y Recreación, Gobierno del Estado de Guanajuato, *ob. cit.*, p. 8.

¹²² Camacho Sandoval, Salvador, *op. cit.*, p. 236; Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, *op. cit.*, p. 171; y, Veloz Ávila, Norma I. (1998). *La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F., p. 81.

ventaja frente a la SECyR, ya que obtenían financiamiento directamente de la SEP. Entre tanto, la SECyR tenía que ajustarse a los recursos cada vez más escasos del gobierno estatal.¹²³

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, se estableció un organismo descentralizado para la recepción de los recursos materiales, humanos y financieros que delegó la federación en el estado de Guanajuato, denominado Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (IFyME). Este organismo, el IFyME, sustituyó a los Servicios Coordinados de Educación Pública en la administración del sub-sistema educativo federal en el estado (Véase organigrama 2 del IFyME en el anexo). De igual forma, con la firma del ANMEB, se abrió una fase que diversos autores han caracterizado como *de competencia sin colaboración, competencia por el poder o incubación del proceso de cambio en el sistema educativo de Guanajuato*,¹²⁴ en la que tanto la SECyR como el IFyME iniciaron un periodo de enfrentamiento en el que se buscaba conservar la propia autonomía y la subordinación o absorción de la organización rival. Las dos organizaciones buscaban un mismo objetivo: conformar el sub-sistema educativo de Guanajuato, fusionando el SECyR y el IFyME. Pero, el conflicto se originó en el momento que se quiso definir cuál de las dos organizaciones guiaría este proceso y tomaría la dirección del nuevo organismo.

En el contexto de esta competencia, se re-activaron las demandas de grupos de interés externos al sistema educativo:

- El SNTE quería recuperar las posiciones perdidas dentro de la SECyR a raíz del proceso de sustitución de la burocracia tradicional iniciado en la segunda mitad de la década de 1980. Con respecto al IFyME, el SNTE estaba buscando conservar las posiciones conquistadas en la organización y que se veían amenazadas por la probable fusión del IFyME con la SECyR. Por último, quizá la demanda más conocida es la que pugnaba por la homologación de salarios y prestaciones sociales entre trabajadores de origen federal y estatal.
- En otro extremo, se mostraban las presiones de los miembros del nuevo partido en el poder – Partido Acción Nacional- por ocupar posiciones dentro del sector educativo en proceso de re-

¹²³ Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, *op. cit.*, p. 183.

¹²⁴ Camacho Sandoval, Salvador, *op. cit.*, p 238; Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, *op. cit.*, p. 185.

estructuración. En la segunda mitad de la década de 1980, gran parte de los cuadros del Partido Revolucionario Institucional que se habían posicionado dentro de la SECyR fueron progresivamente sustituidos por profesionales de la educación. Sin embargo, con la llegada de un nuevo partido al gobierno del estado, las presiones por ocupar posiciones dentro del sub-sistema educativo se reactivaron.

En este contexto, se puede observar claramente como la descentralización de facultades educativas de la federación a los estados dio pie a la emergencia de un conjunto de grupos de interés local. El sistema educativo centralizado fue sustituido por un conjunto de sub-sistemas estatales de educación visiblemente fragmentados en su interior. Ejemplo de este fenómeno es el caso de Guanajuato que, a raíz de la descentralización, vio exaltarse las expectativas del sector sindical, político-partidista y de las organizaciones que brindaban servicios educativos en la entidad. El reto de los sub-sistemas así constituidos fue establecer las condiciones políticas e institucionales mínimas para que estos grupos establecieran procesos de comunicación y de coordinación de sus acciones. De tal manera que los sub-sistemas no se vieran paralizados en su funcionamiento.

Finalmente, la solución a la fragmentación y pugnas por el control del sub-sistema entre el IFyME y la SECyR llegó desde el sistema político. El Ejecutivo del estado de Guanajuato propuso establecer mecanismos institucionales de coordinación entre el IFyME y la SECyR, para lo cual se dio origen a la Comisión para la Integración del Sistema Educativo en 1993. Después de la realización de una serie de estudios técnico-comparativos entre la estructura y funcionamiento de las dos organizaciones, la Comisión decidió iniciar una primera fase de transición consistente en fusionar a las dos en una sola estructura conservando transitoriamente la denominación de Secretaría de Educación, Cultura y Recreación. Esta primera fase no implicó la subordinación o absorción de una estructura por la otra, sino en una especie de sobre-posición de estructuras, procurando cierto equilibrio funcional y político.¹²⁵

¹²⁵ Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, *op. cit.*, p. 191.

En esta primera etapa, iniciada en el año de 1994, solamente se integraron los mandos superiores y las instancias de la planeación educativa, permaneciendo las antiguas estructuras administrativas de la SECyR y el IFyME prácticamente intactas, bajo la figura de seis sub-secretarías: Sub-secretaría Técnica, de Educación (una A y una B), de Administración y Finanzas (una A y una B) y Sub-secretaría para la Descentralización y Desconcentración Educativa.¹²⁶

A pesar de que las dos organizaciones fueron integradas en una misma estructura, seguían funcionando paralelamente, sin establecer procesos de coordinación y comunicación una con la otra. Ambas estructuras estaban articuladas verticalmente: las escuelas, zonas, sectores e instancias administrativas de origen federal tenían líneas claras de comunicación y coordinación; lo mismo ocurría con las escuelas, zonas, sectores e instancias administrativas de origen estatal. Sin embargo, las dos estructuras no se comunicaban entre sí. El único nivel en que lo hacían era en el de los mandos superiores del sub-sistema y en las instancias de planeación educativa.

En una segunda fase de integración del sub-sistema educativo de Guanajuato, se planteó fusionar los departamentos y las direcciones, con el objetivo de integrar las sub-secretarías A y B que subsistían dentro de la SECyR, para lo cual se dio origen a la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato en 1995, que coordinaría sus acciones con la oficina del titular de la SECyR. La Unidad Coordinadora tuvo como labor principal la elaboración de estrategias de acción para la reorganización del sub-sistema estatal. Con este propósito, se elaboró el Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato.¹²⁷

Sin embargo, el Plan se vio apresurado por el clima político-electoral en el estado: terminaba el periodo del gobierno interino de Carlos Medina Plascencia (1991-1995). En este contexto, se esperaban re-acomodos en los altos puestos de la SECyR y un re-posicionamiento del sector sindical y de miembros del partido en el poder dentro del sub-sistema educativo. Por su parte, algunas autoridades educativas apostaban a ser ratificados por el nuevo gobierno, entre tanto

¹²⁶ Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.), *op. cit.*, p. 43; y, Veloz Ávila, Norma I., *op. cit.*, p. 103.

¹²⁷ Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, *op. cit.*, p. 196.

profesores, supervisores y demás personal de base de la SECyR simplemente esperaron verse concretados los cambios en el panorama político estatal. En esta situación, las autoridades educativas decidieron apresurar la implantación del Plan Rector para la Reorganización del Sistema y hacerlo a un grado en el que fueran irreversibles los cambios promovidos en el sub-sistema, sin distraer tiempo en la consulta y participación del sector sindical, ni del magisterial.¹²⁸

Ante todo, el Plan buscaba solucionar los problemas de centralismo y burocratismo del sistema educativo nacional que se habían replicado en la SECyR, a través de la re-distribución de las facultades educativas en el sub-sistema, tomando como eje articulador a la escuela.¹²⁹ El Plan para la Reorganización del Sistema se propuso como objetivo reorganizar el sub-sistema educativo de educación básica y normal para que respondiera a las necesidades educativas del estado, municipios y localidades. La participación de la comunidad educativa (docentes, alumnos, padres de familia) y la sociedad en su conjunto, se consideraban elementos centrales en la consecución de la calidad educativa.¹³⁰ Las estrategias de acción planteadas fueron cuatro:

- Autogestión escolar
- Fortalecimiento y reorganización de las instancias de supervisión escolar
- Descentralización técnica y administrativa hacia los municipios
- Reestructuración de las oficinas centrales.¹³¹

Con el objeto de poner en operación estas cuatro estrategias se diseñaron cuatro modelos estratégicos: La Escuela, La Supervisión Escolar, Unidades Municipales de Educación y Las Oficinas Centrales.

- La Escuela: la reorganización del sub-sistema se diseñó pensando que la escuela es el origen y el destino del cambio en el sistema educativo. En este contexto, emergió la expectativa de arribar a una *nueva escuela* caracterizada por una autonomía de gestión y su capacidad para

¹²⁸ Camacho Sandoval, Salvador, *op. cit.*, p 243.

¹²⁹ Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo básico. Oficinas Centrales*, documento preliminar sujeto a revisión, Guanajuato, Gto., p. 2-3.

¹³⁰ Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del sistema educativo en Guanajuato*, Guanajuato, Gto., p. 33-34.

¹³¹ *Ibid.* p. 35.

establecer vínculos con personas e instituciones de su contexto local, regional y estatal. Esta *nueva escuela* se articularía con el sub-sistema educativo, a través del Proyecto Escolar (PE),¹³² en el que se especificarían las acciones de la escuela en dimensiones como las administrativo-financieras, técnico-pedagógicas, de organización escolar y de participación social.¹³³

- La Supervisión Escolar: se comprendería como una función que se desempeña en el ámbito de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria). El carácter administrativo y sancionador de ésta se transformaría en uno de animación pedagógica de las escuelas, a través de la asesoría y acompañamiento en la elaboración del PE. La supervisión escolar, en este contexto, se organizaría de forma colegiada en Unidades de Supervisión de Educación Básica (USEB) integradas por supervisores de los tres niveles, a través de las cuales podrían realizar proyectos educativos de zona, en los que se integrarían los proyectos escolares de las escuelas de educación básica. Asimismo, en sus funciones, estarían asesorados por un equipo técnico interdisciplinario.¹³⁴
- Unidades Municipales de Educación (UME): el objetivo de las Unidades sería desconcentrar una serie de servicios administrativos, de planeación y de personal hacia los municipios. Su

¹³² El Proyecto Escolar apareció en la primera mitad de la década de 1980, en Francia, en la forma del Proyecto de Establecimiento Escolar. Esta primera iniciativa, en un segundo momento, sirvió como marco de referencia a la noción, contenido y alcances de lo que se conocería en España como Proyecto Educativo Institucional, después Proyecto Educativo de Centro en la segunda mitad de la década de 1980. Para la primera mitad de la década de 1990, en el contexto de la descentralización del sistema educativo mexicano y de la elaboración de los proyectos de los sub-sistemas educativos estatales, el Proyecto Educativo de Centro de España fue re-tomado en estados mexicanos como Aguascalientes y Guanajuato, y re-nombrado como Proyecto Escolar, sin por ello alterar su contenido. El Proyecto Escolar inició un proceso de expansión al resto de los estados de la República Mexicana, a través del programa educativo La Gestión Escolar en la Escuela Primaria en 1997, como una iniciativa del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España. Finalmente, para el año 2001, la utilización y adopción del Proyecto Escolar se generalizó en todo el país como una iniciativa federal, a través del Programa Escuelas de Calidad, que tenía la intención de implantar un nuevo modelo de gestión escolar, a partir de la elaboración de proyectos educativos a mediano plazo y de programas anuales de trabajo. Antúnez, Serafín (1998). *El Proyecto Educativo de Centro*, primera edición, Editorial GRAÓ, España, Barcelona, p. 7; Secretaría de Educación Pública (s/a). *Documento de formulación y aprobación de los proyectos de la AECL. Presentación y resumen del proyecto: La Gestión Escolar en la Escuela Primaria*, Documento de trabajo, México, Distrito Federal; y, *Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad*, 2001.

¹³³ Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. La escuela*, documento preliminar sujeto a revisión, Guanajuato, Gto., pp. 1-13.

¹³⁴ Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. La supervisión escolar*, documento preliminar sujeto a revisión, Guanajuato, Gto., pp. 1-10.

relación con los supervisores y escuelas se definiría como de coordinación en el trámite de los asuntos técnico-administrativos de los proyectos educativos de zona y de escuela.¹³⁵

- Oficinas Centrales: la re-estructuración de las oficinas tenía la intención de desconcentrar las funciones administrativas y pedagógicas en las Unidades Municipales, la supervisión y las escuelas, concentrando las funciones de elaboración de la política educativa estatal y la rectoría del sub-sistema. A la par, deberían asumir la función de compensar el desigual desarrollo educativo de los diferentes municipios.¹³⁶

Las atribuciones y facultades educativas se distribuirían en el conjunto del sub-sistema, a través de la generación de proyectos escolares, proyectos de zona y proyectos de sector escolar. Cada uno de éstos permitiría articular las funciones administrativas y pedagógicas de cada una de las figuras contempladas por el Plan de Reorganización: escuelas, supervisores, Unidades Municipales y Oficinas Centrales. Como efecto de la política federal de creación de Centros de Maestros, a las figuras que contempló el Plan se agregó la de los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE).

Los cambios organizativos planteados por los cuatro modelos obtendrían sustento normativo en una nueva Ley de educación para el estado en 1995. Sin embargo, la ley no logró ser ratificada por los diferentes grupos de interés en el estado: SNTE, partidos políticos y autoridades educativas. En respuesta, las autoridades educativas se apoyaron en el Artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación y en una serie de Decretos Gubernativos para poder dar sustento normativo a las acciones emprendidas. En paralelo, las autoridades buscaban terminar con la sobre-posición de normas y reglas dentro de la SECyR producto de la primera fase de re-estructuración del sub-sistema educativo estatal.¹³⁷

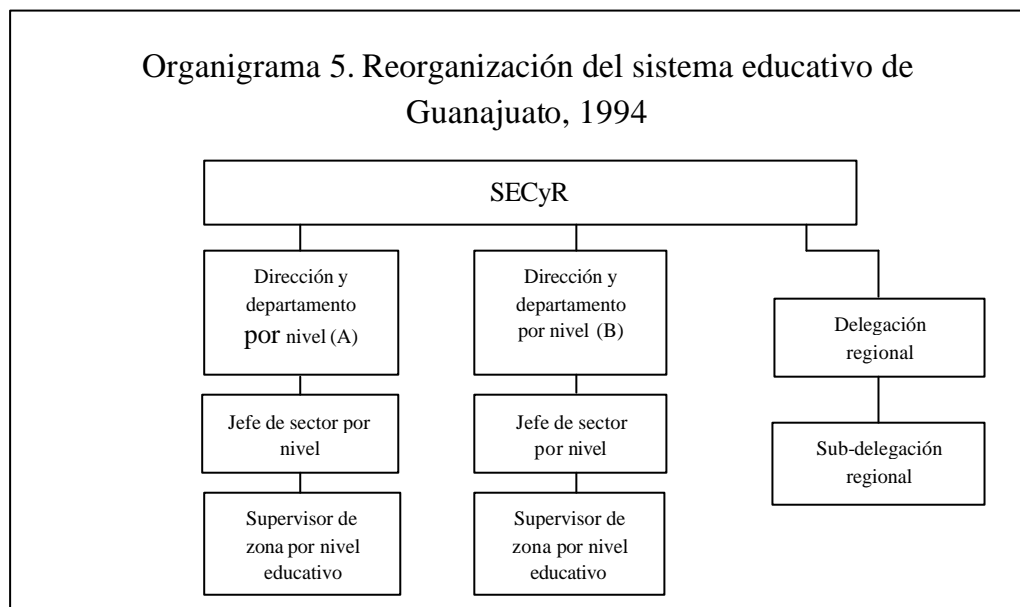
Las Oficinas Centrales, a través de la publicación del reglamento interior de la ahora Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) iniciaron su re-estructuración. La estructura organizada en niveles educativos fue sustituida por una centrada en funciones: desarrollo educativo, investigación educativa, administración de materiales y administración de personal. Para re-

¹³⁵ Ibid. p. 8.

¹³⁶ Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo básico. Oficinas Centrales*, documento preliminar sujeto a revisión, Guanajuato, Gto., p. 4-7.

¹³⁷ Ibid. p. 5.

asignar al personal dentro de la SEG, se estableció una mesa en donde los administrativos tenían que manifestar su preferencia por una línea de trabajo y una oficina. Esto permitió eliminar las sub-secretarías A y B del organigrama (Véase Organigrama 5. Reorganización del sistema educativo de Guanajuato, 1994). Sin embargo, no se logró que el personal de origen federal y el estatal trabajaran en conjunto, dado que los trabajadores ex-federales eligieron mayoritariamente re-agruparse en las oficinas que antiguamente ocupaba el IFyME y los estatales en las que ocupaba la SECyR, reproduciendo en los hechos la antigua división entre trabajadores estatales y ex-federales.¹³⁸



Fuente: tomado de Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.) (2000). Perfil de funciones de la supervisión escolar para el sistema educativo de Guanajuato. SUPERA-SEG, documento final, Universidad Iberoamericana de León, Programa Institucional de Investigaciones en Educación, León, Guanajuato, p. 43.

Las Unidades Municipales de Educación (UME) entraron en funcionamiento mediante un Decreto Gubernativo que estipulaba su instalación en cada uno de los municipios del estado. Estas fueron instaladas utilizando las delegaciones y sub-delegaciones con las que el IFyME daba cobertura a diferentes trámites administrativos en 12 municipios del estado, programando la

¹³⁸ Santizo Rodall, Claudia, *op. cit.*, p. 40.

instalación de 34 UME más en el corto plazo. En 1996, se sustituyó en nombre de Unidades Municipales de Educación por el de Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAE), sin por ello cambiar sus funciones centrales. Por su parte, los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) fueron derivados del Modelo de supervisión y apoyados con la iniciativa federal de los Centros de Maestros.¹³⁹ Finalmente, los CEDE adquirieron autonomía funcional del Modelo de supervisión y se instalaron 46 de éstos en el estado, uno por cada municipio.

La principal complicación que tuvieron las USAE, con funciones de apoyo administrativo, y los CEDE, con funciones de apoyo pedagógico, en los municipios fue la aparente sobre-posición y duplicación con las funciones pedagógicas y administrativas históricamente a cargo de los supervisores de zona escolar: se tomó como una amenaza directa a la figura del supervisor el establecimiento de las USAE y los CEDE en los municipios. Esto retrasó, pero no impidió la implantación de las Unidades y de los Centros en todos los municipios de Guanajuato.¹⁴⁰ Sin embargo, la sobre-posición de funciones entre las Unidades, los Centros y la supervisión no tuvo resolución.

Si bien la instalación de las USAE y los CEDE representó la delegación de funciones administrativa hacia los municipios, no alcanzaron por completo los objetivos de

¹³⁹ Los Centros de Maestros emergieron como parte de la iniciativa de *Actualización capacitación y superación del magisterio en ejercicio* propuesta en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), en la que se contemplaba la instauración de un Programa Emergente de Actualización del Maestro y la integración de sub-sistemas estatales de capacitación y formación magisterial. Los Centros de Maestros se constituyeron como uno de los componentes centrales del Programa Emergente de Actualización del Maestro, después Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio (PRONAP), como el medio a través del cual se impartirían los cursos de Carrera Magisterial y el soporte principal de los servicios de actualización, capacitación y formación continua dentro de cada una de las entidades federativas. Los Centros de Maestros dependerían de las autoridades educativas estatales y su ordenamiento jerárquico, ubicación física, infraestructura material, apoyos financieros y personal responsable de su atención, deberían ser definidos por las mismas autoridades educativas estatales. Los primeros Centros de Maestros entraron en operación en 1996. En el año de 2005, estaban en funcionamiento 558, distribuidos en 31 entidades federativas, porque en Guanajuato éstos fueron sustituidos por los CEDE. Recientemente, se ha observado que los Centros de Maestros tienen escasa articulación y coordinación con los jefes de sector y supervisores de zona, en cuanto a las necesidades de capacitación y actualización de los centros escolares se refiere. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Diario Oficial de la Federación, mayo de 1992, pp. 10-11; y, Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales para estudiar y proponer una normatividad que regule el servicio de apoyo técnico pedagógico (2005). *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela*, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicios, México, Distrito Federal, p. 15.

¹⁴⁰ Veloz Ávila, Norma I., *op. cit.*, p. 112.

descentralización técnica que planteaba el Plan Rector para la Reorganización del Sistema. La principal limitante para lograr la municipalización fue la oposición del SNTE por considerar que los municipios no contaban con los recursos, ni con la capacidad técnica para enfrentar esta responsabilidad. Con los cambios en la administración política estatal y en los puestos directivos de la SEG, el objetivo de la municipalización fue sustituido por uno de regionalización. En este contexto, en 1999, mediante el Decreto Gubernativo No. 124, se dio origen a ocho Delegaciones Regionales, que se agregaron a las estructuras desconcentradas USAE y CEDE, con el objetivo de coordinar regionalmente los procesos administrativos y pedagógicos que desarrollaban estas últimas.¹⁴¹

Con respecto al Modelo de la escuela, se implementó a partir de la inducción de profesores, directores y supervisores sobre los planteamientos del PE. En la inducción, se utilizó como principal herramienta la *Guía operativa para la elaboración del Proyecto Escolar*. La capacitación de los maestros, directores y supervisores sobre los lineamientos del PE resultó ser poco consistentes y no permitió que los docentes comprendieran las implicaciones de éste en los procesos de planeación de las actividades y gestión de la escuela. En la práctica, fue recibido por las escuelas como un trámite burocrático administrativo más.¹⁴²

Por su parte, el Modelo de supervisión escolar, para cuya implementación se diseñó el Programa para la Reorganización de la Función Supervisión, no pudo pasar de la fase de sensibilización de los supervisores y jefes de sector en el año de 1995. La principal oposición vino de parte del SNTE que, además de percibir un proceso de desplazamiento de la figura del supervisor con la creación de las USAE y los CEDE, no consentía la idea de que la supervisión se re-organizara en Unidades de Supervisión de Educación Básica (USEB), en las que tendrían que generar competencias para atender las escuelas de los tres niveles de educación básica y eliminar la tradicional separación entre escuelas y zonas de origen federal y estatal. En este contexto, las

¹⁴¹ Guerra Mendoza, Marcelino (2006). *Efectos de la descentralización educativa en la función del supervisor escolar de educación básica en el estado de Guanajuato*, FLACSO-México, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, p. 58-61; y, Fierro, Evans Ma. Cecilia (coord. gral.), *op. cit.*, p. 45-46.

¹⁴² Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, *op. cit.*, p. 206 y 215; y, Camacho Sandoval, Salvador, *op. cit.*, p. 257-258.

estructuras de la supervisión escolar permanecieron intactas frente al proceso de re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato.

Si bien la premura con que se planteó e implantó la segunda fase de re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato determinó negativamente los resultados de sus acciones en el plazo corto, se puede decir que estableció las bases institucionales necesarias para una mayor integración del sub-sistema en el plazo mediano y largo. Esto se puede observar en la recuperación de algunas de sus estrategias en momentos posteriores. Así, en el periodo de la gubernatura del estado 1995-2000, las iniciativas planteadas por el Modelo de escuela, Unidades Municipales, Centros de Desarrollo Educativo y descentralización hacia los municipios fueron retomadas: el Modelo escuela, a través de la ratificación del PE como eje articulador de las relaciones de la escuela y el resto del sub-sistema; las Unidades Municipales y los Centros de Desarrollo Educativo, a través de la continuidad en su establecimiento en los diferentes municipios del estado; y, la descentralización de las facultades educativas hacia los municipios recibió continuidad, a través de la creación de ocho Regiones Educativas en Guanajuato.

El proceso de estructuración y re-estructuración del sub-sistema educativo de Guanajuato ha dejado intactas algunas estructuras propias del sistema educativo centralizado. Por ejemplo, la integración funcional y estructural de la SECyR y el IFyME en la Secretaría de Educación de Guanajuato no ha desaparecido la separación histórica entre trabajadores estatales y ex-federales, ni los esquemas jurídicos diferenciados que norman sus relaciones laborales. En el mismo sentido, la re-estructuración no trastocó las estructuras tradicionales de la supervisión escolar. Fue hasta el año de 2004 que se volvió a plantear un programa de re-estructuración de los servicios de supervisión escolar en el estado, a través del Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE). En este contexto, se tiene a un sub-sistema que ha generado estructuras de relaciones y de comunicación propias, pero que conserva en su interior rasgos funcionales y estructurales propios del viejo sistema educativo organizado de forma centralizada.

Por otra parte, a lo largo del capítulo segundo se ha analizado el proceso de emergencia y consolidación del sistema educativo mexicano, tomando como punto de partida el proceso de

diferenciación entre la educación familiar y la escolarizada, el intento del sistema de universalizar el acceso a los servicios educativos escolarizados, el esfuerzo por procesar los intentos de intervención en la dinámica del sistema de otros sistemas y el intento de establecer pautas de orientación de las acciones y comunicación entre los elementos que lo conforman.

A la par de la consolidación del sistema educativo nacional, se experimentó un proceso de concentración de facultades educativas en el nivel de Gobierno federal a lo largo de 70 años, de 1921 a 1991. Esta concentración de facultades implicó la creación de una Secretaría de Educación Federal, con intenciones de extender la cobertura de los servicios educativos a todo el país. En principio, esta Secretaría de Educación Federal, después nombrada como Secretaría de Educación Pública (SEP), se sobre-puso y duplicó a los incipientes sistemas educativos estatales que existían en el país a principios del siglo XX. En un segundo momento, la SEP incorporó a estos sistemas estatales en su interior, sin por ello desaparecer o trastocar sus estructuras. El proceso de incorporación de los sistemas estatales y la expansión de la influencia de la SEP a lo largo del país, dio como resultado la conformación del sistema educativo nacional, pero dividido en su interior en un sub-sistema educativo federal y uno estatal.

En la primera mitad del siglo XX, la SEP estableció pautas de coordinación y comunicación para los dos sub-sistemas, a través de la emisión de normas, materiales, planes y programas educativos homogéneos para los dos. Esto no implicó que los dos sub-sistemas se comunicaran entre ellos, sino sólo que sus acciones se orientaran a partir de las directrices generadas en las áreas centrales de la SEP. Los procesos de comunicación y coordinación de las acciones eran verticales: de las áreas centrales de la SEP a los sub-sistemas estatal y federal, y, de éstos, a sus respectivos sectores escolares, zonas escolares y escuelas. Sin embargo, a medida que el sistema educativo nacional fue aumentando su tamaño, se fue haciendo cada vez más complicado seguir estableciendo estas pautas de comunicación y coordinación.

El excesivo crecimiento del sistema educativo, de su personal administrativo, de las oficinas, departamentos, subdirecciones, maestros, niveles y modalidades educativas y, a la par de este crecimiento, el fortalecimiento de la capacidad del SNTE para disputar a las autoridades

educativas el control de los principales agentes operativos del sistema (jefes de sector, supervisores, directores de escuela y maestros), provocaron que el sistema alcanzara un nivel de complejidad que le hizo imposible establecer pautas de orientación de la acción y de comunicación entre los diferentes niveles, modalidades, sub-sistemas y elementos. El sistema educativo, en su faceta centralizada, rebasó el límite de complejidad por encima del cual le resultó imposible establecer formas de relación entre cada uno de sus componentes.

Ante este panorama, el sistema se vio en la necesidad de seleccionar nuevas alternativas de relación y de comunicación. Selección que se llevó a cabo, a través de un proceso de diferenciación sistémica en el que se re-distribuyeron las facultades y funciones educativas a lo largo de sus niveles. La descentralización del sistema educativo fue la consecuencia inmediata de este proceso de diferenciación. A la par de la descentralización, y de la re-distribución de facultades educativas, la emergencia y configuración de sub-sistemas educativos estatales fue producto de este proceso de diferenciación.

La descentralización del sistema educativo mexicano se enmarcó en un proceso de reforma educativa más amplia, que contempló modificaciones en los currículos de educación básica, acciones de revalorización de la función magisterial y el diseño de nuevos sistemas de capacitación docente. En lo que respecta a la descentralización, la reforma consistió básicamente en la distribución de facultades en la dirección y administración del sistema educativo entre el Gobierno federal y los gobiernos estatales.

En lo que respecta al Gobierno federal, se reservó la facultad de establecer los currículos nacionales para la educación básica, el diseño de los programas de capacitación docente, la evaluación de procesos y resultados educativos y la responsabilidad de transferir los recursos financieros necesarios para la operación de los sub-sistemas estatales de educación. A la par de estas facultades, el Gobierno federal, a través de la SEP canceló prácticamente cualquier posibilidad de establecer relaciones directas con los centros escolares y con los niveles intermedios del sistema, por ejemplo, la supervisión escolar.

En lo que respecta a los gobiernos estatales, tomaron en sus manos la administración de los servicios de educación normal, básica, indígena y especial. Así como la infraestructura educativa, instrumentos normativos, personal docente, alumnos y de los recursos financieros necesarios para su funcionamiento. A la par de la administración de los servicios educativos, los estados tuvieron que asumir el control de las relaciones laborales de los profesores y reconocer al SNTE como el titular de la representación de los trabajadores de la educación. Para afrontar esta responsabilidad, los gobiernos estatales tuvieron que generar o re-estructurar el andamiaje institucional necesario para tomar la dirección de las facultades y recursos que pasaron a sus manos.

La capacidad de los estados para tomar en sus manos la dirección de los recursos y facultades ahora en sus manos, estuvo determinada por sus condiciones de partida, por ejemplo, la existencia o no de un sub-sistema educativo estatal y de la existencia o no de una organización de representación sindical estatal. En este contexto, se perfilaron dos grupos de estados después de la descentralización educativa: uno en el que sólo existían sub-sistemas educativos de origen federal, los cuales deberían ser integrados al conjunto de las instituciones existentes en ellos, por ejemplo, Aguascalientes, Hidalgo, Tamaulipas y Michoacán; y, otro que contaba con sub-sistemas educativos de origen estatal, a los cuales se deberían agregar los de origen federal que pasaron a cargo de los estados. Ejemplo de estos casos fueron Jalisco, Nuevo León, Puebla, Veracruz, Baja California y Guanajuato.

En ambos grupos, el reto era integrar sub-sistemas educativos propios, con formas de relación comunicación y coordinación propias, que respondieran a las necesidades y características particulares de los estados. En esta empresa, los estados enfrentaron la limitante de tener que ratificar el pacto corporativo histórico entre la SEP y el SNTE, al reconocer a este último como titular único de las relaciones laborales entre los sub-sistemas estatales y los trabajadores de la educación. Al mismo tiempo, heredaron todos los instrumentos jurídicos que normaban las relaciones laborales y de seguridad social de los trabajadores de origen federal.

En el caso de los estados que contaban con sub-sistemas de origen federal y estatal, la integración de sub-sistemas educativos propios implicó el establecimiento o generación de alternativas de

comunicación y coordinación de las acciones entre dos sub-sistemas que históricamente habían funcionado de manera autónoma, sin establecer procesos de comunicación, ni de coordinación el uno con el otro. En algunos casos estos dos sub-sistemas se fusionaron para dar origen a un sub-sistema estatal único y, en otros, solamente se establecieron mecanismos de coordinación entre los dos sub-sistemas. Ejemplo de estos casos son:

- El estado de Durango, en el cual existía la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte (SECyD) de origen estatal y la Unidad Estatal para el Fortalecimiento del Federalismo Educativo (UEFFE) de origen federal. Con la descentralización educativa, la UEFFE se convirtió en un órgano desconcentrado de la SECyD, sin alterar por ello su estructura. El sub-sistema educativo de Durango quedó bajo la dirección de la SECyD.
- El Estado de México, en el que antes de la descentralización existían la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (SECyBS) de origen estatal y los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) de origen federal. Con la descentralización educativa, la presidencia del Consejo Directivo del SEIEM fue ocupada por el también titular de la SECyBS. Fuera de ese hecho, los dos sub-sistemas siguieron funcionando de forma prácticamente autónoma.
- El estado de Puebla, en el que existían la Secretaría de Educación y Cultura (SEyC) de origen estatal y el Instituto de Asuntos Educativos (IAE) de origen federal. Con la descentralización educativa, ambas organizaciones fueron fusionadas para dar origen a la Secretaría de Educación Pública estatal en 1994.¹⁴³

En el caso del estado de Guanajuato, brindaban servicios educativos la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR) y el Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (IFyME) de origen federal. De forma posterior a la descentralización educativa, tanto la SECyR como el IFyME entraron en un periodo de competencia para decidir qué organización tomaría en sus manos la dirección del sub-sistema educativo estatal y, por lo tanto, subsumir a la rival a sus directrices. Este periodo comprendió de 1992 a 1994, cuando inició un proceso de fusión de las dos organizaciones para dar origen a la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) en 1994. A la par de la fusión de las dos organizaciones que brindaban

¹⁴³ Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, pp. 309-323.

servicios educativos en el estado, se planteó una reforma integral del sub-sistema educativo que contemplaba de forma simultánea a todos los niveles de éste, desde la escuela hasta las Oficinas Centrales de la SEG, pasando por la supervisión escolar y las instancias municipales y regionales de coordinación de los servicios educativos.

Dos factores jugaron en contra de este proyecto de reforma:

- En primer lugar, una incompatibilidad entre los tiempos políticos y académicos del sub-sistema educativo: la reforma se planteó en 1994, un año antes del final de la administración del gobernador interino Carlos Medina Plascencia en 1995. Ante los cambios inminentes en la gubernatura del estado y, muy probablemente, también en la dirección política del sub-sistema educativo, la reforma se planteó y ejecutó entre los años de 1994 y 1995; la intención era generar cambios en el sub-sistema educativo en un grado que no pudieran ser revertidos por posteriores administraciones. En este contexto, se privilegiaron los aspectos técnicos de la reforma y no hubo tiempo para que las acciones emprendidas se implementaran de manera gradual o fueran asimiladas por sus destinatarios.
- En segundo lugar, ante la premura del tiempo para plantear y ejecutar la reforma, se omitió consultar o informar a los municipios, supervisores, directores, maestros y padres de familia, sobre el contenido e intenciones de la reforma. En palabras de Alberto Arnaut: *Se intento una reforma para la escuela sin la escuela. Se pretendió innovar en la gestión escolar y no se consultó a los maestros, a los supervisores, a los padres de familia, ni a los ayuntamientos. Se intentó transformar la gestión educativa estatal devolviendo facultades para tomar decisiones, distribuyendo funciones y responsabilidades entre los actores, pero no dialogando con ello.*¹⁴⁴ Esta omisión mostró sus costos al momento de intentar implementar la reforma.

La reforma tuvo muchas dificultades al ser implementada. Sin embargo, entre tanto los cambios se limitaron a la re-estructuración administrativa y funcional de las oficinas centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato y a la instalación de oficinas municipales de coordinación

¹⁴⁴ Arnaut Salgado, Alberto (c) (2003). *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*, versión preliminar, notas para los funcionarios del Programa SEP-FLACSO, México, Distrito Federal, p. 22.

administrativa y pedagógica de los servicios, pudo ir consolidándose poco a poco. Pero cuando intentó introducir cambios en los niveles inferiores del sub-sistema educativo, como por ejemplo la supervisión escolar y las escuelas mismas, se topó con una oposición infranqueable por parte del SNTE, los supervisores, directores de escuela y maestros frente a grupo.

El Modelo de supervisión escolar para el estado de Guanajuato no obtuvo consenso alguno por parte de los supervisores, ni por el SNTE. En consecuencia, se optó por implementar un proceso de capacitación y consulta a los supervisores sobre cuál debería ser el contenido y objetivo de sus funciones, con miras a construir un nuevo proyecto de re-configuración de la función, pero construido desde la base del sub-sistema educativo. Por su parte, la implementación del Proyecto Escolar como herramienta de la mejora de la gestión escolar planteado en el contexto del Modelo de la escuela terminó por ser asimilado como un trámite burocrático administrativo más. Así, la reforma terminó por no llegar a los espacios que se consideraban el centro del sub-sistema educativo: las escuelas.

Al no ser modificadas las estructuras de la supervisión escolar, los nuevos proyectos y programas educativos enfocados a la calidad educativa serían implementados por las mismas estructuras de supervisión que funcionaban antes de la descentralización educativa; por las mismas estructuras que estaban al servicio del sistema educativo centralizado. El principal vínculo entre las autoridades educativas de Guanajuato y las escuelas permaneció sin mayores alteraciones después de la descentralización educativa. No existe evidencia sobre las consecuencias o no de este hecho en la recepción de la reforma en las escuelas. Que el Modelo de la escuela no haya logrado resultados positivos inmediatos en los centros escolares, no puede ser atribuido a que las estructuras de supervisión escolar, principales instancias de implementación de la reforma, no hayan sido modificadas.

Capítulo III. Configuración y re-configuración de la supervisión escolar en el sub-sistema educativo estatal de Guanajuato

El presente capítulo tiene por objetivo analizar la configuración, formas de relación y comunicación de la supervisión escolar de la educación básica en México en dos momentos: el primero está marcado por la etapa que va de 1980 a 1991, en la que por última vez se definió la supervisión como un servicio de carácter federal, con alcances a todo el sistema educativo nacional: y, un segundo que va de 1992 al 2006, periodo en el que el sistema educativo experimentó un proceso de re-estructuración y, en el que la definición y conducción de los servicios de supervisión escolar, al igual que los recursos con los que la federación brindaba servicios de educación básica y normal en prácticamente todo el país, pasaron a la responsabilidad de los estados de la República. Sin embargo, no por ello la federación dejó de ejercer influencia en la configuración, las formas de relación y articulación de la supervisión escolar entendida como un servicio de alcance local o estatal.

El supuesto general de este capítulo es que la organización, objetivos y dinámica del sistema educativo determinan en buena medida la configuración y formas de relación de cada uno de los agentes y niveles que lo integran. Sin embargo, cambios drásticos en la estructura del sistema difícilmente se traducen en cambios simultáneos en su dinámica de funcionamiento interna y en las pautas de relación de los agentes que lo integran. En este contexto, se plantea analizar la configuración y funcionalidad de la supervisión escolar en el sistema educativo centralizado y, posteriormente, la re-configuración de ésta ante la descentralización. Así como la capacidad de los individuos que desempeñan esta función para adecuarse a las demandas emergentes del sistema educativo descentralizado y a las que sobreviven del sistema educativo centralizado.

III. Configuración de la supervisión escolar en el marco del sistema educativo centralizado (1980-1991)

La etapa que va de principios de la década de 1980 a principios de la de 1990 estuvo marcada por dos procesos: por una parte, se experimentó el fin de un largo periodo de crecimiento y consolidación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que se prolongó de 1921 a principios de la década de 1970, fecha en que se inició el proceso de desconcentración administrativa de la SEP, prolongándose hasta un año antes de su descentralización en 1992; y, a la par del proceso de desconcentración de la SEP, se experimentó un punto de quiebre, al menos normativo, entre la configuración y formas de relación de la supervisión escolar que acompañó el proceso de emergencia, crecimiento y consolidación de la SEP a lo largo y ancho del país, y la definición de un nuevo perfil y formas de relación de la supervisión escolar que acompañaría al sistema educativo durante el proceso de re-distribución de facultades educativas entre la federación y los estados de la República.

Este apartado se concentra en el análisis del punto de quiebre entre la configuración de los servicios de supervisión al servicio de un sistema educativo centralizado enfocado a garantizar el acceso universal a los servicios educativos y la re-configuración de éstos en el contexto del cambio en la organización y objetivos del sistema. De igual forma, explora el perfil y formas de relación del supervisor con el resto de los agentes y niveles del sistema educativo.

Durante el largo periodo en que el sistema educativo se dedicó a universalizar el acceso de la población a los servicios educativos (1921-1970), con la intención de neutralizar las desigualdades sociales y educativas de la población mexicana, los agentes que permitieron la expansión del sistema educativo desde el centro de la capital hacia las provincias del país fueron los supervisores escolares, que ante el incipiente desarrollo organizacional de la SEP, se constituyeron en los principales garantes de las iniciativas de escolarización de la población, a través de la procuración de las condiciones mínimas (instalaciones escolares, maestros, alumnos y materiales educativos) para el funcionamiento de las escuelas a lo largo de los territorios de la

República. Estos agentes orientaban sus relaciones con el resto del sistema a partir de las necesidades de expansión, homogeneización, vigilancia y verificación de las acciones de la SEP.

La supervisión escolar orientaba sus relaciones con las escuelas a partir de las demandas y necesidades de las áreas centrales de la SEP. Necesidades que incluían la implantación de los programas y contenidos curriculares de carácter nacional; los procesos de acreditación de la población escolar (inscripción, evaluación, promoción y certificación); las políticas laborales (formación, contratación, promoción escalafonaria, sanción y asistencia de la planta magisterial); las políticas de provisión de infraestructura educativa (habilitación, construcción y equipamiento de centros escolares); y, las normas y reglamentos educativos.¹⁴⁵

En este contexto, la supervisión actuaba de cara a las necesidades de las autoridades educativas y su relación con las escuelas estaba determinada por la intención de aplicar en el terreno las directrices generadas por éstas. Los procesos educativos que se desarrollaban al interior de las escuelas y sus resultados no eran observados por la supervisión, ni por el sistema educativo. Lo que se priorizaba era la homogeneización de las condiciones funcionales y estructurales de los centros escolares en todo el país, con la intención, al menos teórica, de *homogeneizar el comienzo* de todos los estudiantes, de neutralizar las desigualdades producto del origen social y de la educación familiar de todos los estudiantes, y, a partir de ahí, empezar un proceso de *selección social* y promoción de los alumnos hacia niveles superiores del sistema, en base a la comparación de sus rendimientos educativos.¹⁴⁶

Sin embargo, el sistema educativo nacional, en su fase de desarrollo centralizado, nunca dio el paso siguiente a la *homogeneizar el comienzo*, nunca pudo generar estrategias para observar los rendimientos educativos de los procesos que se llevaban a cabo en las escuelas. No está por demás puntualizar que la *selección social* que se lleva a cabo en el interior del sistema educativo no está al servicio de la estratificación social o la reproducción de las clases sociales, sino que

¹⁴⁵ Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Tesis de la Maestría en Innovación Educativa, Generación 1989-1991, Guanajuato, Gto., p. 62.

¹⁴⁶ Véase Luhmann, Niklas (d), *Op. Cit.*, p. 88.

deriva de la intención de educar que da sentido a las acciones, comunicación e interacción de los agentes del sistema. La verificación de los resultados de esta intención y de los procesos que desata hace emerger fenómenos evaluativos; se discrimina entre resultados satisfactorios o insatisfactorios, positivos o negativos. Esta evaluación permite seleccionar y promover a los alumnos con mejores resultados y, al mismo tiempo, no promover o excluir a otros del sistema.

Regresando a la supervisión escolar, cuando ésta se encargaba de llevar a la práctica las intenciones de expansión y de homogeneización de los servicios educativos era definida más específicamente como inspección escolar, dado que *tenía la tarea de monitorear y evaluar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en la escuela, con base en criterios establecidos y estandarizados; de verificar la disponibilidad y adaptabilidad de las facilidades físicas, de los recursos humanos y de los materiales didácticos requeridos; de guiar y apoyar a los maestros; de asegurar que el currículo fuera efectivamente implementado y evaluado; y, de examinar el manejo de la contabilidad de las instituciones.*¹⁴⁷

La inspección educativa encontró su corolario funcional y normativo en el año de 1982, con la publicación del *Manual de operación de la supervisión escolar de la educación primaria* y la emisión de manuales análogos para la educación preescolar, secundaria, indígena y especial. En éstos la inspección fue conceptualizada equívocamente como supervisión escolar, no como inspección educativa: *era entendida como el proceso integral que facilitaba el control del funcionamiento de los servicios educativos que se otorgaban a la población en los planteles y programas de estudio, y de las actividades aprobadas por la Secretaría de Educación Pública.*¹⁴⁸

La definición de la supervisión escolar ponía énfasis en el control del funcionamiento de los

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 49

¹⁴⁸ Dirección General de Educación Primaria, Dirección General de Delegaciones y Dirección General de Organización y Métodos (1982). *Manual de operación del supervisor escolar de educación primaria (estados)*, México, Distrito Federal. Es necesario mencionar que se publicaron dos versiones casi idénticas de estos manuales: una para los estados de la República y una para el Distrito Federal. La definición, objetivos, acciones y actividades de la supervisión eran prácticamente las mismas en unos y otros, lo único que variaba era la estructura organizativa en la que la supervisión estaba inserta: en los estados existían las Direcciones Federales de Educación Primaria (con versiones similares para los otros niveles de educación básica) y en el Distrito Federal existía la Dirección General de Educación Primaria, también con versiones similares para los otros niveles de educación básica.

servicios. Es decir, las relaciones de los supervisores con los niveles inferiores del sistema estaban orientadas por las necesidades de control de los niveles superiores.

Este énfasis en el control o regulación del funcionamiento del sistema se reproduce en los objetivos de la supervisión: *garantizar que el funcionamiento del servicio educativo se desarrolle en sus diferentes tipos, modalidades y niveles, conforme a las normas, lineamientos y criterios establecidos por la SEP*. Sin embargo, dentro de estos objetivos, también aparece por primera vez la noción de calidad educativa y, con ella, la idea de que la supervisión escolar se debería orientar también hacia las necesidades de las escuelas: *la supervisión deberá promover la calidad de los servicios educativos y proporcionarlos oportunamente a la población*. No obstante la inclusión de la promoción de la calidad de los servicios en los objetivos de la supervisión, en el momento en que se definieron las funciones principales de la supervisión se volvió a confirmar el énfasis en el control de los servicios, al establecer 47 actividades administrativas, repartidas en nueve materias técnico administrativas (*planeación y programación, administración de personal, administración de recursos materiales, recursos financieros, control escolar, servicios asistenciales, extensión educativa, escuelas particulares, organización escolar*) y 11 actividades pedagógicas, englobadas en una materia técnico-pedagógica.¹⁴⁹

En los manuales de supervisión de 1982 se observa cómo el sistema educativo, en el contexto de la desconcentración educativa, intentó incrementar su capacidad para observar lo que pasaba en el interior de las escuelas; lo que sucedía con el rendimiento comparativo de los agentes que hacían uso de sus servicios, a través de la re-orientación de las acciones de la supervisión hacia las necesidades de las escuelas. Pero, esta intención fue opacada por las necesidades de los niveles superiores de homogeneizar el servicio educativo; de crear las mismas condiciones de arranque para todos los escolares, a través de la definición de los servicios de supervisión y de sus alternativas de relación con las escuelas, en base a las expectativas de control del funcionamiento de las escuelas y la aplicación de la normatividad educativa.

¹⁴⁹ *Ibid.*

En la segunda mitad de la década de 1980, en una etapa avanzada de la desconcentración administrativa en la que se sustituyeron las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar en los estados por las oficinas de los Servicios Coordinados de Educación Pública estatales, emergió el proyecto estratégico *Fortalecimiento de la capacidad técnica administrativa de los directivos escolares*, bajo el cual se re-diseñaron los manuales de supervisión emitidos en 1982. Al amparo de este proyecto emergió el *Manual del supervisor de zona de educación primaria* (1987), con manuales equivalentes para el resto de los niveles y modalidades de educación básica.¹⁵⁰

En este contexto, la supervisión escolar fue definida ahora como *el enlace para retroalimentar y coordinar las funciones y actividades entre las áreas normativas, administrativas y los planteles escolares a fin de dirigir y controlar el funcionamiento integral del servicio educativo de este nivel*.¹⁵¹ Es claro que, aun cuando las expectativas de control del funcionamiento de los servicios educativos permanecieron, la supervisión escolar se debía enfocar a cumplir funciones de enlace y coordinación entre los niveles superiores e inferiores del sistema. En este sentido, las relaciones de la supervisión con el resto del sistema también se deberían orientar por las necesidades de las escuelas.

Este viraje hacia las necesidades de las escuelas representa el momento en el cual se transitó de la inspección educativa -dedicada prioritariamente al control del funcionamiento de las escuelas a partir de la aplicación de la normatividad educativa y categorizada erróneamente como supervisión escolar- hacia una auténtica supervisión educativa, entendida como *un proceso, constante y regular, encaminado al mejoramiento de los procesos pedagógicos en el aula, de la práctica docente y del funcionamiento de las escuelas, basado en visitas frecuentes a los centros escolares y en el ofrecimiento de asesoría, apoyo y dirección a los directores y al personal docente. Se distingue de la inspección por sus funciones de asesoría y apoyo al personal directivo y docente*.¹⁵²

¹⁵⁰ Tapia García, Guillermo, *op. cit.*, p. 102.

¹⁵¹ Dirección General de Educación Primaria, Subsecretaría Técnica de la CIDAP, Comisión Interna de Administración y Programación (1987). *Manual del supervisor de zona de educación primaria*, México, Distrito Federal, p. 50.

¹⁵² Tapia García, Guillermo, *op. cit.*, p. 49.

Esta tendencia a observar las necesidades de las escuelas se confirmó en los objetivos que el manual especificaba para la supervisión escolar: *desarrollar las funciones y actividades de enlace entre el jefe inmediato y las escuelas para dirigir, verificar y orientar el funcionamiento del servicio educativo de este nivel en la zona de supervisión*. Este Manual estableció cinco funciones generales para los supervisores: planeación, organización, integración, dirección y control. Estas cinco funciones se distribuían en las mismas 10 materias que aparecían en el Manual de 1982, de las cuales nueve eran administrativas y una pedagógica. Sin embargo, el número de actividades administrativas se multiplicó visiblemente, al pasar de 47 a 98, y, por su parte, las actividades pedagógicas aumentaron discretamente, al pasar de 11 a 15.¹⁵³ (Véase cuadro 7 de las Funciones administrativas y pedagógicas de la supervisión escolar en la década de 1980 en el anexo)

Al aumentar en número de actividades de los supervisores, la función se hizo más compleja de desempeñar. Al mismo tiempo, aun cuando en la definición y objetivos de la supervisión se pretendió dar un viraje hacia las necesidades de las escuelas, la especificación y multiplicación de las actividades administrativas que los supervisores debían realizar confirmó la tendencia histórica de la supervisión a homogeneizar y controlar los servicios educativos en base a las expectativas de los niveles superiores del sistema. Una vez más, lo que sucedía al interior de las escuelas quedaba fuera de las capacidades de observación de los niveles superiores del sistema y bajo el libre arbitrio de los directores y profesores frente a grupo. Así fue como emergió una figura híbrida de inspección/supervisión escolar, con una fuerte tendencia hacia el control burocrático/administrativo del funcionamiento del sistema y una débil tendencia hacia la observación de los procesos pedagógicos experimentados al interior de los centros escolares.

La capacidad del sistema educativo para establecer las pautas de orientación de las acciones de los servicios de supervisión, a través de la producción de manuales de operación y de la normatividad educativa, permitió la configuración de modelos de conducta, de prácticas casi

¹⁵³ Dirección General de Educación Primaria, Subsecretaría Técnica de la CIDAP, Comisión Interna de Administración y Programación, *ob. cit.*

idénticas entre los individuos que desempeñaban esta función alrededor del país. De igual forma, el hecho de que el sistema educativo se haya concentrado en el aumento de la cobertura, en la concentración de facultades educativas en la federación por setenta años (1921-1991), dio lugar a que la supervisión escolar se enfocara más a cumplir funciones de inspección. Es decir, funciones de carácter administrativo, de vigilancia y control del funcionamiento de las escuelas de educación básica, dejando a un lado los aspectos pedagógicos.¹⁵⁴

Dado que las capacidades normativas del sistema educativo contribuyeron a la construcción de la supervisión escolar como una función prácticamente homogénea alrededor del país, las particularidades de los individuos que desempeñaban esta función eran inobservables y carentes de relevancia para el sistema: la preparación técnico profesional, las condiciones de trabajo y la relación de los supervisores con la comunidad en la que estaban insertos los centros escolares pasaron desapercibidos para el sistema por mucho tiempo.

A raíz de la re-estructuración del sistema, estas particularidades han cobrado relevancia. La supervisión escolar ha perdido su carácter normativo homogéneo y federal, porque con la descentralización educativa tanto los manuales de supervisión como la Ley Federal de Educación de 1973 en que se sustentaban fueron derogados. Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), la supervisión escolar entró en una etapa de vacío normativo, en la que su funcionamiento estuvo marcado por la habitual reproducción de sus prácticas burocrático administrativas o, por el contrario, por el establecimiento de nuevas alternativas de relación, comunicación y coordinación entre los centros escolares, las re-valoradas autoridades educativas estatales, regionales o municipales y los supervisores escolares.

La supervisión escolar, al igual que los recursos materiales, humanos, financiamiento y normatividad, fue delegada para su administración a las autoridades educativas estatales. No obstante, a la par de estos recursos, las autoridades educativas estatales recibieron el cúmulo de problemas que la aquejaban, entre los que se cuentan:

¹⁵⁴ Calvo Pontón, Beatriz *et. al.* (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, IIPE, UNESCO, París, p. 22-23.

1. Un sistema de designación de supervisores escolares permeado por intereses políticos, burocráticos y sindicales. Los manuales de supervisión de 1987 establecían seis criterios para acceder al cargo: título de profesor de educación básica; experiencia en la dirección de escuelas; criterio para tomar decisiones, manejar las relaciones humanas y para sugerir cambios; iniciativa para proponer opciones de trabajo y plantear soluciones; capacidad para dirigir grupos; y, actitud de respeto, compromiso y responsabilidad. Sin embargo, no establecían el proceso a través del cual se debería seleccionar a los individuos con estas características. La selección de los supervisores fue realizada por la Comisión Mixta de Escalafón SEP-SNTE. Con la descentralización educativa, este proceso pasó a las manos de una Comisión Estatal Mixta de Escalafón SEP-SNTE. Estas comisiones se debieron encargar de seleccionar imparcialmente a los individuos que ocuparían los cargos de supervisor. Sin embargo, han estado más condicionadas por cuestiones políticas y sindicales de poder y control, que por cuestiones técnico profesionales. No obstante, este sistema de selección también ha permitido el ingreso al cargo de algunos individuos desligados del poder sindical.¹⁵⁵
2. Una formación profesional deficiente para realizar las funciones de la supervisión reemplazada por la experiencia como directores y maestros frente a grupo. Hasta antes del año 2000, fecha en que se implementó el Primer curso nacional para directivos, no existían cursos o programas de inducción sistemáticos al puesto de supervisor escolar. De tal manera que los supervisores tenían que aprender a desempeñar sus funciones en la práctica misma del puesto, con la asesoría de sus compañeros supervisores y con la experiencia acumulada como maestros frente a grupo y directores de escuela.
3. Una sobrecarga de trabajo administrativo (llenado de formatos, elaboración de informes, reuniones administrativas y de información, asambleas, actividades sindicales y partidistas) y una carencia de tiempo para realizar tareas técnicas de apoyo a las escuelas. La normatividad que orientó las acciones del supervisor escolar hasta antes de 1992 propició que se concretara a la verificación y llenado de los formatos que indicaban todas las acciones y relaciones del supervisor con los niveles superiores e inferiores del sistema: actas de sesiones de Consejo

¹⁵⁵ *Ibid.* p. 51.

Técnico de Zona, guías para la realización de visitas escolares, formatos para la elaboración de informes de trabajo anuales, plantillas para el control del personal docente y directivo, reportes de la inscripción, bajas, repetición, reprobación y calificaciones.¹⁵⁶

4. Una fuerte relación entre los supervisores escolares y la representación sindical, difuminando los límites entre las funciones de los supervisores como autoridades educativas y como sindicalistas. En ocasiones, pesa más el compromiso con el SNTE, pues los supervisores se juegan en sus decisiones cotidianas su posición dentro la organización y, por lo tanto, su carrera profesional y político-sindical. El SNTE ha generado capacidades para asignar o distribuir muchas de las nuevas plazas de trabajo dentro de la SEP -en algunos casos la mitad de ellas-, influir en el nombramiento de los directores de escuela y supervisores escolares, y para la colocación de miembros de la corporación en puestos altos dentro del sistema educativo. Es decir, tiene la capacidad de colocar individuos fieles a los intereses sindicales en los niveles inferiores, intermedios y superiores del sistema educativo. El SNTE se permite premiar lealtades y castigar críticas. En el caso de la supervisión escolar, ha presionado para que comportamientos contrarios a las normas educativas sean solapados (ausentismo, indisciplina y reducción del tiempo efectivo de clases) y para concentrar su atención en asuntos sindicales.¹⁵⁷
5. Una tendencia de los supervisores a pasar por alto o encubrir las faltas de directores y maestros, por ejemplo, inasistencias injustificadas, falsamente justificadas o parcialmente justificadas. Este encubrimiento está relacionado con la falta de apoyo de las autoridades superiores cuando los supervisores deciden aplicar la normatividad educativa y con una fuerte tradición de protección por parte de SNTE para con sus agremiados.¹⁵⁸
6. Una falta de coordinación entre supervisores de los diferentes niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Los tres niveles de educación básica y sus respectivos sistemas de supervisión funcionan de manera independiente, con sus estructuras funcionales y territoriales, equipos de trabajo y reglamentos. Estos tres niveles educativos no tenían la

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 61.

¹⁵⁷ Latapí Sarre, Pablo (2006). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Fondo de Cultura Económica, México, Distrito Federal, pp. 33-35.

¹⁵⁸ Arnaut Salgado, Alberto (c) (2003). "Supervisión y dirección escolar", en *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*, versión preliminar, notas para los funcionarios del Programa SEP-FLACSO, México, Distrito Federal, p. 30-31.

capacidad de observarse mutuamente y, por lo tanto, no existían procesos de comunicación, ni de coordinación entre los supervisores.¹⁵⁹

7. Una ambigüedad en las funciones de los supervisores de los antiguos sub-sistemas estatal y federal transferidos a los estados en 1992. En los estados en los que subsistieron los sub-sistemas estatal y federal se contaba con dos normatividades: una federal y una estatal, ambas definidas por la SEP. Sin embargo, con la descentralización educativa (1992) y la emisión de la Ley General de Educación (1993) ambos tipos de normatividad quedaron derogados, creando un vacío normativo en la supervisión escolar.¹⁶⁰

Estas problemáticas y las formas en que se reprodujeron en cada uno de los estados de la República Mexicana son las que dotaron de particularidad a un servicio que, hasta antes de 1992, era concebido como homogéneo en todo el país.

III.1. Debilitamiento del vínculo entre las autoridades educativas federales y los servicios de supervisión escolar estatales

Si bien con la descentralización educativa prácticamente cualquier forma de relación entre las autoridades educativas federales y los niveles inferiores del sistema educativo quedaron canceladas, los intentos de la federación por influir en el funcionamiento de las escuelas y, más importante, en los servicios de supervisión no cesaron. Así, la federación adoptó dos estrategias para influir en el funcionamiento de las escuelas y, de paso, en la supervisión escolar:

En primer lugar, a través de la publicación, en 1993, de la Ley General de Educación, que estipulaba las atribuciones y formas de relación entre los diferentes niveles y componentes del sistema educativo. En lo que respecta a la supervisión escolar, en su Artículo 22, fracción segunda, la Ley establece que *en las actividades de supervisión las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.*¹⁶¹

¹⁵⁹ Calvo Pontón, Beatriz, *op. cit.*, p. 91 y 174.

¹⁶⁰ *Ibid.* p. 62.

¹⁶¹ *Ley General de Educación*, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1993, México, Distrito Federal, p. 8.

Si bien el Artículo 22 es incipiente en comparación con los manuales de supervisión de 1982 y 1987, la federación se vio imposibilitada para emitir manuales equivalentes y compatibles con la nueva Ley General, porque esto implicaba emitir manuales que normaran el trabajo de todos los supervisores del país, sin distinguir entre supervisores de origen estatal y ex-federales; homologar los salarios y prestaciones sociales de todos los supervisores; y, mas complicado, emprender procesos de negociación con el SNTE para dar pie a su elaboración.¹⁶² Ante este panorama, la responsabilidad más fuerte de establecer las formas en que los supervisores se deberían comunicar, relacionar y coordinar con el resto de los niveles y elementos del sistema recaería en las autoridades educativas estatales.

En segundo lugar, siguió emitiendo algunas pautas de orientación de las acciones de la supervisión escolar, a través del diseño de programas educativos de carácter federal dirigidos a las escuelas. Pero que, para su implementación, requerían de la participación de los supervisores escolares. Ejemplo de estos programas son: el Programa para Abatir el Rezago Educativo (1992), el Programa de Investigación e Innovación La Gestión en la Escuela Primaria (1997) y el Programa Escuelas de Calidad (2001). Estos Programas son muestra de cómo, a partir de la descentralización educativa, el sistema educativo volcó sus esfuerzos a observar los procesos que se desarrollaban al interior de las escuelas, fenómenos ignorados por mucho tiempo, pero que requerían que la supervisión cumpliera nuevas funciones y cambiara sus formas de relación con los niveles inferiores del sistema.

III.1.1.El papel de la supervisión escolar dentro del Programa para Abatir el Rezago Educativo

El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) iniciado en 1992 y comprendido como un programa de carácter compensatorio, tenía como propósito mejorar la calidad de los servicios educativos ofrecidos en escuelas ubicadas en localidades de alta marginalidad socioeconómica, por ejemplo, escuelas del sub-sistema indígena y para niños migrantes. En 1993, este Programa tomó el nombre de Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica (PARE II),

¹⁶² Calvo Pontón, Beatriz, *op. cit.*, p. 62.

extendiendo su ámbito de influencia a diez estados de la República. En 1995, el PARE II se transformó en el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), con una extensión en su ámbito de influencia a diecisiete estados.¹⁶³ Estos programas tenían siete componentes principales: 1) recursos didácticos, 2) capacitación a docentes y directivos, 3) reconocimiento al desempeño docente, 4) apoyos a la supervisión escolar, 5) infraestructura y equipamiento, 6) participación de los padres de familia en el apoyo a la gestión escolar y 7) fortalecimiento institucional.

En lo que respecta a la supervisión escolar, se consideró el otorgamiento de estímulos económicos para supervisores y jefes de sector, la construcción y el equipamiento de oficinas y la asignación de vehículos para mejorar su función de asesoría técnico-pedagógica y administrativa. Más allá de los recursos materiales que fueron entregados a los supervisores, se buscaba dotarlos de capacidades técnico-profesionales, de tal manera que re-orientaran sus formas de relación con las escuelas, moviendo el foco de atención de los asuntos burocrático administrativos a los de carácter técnico pedagógico. El instrumento alrededor del cual se articularían las relaciones entre la supervisión y las escuelas sería el Proyecto Escolar. Sin embargo, estos programas compensatorios no buscaban una re-estructuración radical o parcial de la supervisión escolar, sólo agregaban funciones a ésta, haciendo más compleja su relación con las escuelas. Pero, los apoyos económicos que contemplaban ayudaron a que los supervisores afrontaran de forma más positiva esta complejización de la función.¹⁶⁴

III.1.2. El papel de la supervisión escolar dentro del Programa de Investigación e Innovación La Gestión en la Escuela Primaria

Temporalmente posterior al PARE, PARE II y PIARE, el Programa de Investigación e Innovación La Gestión en la Escuela Primaria inició en una fase piloto en el año de 1997, en 160 escuelas de cuatro entidades de la República (Baja California Sur, Colima, San Luis Potosí y Quintana Roo). Entre los años de 1998 y 2001, aumentó la cobertura del programa a 220 escuelas y 16 estados, con ello concluyó la fase piloto del Programa. Finalmente, para el año 2002 el

¹⁶³ Tapia García, Guillermo, *op. cit.*, p. 146.

¹⁶⁴ Del Castillo Alemán, Gloria (coord.) (2007). *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, p. 88.

Programa extendió su cobertura a más de 2500 escuelas y a 20 estados (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán). El objetivo de éste fue implantar una nueva forma de gestión en las escuelas primarias del sistema de educación pública de México, con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza y los resultados educativos, a través de la implementación de una propuesta de formación y trabajo colegiado para el diagnóstico y la detección de problemas, así como el diseño y desarrollo de una estrategia para superarlos (Proyecto Escolar). Esta estrategia abarcaría cuatro ámbitos: 1) trabajo en el aula, 2) organización y funcionamiento de la escuela, 3) actualización del personal docente y 4) relación entre las escuelas y las familias de los alumnos.¹⁶⁵

El Programa de Investigación e Innovación fue implementado en las escuelas por equipos técnicos de la Dirección General de Investigación Educativa, que tenían la función de capacitar a supervisores, asesores técnico-pedagógicos, directores y maestros en los contenidos del Programa y acompañar a las escuelas en la elaboración de su Proyecto Escolar. En este contexto, se le asignó una serie de funciones a los supervisores, entre las que se encuentra: promover la participación en el Programa de las escuelas; participar en la capacitación y asesoría ofrecida por el equipo técnico estatal; asesorar a los planteles de su zona en la elaboración del Proyecto Escolar, así como en su implementación, seguimiento y evaluación; otorgar facilidades a las escuelas para desarrollar el consejo técnico de escuela, el trabajo colegiado, optimizar el uso del tiempo escolar y realizar la evaluación interna del plantel. Sin embargo, en la práctica, los supervisores se dedicaron a realizar funciones de promoción y difusión del Programa, dejando las funciones de asesoría y acompañamiento a los asesores pedagógicos y a los equipos técnicos.

¹⁶⁵ *Reglas de Operación del Programa de Investigación e Innovación La Gestión en la Escuela Primaria*, Diario Oficial de la Federación, 2002, México, Distrito Federal, pp. 3 y 4; y, Secretaría de Educación Pública (s/a). *Documento de formulación y aprobación de los proyectos de la AECE. Presentación y resumen del proyecto: La Gestión Escolar en la Escuela Primaria*, Documento de trabajo, México, Distrito Federal, pp. 2-4.

Los supervisores siguieron desarrollando sus funciones burocrático administrativas tradicionales, porque, a diferencia del PARE, PARE II y PIARE, el Programa de la Gestión en la Escuela Primaria no destinaba ningún tipo de recursos económicos o materiales para los supervisores y, por el contrario, sí les demandaba la realización de una serie de actividades que aumentaban sus cargas de trabajo y hacían más compleja su función. Al mismo tiempo, el Programa había tomado como figura emblemática a los directores de escuela, por considerar que éstos tenían la capacidad para impulsar el cambio en las formas de organización para el trabajo dentro de las escuelas, y a los asesores técnicos, como principal figura de apoyo externo.

Con el término de la fase piloto del Programa (1997-2001) y su generalización a la mayor parte de la República en 2002, vino una re-consideración del papel de los niveles intermedios en la modificación de las relaciones dentro de los centros escolares. Así, se re-planteó el objetivo del Programa y se incluyó a los supervisores y jefes de sector: *Crear las condiciones institucionales que permitan transformar integralmente la organización y el funcionamiento cotidiano de las escuelas primarias, así como de los niveles intermedios (supervisiones escolares y jefaturas de sector), de manera que las diferentes acciones que llegan a la escuela efectivamente favorezcan el logro de los propósitos educativos establecidos en el plan y los programas de estudio en todos los alumnos que cursan ese nivel.* En este contexto, se propuso formar equipos de supervisión escolar de nivel primaria (jefes de sector, supervisores y asesores técnicos), de manera que las escuelas contaran con sistemas de apoyo externo, en los que se priorizaran los aspectos pedagógicos desarrollados al interior de la escuelas y no sólo los técnico administrativos.¹⁶⁶

El Programa de La Gestión Escolar estaba dirigido a modificar las formas de relación, comunicación y coordinación al interior de las escuelas. Pero, en el transcurso de su fase piloto se cayó en la cuenta de que ésta no se podía aislar de contexto institucional en que estaba inserta, de que si se deseaba modificar las relaciones al interior de la escuela, también se tendrían que cambiar sus formas de relación con los niveles intermedios (supervisores y jefes de sector) y superiores del sistema educativo. El Programa planteaba la re-orientación de las relaciones de

¹⁶⁶ Reglas de Operación del Programa de Investigación e Innovación La Gestión en la Escuela Primaria, op. cit., p. 4.

todo el sistema educativo en función de las necesidades y procesos experimentados al interior de las escuelas. Sin embargo, su capacidad normativa era prácticamente nula, a partir de la descentralización educativa todos los programas educativos federales tenían el carácter de voluntarios y su adopción dependía de la voluntad de las escuelas, de los supervisores y de las autoridades educativas estatales o de los apoyos materiales que los programas estuvieran dispuestos a otorgar a estos agentes. En este contexto, el Programa de Gestión Escolar tenía una capacidad limitada para introducir nuevas alternativas de relación de los supervisores para con las escuelas, exceptuando los resultados que pudieran tener los procesos de capacitación a los equipos de supervisión.

III.1.3. El papel de la supervisión escolar dentro del Programa Escuelas de Calidad

En el año 2001 salió a la luz el Programa Escuelas de Calidad (PEC), dirigido a escuelas con resultados educativos deficientes y ubicadas en zonas urbanas marginadas. El PEC tenía el objetivo general de fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad, a través de la construcción de nuevos modelos de gestión escolar, práctica docente y participación social, que permitieran transformar la cultura organizacional y funcionamiento de las escuelas públicas. El Programa buscaba que los centros escolares construyeran proyectos educativos propios para mejorar la calidad del servicio y de los resultados de sus aprendizajes. Con este propósito, el programa dispuso recursos económicos para apoyar la puesta en marcha de los proyectos escolares de los centros. El PEC se propuso iniciar operaciones en un total de 1,500 escuelas de educación primaria en el año 2001 y alcanzar una cobertura total de 50,000 escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) para el 2007.¹⁶⁷

Una vez más, la implementación y seguimiento del PEC quedó a cargo de los equipos técnicos del Programa y la figura emblemática de éste fueron los directores escolares. A la supervisión le fue asignado un rol secundario, con cuatro funciones principales: invitar a las escuelas a

¹⁶⁷ *Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad*, Diario Oficial de la Federación, 2001, México, Distrito Federal, p. 3-5.

participar en el PEC; participar en la capacitación ofrecida a los equipos técnicos estatales; asesorar a las escuelas en la elaboración de su Proyecto Escolar;¹⁶⁸ difundir, en las escuelas de su zona, las experiencias de las escuelas participantes; y, estimular a otras a integrarse en el Programa.¹⁶⁹ Más allá de asesorar a las escuelas en la elaboración de sus proyectos, función que compartían con los equipos técnicos, las funciones de los supervisores eran prácticamente administrativas. Los supervisores enfrentaron un aumento en sus cargas de trabajo burocrático administrativo, sin que por ello recibieran algún tipo de reconocimiento o estímulo material.¹⁷⁰

Los supervisores fueron marginados de la operación del PEC en su primera fase (ciclo escolar 2001-2002). En este contexto, la SEP estableció un puente de comunicación directo entre las autoridades educativas federales y las escuelas, los niveles intermedios del sistema, como por ejemplo los supervisores escolares y los jefes de sector, fueron marginados de la operación del Programa. El objetivo del PEC, al igual que en el Programa La Gestión Escolar en la Escuela Primaria, era modificar las formas de coordinación para el trabajo dentro de las escuelas, dando origen a un nuevo estilo de gestión basado en el trabajo en equipo y los proyectos escolares. Sin embargo, los dos programas cayeron en cuenta de que la escuela no podía ser aislada o autonomizada del resto de la estructura del sistema, particularmente de los niveles intermedios.

En este contexto, se re-consideró el papel de la supervisión escolar en la implementación del PEC, aumentando sus responsabilidades de cinco a ocho en el segundo ciclo escolar en que fue implementado (2002-2003). A la par del aumento de las responsabilidades, se incorporó en las Reglas de Operación la figura del jefe de sector escolar. En conjunto, jefes de sector y supervisores tenían como funciones: invitar a las escuelas para que participen en el PEC; involucrar a su personal de apoyo técnico en las actividades; integrar los Consejos Escolares de Participación Social; asesorar a las escuelas en la elaboración y seguimiento del Proyecto Escolar

¹⁶⁸ El Proyecto Escolar, dentro del Programa Escuelas de Calidad, era concebido como el documento a través del cual las escuelas debían expresar las metas a alcanzar en el mediano plazo –entre dos y cuatro años–, así como las estrategias y acciones que se debían realizar para alcanzar las metas fijadas. Los proyectos escolares debían estructurarse en tres ámbitos: trabajo en el aula; organización y funcionamiento general de la escuela, y, formas de colaboración entre la escuela y la familia. *Ibid.* p. 11.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 9.

¹⁷⁰ Bracho, Teresa (2003). *El Programa Escuelas de Calidad. PEC 2001-2003: Evaluación externa*, Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Administración Pública, México, Distrito Federal, p. 192.

y el Programa Anual de Trabajo; promover la creación de una red de escuelas de calidad; opinar sobre los resultados de las evaluaciones interna y externas a las escuelas; comprometerse a alcanzar los estándares de desempeño escolar referidos en el Programa; e, integrar los datos necesarios para la operación del subsistema estatal de información del PEC.

Si bien los supervisores y jefes de sector fueron integrados de una forma más decidida en los procesos de operación del PEC, las demandas o funciones que les fueron asignadas no alteraron significativamente la estructura del puesto, ni sus funciones tradicionales, sólo agregaron demandas a sus actividades tradicionales. Por otra parte, la ambigüedad con respecto a su incorporación o no al Programa sólo generó una especie de tensión y desconfianza de los supervisores hacia éste.¹⁷¹

La mayoría de los programas de carácter federal generados, a partir de la descentralización educativa, consideraron en algún grado la participación de los servicios de supervisión escolar, realizando sus tareas tradicionales de control burocrático administrativas o funciones relativamente nuevas de asesoría pedagógica a las escuelas. Sin embargo, el protagonismo histórico de la supervisión como principal vínculo entre los niveles superiores del sistema y las escuelas, fue sustituido por los equipos técnicos generados al interior de las administraciones educativas locales y por la revaloración de la figura del director como agente capaz de impulsar un cambio en los procesos de coordinación para el trabajo pedagógico dentro de las escuelas. En este contexto, la supervisión escolar no ha variado radicalmente su forma de relacionarse con las escuelas y, a la par, la incorporación de una nueva figura al sistema educativo (los equipos técnicos), con funciones administrativas y pedagógicas similares a las de los supervisores, ha complejizado los procesos de comunicación y coordinación entre las escuelas y los niveles intermedios del sistema.

La incapacidad o desinterés de los programas educativos federales para modificar las estructuras de supervisión, la ambigüedad del Artículo 22 de la Ley General de Educación y la renuencia de la SEP para emitir nuevos manuales de supervisión escolar compatibles con la Ley General de

¹⁷¹ Del Castillo Alemán, Gloria, *op. cit.*, p. 90.

Educación, ponen en evidencia que la supervisión entró en una etapa de olvido por parte de las autoridades educativas federales. Justa Ezpeleta caracteriza esta etapa como de olvido burocrático y como una especie de terreno abandonado. En lo que respecta al olvido burocrático, menciona que los niveles administrativos acusan un severo rezago provocado por la creencia de que la supervisión puede absorber y gestionar cuanta iniciativa se produzca en el sistema, sin por ella tener que alterar sus estructuras y funciones; y, con respecto al terreno abandonado, menciona que la supervisión escolar es uno de los lugares y funciones del sistema que tienen un grado tal de imbricación con el SNTE que las autoridades educativas federales han optado por no intervenir en ellos.¹⁷²

La responsabilidad u oportunidad de re-estructurar las formas de comunicación, relación y coordinación de la supervisión escolar con las escuelas, y con los niveles superiores del sistema educativo ha recaído, a partir de la descentralización educativa de 1992, en las autoridades educativas estatales. La federación estableció líneas de comunicación con las escuelas y con las autoridades educativas estatales, pero canceló sus relaciones con los niveles intermedios como los jefes de sector y supervisores. Así, en el contexto de la estructuración de los sub-sistemas educativos estatales iniciada con la descentralización educativa, algunos estados tomaron esta responsabilidad y emprendieron programas de re-estructuración de las estructuras de supervisión escolar. Ejemplo de éstos son Aguascalientes y Nuevo León: el primero con el *Programa de Modernización de la Función Supervisora en el Estado de Aguascalientes* (1993); y, el segundo con el *Fortalecimiento de la Función Técnico Pedagógica de Supervisores a partir de la Promoción de Proyectos Escolares* (1998), después re-nombrado *Gestión Pedagógica* (1999).

III.2. Re-configuración de la supervisión escolar en el marco de la conformación del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato

Uno de los estados que tomó la oportunidad de re-estructurar a la supervisión escolar, en el contexto de la estructuración y re-estructuración de su sub-sistema de educación básica, fue Guanajuato. La reforma global del sub-sistema emprendida en Guanajuato, a partir de la

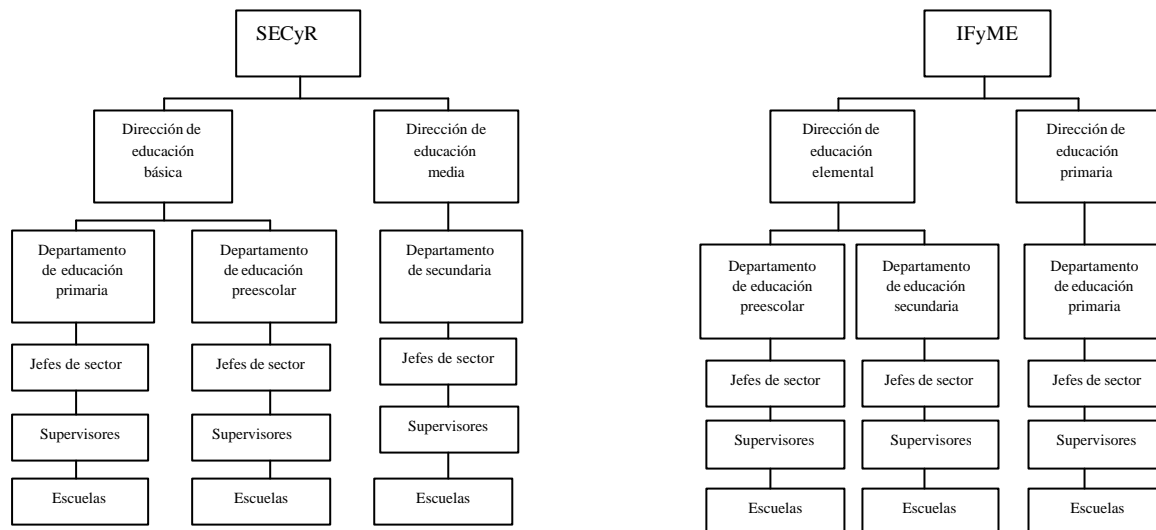
¹⁷² Ezpeleta, Justa citada por Bracho, Teresa, *op. cit.*, p. 180.

descentralización educativa, consideró como uno de sus ejes centrales a la supervisión escolar, junto con las Oficinas Centrales, las escuelas y las Unidades Municipales de Educación. Sin embargo, para emprender esta re-estructuración, las autoridades educativas del estado, primero tuvieron que enfrentar una de las problemáticas que Alberto Arnaut detectó en los sistemas de supervisión de educación básica: la duplicidad entre las funciones y estructuras de supervisión de los sub-sistemas educativos estatales y ex-federales.¹⁷³

En el estado, al momento de la descentralización educativa, brindaban servicios educativos dos organizaciones: la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR) de origen estatal y los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) de origen federal, transformados estos últimos en 1992 en el Instituto para la Federalización y Modernización Educativa (IFyME). Cada una de estas organizaciones tenía servicios de supervisión escolar propios e independientes entre sí, que en los momentos posteriores a la descentralización permanecieron intactos. Aunque, en los dos casos, las funciones de la supervisión escolar estaba normada por los manuales de supervisión de 1987 y tenían formas de organización muy parecidas: estaban segmentados por nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria) y dependían de los respectivos departamentos de cada uno de estos niveles. (Véase el organigrama 7. Organización de la supervisión escolar en los momentos posteriores a la descentralización educativa de 1992)

¹⁷³ Arnaut, Salgado Alberto (c), *ob. cit.*, p. 31.

Organigrama 7. Organización de la supervisión escolar en los momentos posteriores a la descentralización educativa de 1992



Fuente: elaboración propia con información de *Documento de trabajo*, Centro de Documentación de la Secretaría de Educación de Guanajuato, Guanajuato, Gto., 2008; y, Secretaría de Educación Cultura y Recreación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1991). *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*, Talleres gráficos del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., p. 201.

III.2.1. Modelo de supervisión escolar para el estado de Guanajuato

Con la descentralización educativa, como se apuntó en el capítulo dos, se planteó un Plan Rector para la Reorganización del sistema Educativo de Guanajuato con el objeto de integrar a las dos organizaciones, junto con sus sistemas de supervisión escolar, en un solo sub-sistema educativo estatal. En este contexto, emergió el Modelo de supervisión escolar para el estado de Guanajuato. Éste pretendía modificar la tendencia de la supervisión escolar a relacionarse con los niveles inferiores del sistema sólo en base a la verificación de la aplicación de la normatividad educativa y el control burocrático administrativo. De igual forma, se buscaba establecer formas de comunicación y coordinación entre los tres niveles de educación básica separados hasta ese momento y entre los dos sub-sistemas (estatal y ex-federal).¹⁷⁴

¹⁷⁴ Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. La supervisión escolar*, documento preliminar sujeto a revisión, Guanajuato, Gto., p. 1; y, Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. Unidades de Supervisión de Educación Básica*, Guanajuato, Gto., p. 5.

La supervisión debería, según el Modelo, cumplir funciones de “gestión de la calidad” entendiendo por esto la capacidad para generar en las escuelas ambientes propicios para el aprendizaje y la enseñanza, a través del desempeño de funciones concretas como: asesoría pedagógica y didáctica; asesoría para la planeación y gestión del Proyecto Escolar; apoyo para la actualización y capacitación docente; apoyo para el seguimiento, acompañamiento y evaluación de proyectos educativos innovadores; y, la realización de proyectos educativos de zona escolar. Para cumplir estas funciones, se organizarían en Unidades de Supervisión de Educación Básica (USEB) compuestas por un coordinador, tres supervisores (uno de cada nivel de educación básica) y un equipo de apoyo técnico pedagógico. El Modelo suponía, que en el mediano plazo, los supervisores habrían de desarrollar las competencias profesionales que les permitirían supervisar a escuelas de los tres niveles de educación básica.¹⁷⁵

Por otra parte, las formas de relación con los mismos niveles intermedios y superiores del sistema educativo también variarían: los niveles superiores generarían la normatividad educativa, los programas educativos y materiales didácticos con que tanto los supervisores como las escuelas orientarían sus acciones y relaciones con el resto del sub-sistema; y, por otra parte, con la reforma aparecieron dos nuevos agentes dentro del nivel intermedio del sub-sistema (USAE y CEDE), con los cuales la supervisión escolar debería compartir sus funciones, haciendo más complejos los procesos de comunicación y coordinación entre los niveles intermedios e inferiores del sub-sistema educativo y de éstos con los niveles superiores, porque además de haber aumentado el número de agentes dentro del sub-sistema, había una similitud importante entre las funciones de los supervisores, los CEDE y las USAE.

Como se argumentó en el capítulo dos, el Modelo no se implantó por completo, sólo llegó a la fase de inducción del personal que desempeñaba la función en 1995,¹⁷⁶ tanto por la negativa del

¹⁷⁵ Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. Unidades de Supervisión de Educación Básica*, Guanajuato, Gto., p. 10-16.

¹⁷⁶ Se habían planteado cuatro fases de implantación del Modelo: 1) introducción de los supervisores y jefes de sector a los lineamientos del Modelo de supervisión a través de un seminario-taller, 2) capacitación del personal de supervisión en funciones técnico pedagógicas y construcción de las condiciones para iniciar el proceso de reorganización de las zonas escolares de educación básica, 3) evaluación y síntesis de las acciones desarrolladas durante las dos primeras fases para planear las acciones futuras y 4) ejecución de las decisiones planificadas y

SNTE como de los propios supervisores: los supervisores rehusaban integrarse en las USEB, porque esto les implicaría generar competencias para atender las escuelas de los tres niveles de educación básica y eliminar la tradicional separación entre escuelas y zonas de origen federal y estatal; por otra parte, tanto el SNTE como los supervisores percibían una suerte de desplazamiento de la figura del supervisor por las USAE y los CEDE, que tenían funciones administrativas y pedagógicas muy parecidas a las tradicionalmente asignadas a la supervisión escolar. Sin embargo, el resto de Modelos planteados por la reforma (Escuela, Oficinas Centrales, USAE y CEDE) continuaron con su proceso de implementación, aunque con desiguales resultados.¹⁷⁷

La SECyR y el IFyME se fusionaron para dar origen a la Secretaría de Educación de Guanajuato, se establecieron 46 USAE y 46 CEDE, una por cada municipio de Guanajuato y se estipuló la obligatoriedad del Proyecto Escolar en los centros educativos. Todo esto entre los años de 1994 y 1996. Sin embargo, las estructuras de supervisión escolar permanecieron prácticamente estáticas ante los cambios generados en el sub-sistema educativo; siguieron segmentados en supervisores estatales y ex-federales; atendiendo zonas escolares y escuelas también segmentadas en estatales y ex-federales.

Con la publicación de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato en agosto de 1996, la supervisión escolar obtuvo el sustento normativo perdido con la descentralización educativa, la derogación de la Ley Federal de Educación (1973) y de los manuales del supervisor de zona (1987). La Ley de Educación para el Estado de Guanajuato definió en sus Artículos 71 y 72 a la supervisión escolar y sus funciones:

- **Artículo 71:** La supervisión escolar comprende el conjunto organizado del personal de la Secretaría, de principios, métodos y técnicas que orientan el mejoramiento de los procesos de

consolidación del Modelo a partir de la generación de condiciones institucionales favorables. Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato. Reorganización de la función supervisión en el estado de Guanajuato. Plan operativo de la primera fase*, documento de trabajo, primera versión, Guanajuato, Gto., pp. 2-3.

¹⁷⁷ Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.) (2000). *Perfil de funciones de la supervisión escolar para el sistema educativo de Guanajuato. SUPERA-SEG*, documento final, Universidad Iberoamericana de León, Programa Institucional de Investigaciones en Educación, León, Guanajuato, p. 45.

enseñanza-aprendizaje, así como el apoyo técnico-pedagógico y administrativo a los educadores y al personal directivo, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación que se imparte en las instituciones educativas.

- **Artículo 72:** La supervisión en materia educativa verificará el cumplimiento de los planes y programas de estudio, apoyará la labor técnico-pedagógica y administrativa y en general, cuidará la observancia de las disposiciones legales de la materia. Además, promoverá el establecimiento de los programas de innovación, investigación, preventivos y remediales orientados a mejorar la calidad de la educación mediante la coordinación dentro del ámbito de su competencia, en la ejecución de los proyectos educativos.

La Ley de Educación de Guanajuato intentó establecer las pautas para re-orientar a la supervisión escolar hacia los procesos que se desarrollan al interior de las escuelas, sin olvidar por completo las responsabilidades administrativas necesarias para el funcionamiento del sub-sistema educativo. Sin embargo, las estructuras de la supervisión permanecieron sin mayores alteraciones: se les asignaron funciones relativamente similares a las planteadas por el Modelo de supervisión para el estado de Guanajuato, pero no se alteró la tradicional división por niveles (preescolar, primaria y secundaria) y sub-sistemas (estatal y ex-federal) de las estructuras de supervisión.

Adicionalmente, los criterios para acceder al cargo de supervisor escolar establecidos en los manuales del supervisor de zona de 1987 fueron retomados sin mayor modificación: haber desempeñado el cargo de director de escuela; título de profesor o licenciado en educación; criterio para tomar decisiones, manejar las relaciones humanas y sugerir cambios; iniciativa para proponer opciones de trabajo y plantear soluciones; capacidad para dirigir grupos, escuchar, retroalimentar y relacionarse; diseñar y coordinar investigaciones; y, actitud de respeto, compromiso y responsabilidad.¹⁷⁸ De igual forma, el proceso de selección de los supervisores quedaría en las manos de una Comisión Estatal Mixta de Escalafón SEP-SNTE, cuyo funcionamiento dependía de las negociaciones y arreglos entre las autoridades educativas y la representación sindical.

En este contexto, se observa un esfuerzo del sub-sistema educativo de Guanajuato por modificar las formas de relación de los supervisores escolares con los niveles inferiores y superiores. El

¹⁷⁸ *Manual de funciones y facultades del personal directivo, CEDE's y USAE's, ob. cit., p. 22.*

sub-sistema intentó cambiar el sentido de las relaciones de la supervisión con los niveles inferiores y superiores, dejando de lado el control burocrático administrativo del funcionamiento de las escuelas y concentrando sus esfuerzos en los procesos de enseñanza-aprendizaje experimentados al interior de los centros. En lo que respecta a los niveles superiores del sub-sistema, la supervisión ya no sólo debería asegurar la homogeneidad en el funcionamiento de las escuelas, sino que debería aumentar la capacidad del sub-sistema para observar los procesos desenvueltos al interior de las escuelas y su capacidad para evaluar comparativamente los rendimientos de los beneficiarios de los servicios educativos. Sin embargo, estas expectativas se vieron truncadas por la incapacidad del sub-sistema para generar cambios en las estructuras organizativas de la supervisión y en las formas de acceso al cargo.

En una última etapa del proceso de desconcentración del sub-sistema educativo de Guanajuato, iniciado con la desconcentración hacia los municipios a través de la creación de las USAE y los CEDE, se inició un proceso de regionalización de los servicios educativos en 1999. Dicha regionalización consistió en la creación de ocho Delegaciones Regionales organizadas, a partir de una distribución de facultades por tipo educativo (coordinación de educación básica, coordinación de educación media superior y superior) y por funciones (coordinación de desarrollo docente y de proyectos educativos y coordinación de servicios administrativos). Estas Delegaciones eran instancias de coordinación regional de los servicios educativos en sus aspectos administrativos y pedagógicos desarrollados dentro de los niveles municipales por las USAE, los CEDE y la supervisión escolar.

Sin embargo, las Delegaciones Regionales vinieron a crear un fenómeno similar al experimentado entre las USAE, los CEDE y la supervisión escolar: un *desplazamiento orgánico territorial* de la figura del jefe de sector como instancia de coordinación regional de la supervisión escolar, de enlace entre la supervisión y las áreas centrales del sub-sistema educativo y de control territorial regional de la implantación y seguimiento de las directrices generadas en los niveles superiores del sub-sistema.¹⁷⁹

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 48-51.

Si bien la suma de agentes al sub-sistema hizo más complejas las relaciones, la comunicación y la coordinación en éste, el hecho de que ni la supervisión escolar, ni la jefatura de sector hayan modificado sus estructuras con la emergencia de las Delegaciones Regionales, las USAE y los CEDE, ha dado como resultado un cierto grado de duplicidad y ambigüedad entre las funciones de los nuevos agentes o niveles del subsistema y las funciones tradicionales tanto de los supervisores como de los jefes de sector.¹⁸⁰ Esta ambigüedad y duplicidad adquiere expresión empírica de varias formas:

- No existe consenso entre los funcionarios responsables de las Delegaciones Regionales sobre sus funciones y las formas en que deberían relacionarse con la jefatura de sector y la supervisión escolar. Cada individuo tiene una idea diferente de la forma como los unos se relacionan con los y otros, y con qué objetivo lo hacen.¹⁸¹
- Los supervisores realizan algunas de sus funciones directamente en las Oficinas Centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato, aun cuando podrían realizarlas en las USAE o en los CEDE, por considerar que la respuesta es más rápida y efectiva.¹⁸²
- Los supervisores observan duplicidad de las acciones o información que les solicitan las USAE, CEDE, Delegaciones Regionales y las Oficinas Centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato. En este sentido, remarcan que las principales problemáticas que tienen que enfrentar son la falta de coordinación para el trabajo entre los distintos niveles del sub-sistema y la falta de claridad en las funciones que tienen que realizar.¹⁸³

Se observa que las relaciones se podían dar o sostener prácticamente entre agentes de cualquier nivel del sub-sistema. Éste tenía una capacidad baja para seleccionar y especificar las formas de relación, comunicación y coordinación entre los diferentes niveles y agentes, dando como resultado un cierto grado de arbitrariedad o autonomía de éstos. Que el sub-sistema generara señales confusas de cómo y para qué deberían relacionarse, permitió la emergencia de un clima

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 52.

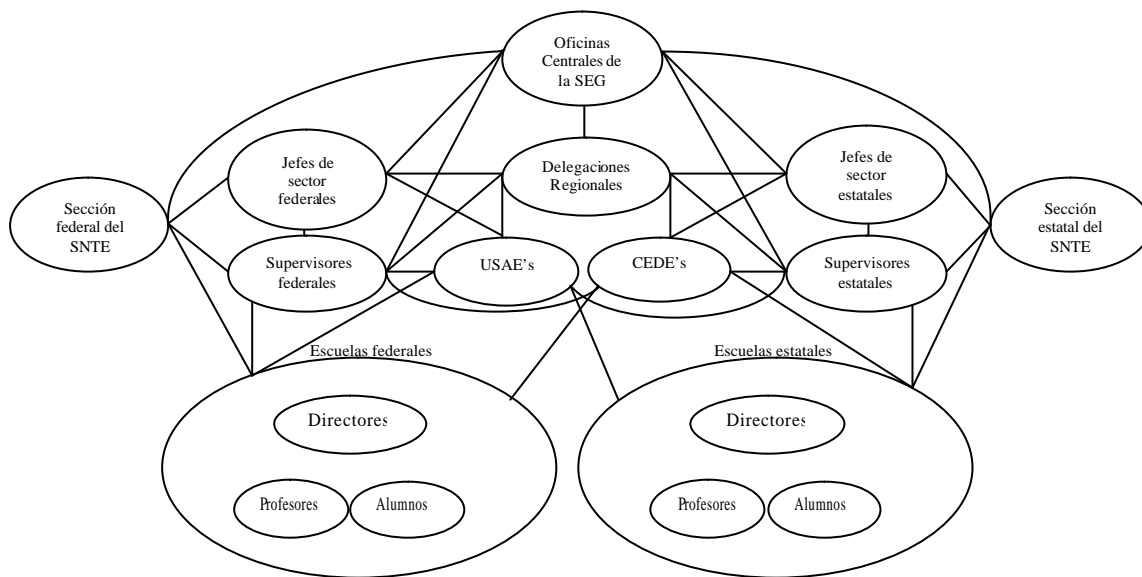
¹⁸¹ *Ibid.* p. 53.

¹⁸² Álvarez Aranda, Enrique *et. al.* (2003). *Proyecto de innovación: vinculación entre Oficinas Centrales, Delegaciones Regionales y Supervisores*, Programa de Formación de Funcionarios de los Sistemas Educativos Estatales, Posgrado en Política y Gestión Educativa, FLACSO, SEP, UNESCO, IIEP, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, p. 6.

¹⁸³ Fierro Evans, Ma. Cecilia (b). “Los supervisores opinan acerca del futuro de su función”, *Sinéctica*, No. 18, enero-junio del 2001, p. 51.

en el que los agentes podían seleccionar las formas en que se relacionarían, comunicarían y coordinarían sus acciones. (Véase el Organigrama 8. Sistema de relaciones del sub-sistema educativo de Guanajuato)

Organigrama 8. Sistema de relaciones del sub-sistema educativo de Guanajuato



Fuente: elaboración propia.

III.2.2. Modelo de Supervisión Renovada: evidencias documentales

La permanencia de las funciones tradicionales de la supervisión y la jefatura de sector, y la emergencia de agentes con funciones similares, pusieron en evidencia la necesidad de emprender nuevos intentos de re-estructurar las funciones de los agentes del nivel intermedio del sub-sistema. Así, en el año 2004 se puso en marcha, en una fase piloto, al Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE), con objetivos similares a los planteados por el Modelo de supervisión de 1995: re-orientar las acciones derivadas de las funciones de la supervisión escolar para impulsar los procesos pedagógicos de las escuelas. El MOSURE planteó que la supervisión escolar debería contribuir a la transformación de la gestión escolar, a través del apoyo y asesoría diferenciada a las escuelas de la zona y sector escolar. Para ello debería cumplir cinco funciones clave (apoyo,

asesoría, monitoreo, evaluación y planeación) y dos acciones estratégicas (visitas con enfoque y proyectos educativos de zona o sector) en relación con los niveles inferiores del sistema educativo: las escuelas. La supervisión escolar, en este contexto, es considerada como uno de los factores estratégicos para elevar la calidad de los servicios educativos.¹⁸⁴

El MOSURE incorporó desde sus principios tres de los factores que el Modelo de supervisión para el estado de Guanajuato no consideró y que explican en buena medida el que no haya podido ser implementado:

1. La existencia de una diferencia importante entre los servicios educativos de origen federal y estatal. Esta diferencia ha generado condiciones desiguales de trabajo, disponibilidad de personal de apoyo, número y modalidad de las escuelas a cargo de los supervisores estatales y ex-federales. Para que el MOSURE pudiera ser implementado, estas diferencias debían ser compensadas, lo que no implica que debieran ser disueltas por completo.¹⁸⁵
2. La necesidad de revisar, actualizar y compatibilizar las funciones del personal directivo, CEDE, USAE y las Oficinas Centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato. De tal manera que no hubiera duplicidad, ni ambigüedad en las funciones de cada uno de los niveles del sub-sistema educativo estatal.¹⁸⁶
3. El reconocimiento de que la supervisión escolar no puede dejar de cumplir funciones administrativas por completo. En este contexto, asignó tres funciones administrativas a la supervisión escolar: control y verificación de las necesidades materiales y humanas de las escuelas; verificación administrativa del cumplimiento de los planes y programas de estudio; y, la aplicación de distintos tipos de normatividad con influencia en el ámbito de las escuelas y los procesos educativos.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Educación de Guanajuato (2005). *Documento rector para la implantación del Modelo de Supervisión Renovada*, Guanajuato, Gto., pp. 19-25; y, Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Educación, SNTE (2005). *Guía de implantación del Modelo de Supervisión Renovada 2006*, Guanajuato, Gto., p. 13.

¹⁸⁵ *Documento rector para la implantación del Modelo de Supervisión Renovada*, op. cit., p. 40.

¹⁸⁶ *Ibid.* p. 45.

¹⁸⁷ *Guía de implantación del Modelo de Supervisión Renovada 2006*, op. cit., p. 13.

El Programa establecía cinco líneas generales de acción:

1. Diseño y establecimiento de políticas de gestión de la supervisión escolar, que tenía el propósito de establecer los lineamientos técnico-metodológicos y administrativos generales que orientarían la acción de la supervisión escolar
2. Diseño y operación de un programa de formación continua y desarrollo del sistema de apoyo técnico, con la intención de fortalecer las competencias profesionales de los equipos de supervisión (supervisores y asesores técnico pedagógicos) para que asesoraran y apoyaran los procesos pedagógicos de las escuelas
3. Integración de equipos de supervisión y operación del sistema de apoyo material, con el objetivo general de definir e integrar equipos de supervisión y reorganizar las zonas escolares
4. Diseño y operación de un programa de simplificación administrativa, con el fin de analizar, sistematizar y optimizar procesos y procedimientos administrativos de las unidades operativas relacionadas con las funciones y procesos de la supervisión escolar
5. Evaluación y sistematización, con el propósito de evaluar las fases de implementación del MOSURE para retroalimentar los procesos de diseño y operación de las acciones futuras de implementación del Modelo.¹⁸⁸

Como una de las condiciones para la implantación del MOSURE se planteó la necesidad de revisar y actualizar el Manual de Funciones y Facultades de Personal Directivo, CEDE y USAE (1998), dando paso a la formulación de los Lineamientos técnicos y orientaciones metodológicas generales para la operación de la supervisión renovada. En cuanto a las USAE, se proyectó poner en marcha un Proyecto de Fortalecimiento para que éstas asumieran algunos de los procedimientos que realizaban supervisores, jefes de sector y directores de escuela en materias como becas escolares, mantenimiento, infraestructura y operación de programas educativos federales. Así como el mantenimiento y actualización de un sistema de información que debería eliminar una serie de solicitudes de información hacia los supervisores, jefes de sector y directores escolares que resultaban ser innecesarias.¹⁸⁹

¹⁸⁸ *Documento rector para la implantación del Modelo de Supervisión Renovada, op. cit.*, p. 52-57.

¹⁸⁹ *Ibid.* p. 49-50.

En el caso de los CEDE, se pensó que formarían parte de un sistema de apoyo técnico para el desarrollo del Programa de Formación Continua de los equipos de supervisión, junto con las Oficinas Centrales de la SEG, las Delegaciones Regionales y la jefatura de sector. El centro del Programa sería generar las competencias necesarias en los supervisores para el desarrollo de sus funciones y la mejora de la calidad educativa. De igual forma, los CEDE serían considerados como agentes de apoyo externo a los supervisores en la realización de funciones como la asesoría, apoyo y monitoreo de las escuelas de educación básica.¹⁹⁰

La supervisión experimentaría una descarga de trabajo burocrático administrativo y, por lo tanto, tendría una mayor cantidad de tiempo para dedicarse a la realización de sus funciones técnico pedagógicas en las escuelas, para lo cual serían capacitados y asesorados constantemente por los CEDE, las Delegaciones Regionales, las Oficinas Centrales de la SEG y por los jefes de sector. En este sentido, el funcionamiento del MOSURE dependía de que tanto las USAE como los CEDE cubrieran con las expectativas que se habían generado respecto a ellos y de la capacidad de los supervisores escolares para coordinar sus acciones con estos agentes.

El MOSURE se implementó en una fase piloto durante los ciclos escolares 2004-2005 y 2005-2006, con 32 supervisores de los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria, 4 de cada una de las 8 Delegaciones Regionales del estado de Guanajuato. Como conclusión de la fase piloto y el inicio de su etapa de generalización (ciclo escolar 2005-2007) se promovió la documentación y recuperación de las experiencias de algunos de los supervisores que participaron en esta primera fase. Entre los principales comentarios de éstos podemos citar los siguientes:

- Los supervisores observaron avances en rubros como: la cantidad y calidad de las visitas a las escuelas; la capacitación y actualización de los equipos de supervisión; el fortalecimiento del vínculo entre la supervisión y las escuelas en aspectos técnico pedagógicos; la adopción del Proyecto Educativo de Zona como herramienta de planeación del trabajo en las escuelas; la

¹⁹⁰ Ibid. p. 29-32, 55.

coordinación del trabajo entre los CEDE, USAE y los supervisores; y, la revaloración de las funciones pedagógicas de los supervisores

- Entre las dificultades que han enfrentado se encuentran: la persistencia de las cargas de trabajo burocrático administrativo; la demanda hacia los supervisores de participar en reuniones de información, capacitación y actualización no programadas; los insuficientes avances en la simplificación administrativa, ya que existen tramites de control escolar que se duplican y triplican; la falta de compromiso y congruencia en las acciones de autoridades regionales y centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato; el desigual equipamiento de las oficinas de supervisión (computadora portátil, agenda electrónica, vehículo y cuenta de internet); y, la existencia de equipos de supervisión incompletos, con ausencia de Asesores Técnico Pedagógicos y secretarías.¹⁹¹

Es esperable que tanto los avances como las dificultades que experimentó el MOSURE en su fase de implementación piloto se incrementaran con el inicio de su generalización a todos los supervisores y jefes de sector del estado en el ciclo escolar 2006-2007, al pasar de atender a 30 supervisores a atender una población total de 79 jefes de sector y 519 supervisores de zona escolar. (Véanse Cuadro 8. Jefaturas de sector de educación básica en Guanajuato y Cuadro 9. Zonas escolares de educación básica en Guanajuato)

¹⁹¹ Secretaría de Educación de Guanajuato, Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE) (2006). *Hacia una supervisión renovada: experiencias de supervisores en la fase inicial de implantación del MOSURE*, Guanajuato, Gto., pp. 15, 27, 38-39 y 101-103.

Cuadro 8. Jefaturas de sector de educación básica en Guanajuato			
Nivel	Sistema		Total
	Federal	Estatad	
Preescolar	24	8	32
Primaria	27	8	35
Secundaria general		4	4
Telesecundaria		8	8
Total	51	28	79

Fuente: tomado de Secretaría de Educación de Guanajuato (abril del 2008). *Autoridades educativas*, documento de trabajo, Guanajuato, Gto.

Cuadro 9. Zonas escolares de educación básica en Guanajuato			
Nivel	Sistema		Total
	Federal	Estatad	
Inicial	1		1
Preescolar	97	31	128
Primaria	183	62	245
Secundaria general	13	14	27
Secundaria técnica	10	0	10
Telesecundaria		60	60
Educación especial	12	6	18
Educación física	21	9	30
Total	337	182	519

Fuente: tomado de Secretaría de Educación de Guanajuato (abril del 2008). *Autoridades educativas*, documento de trabajo, Guanajuato, Gto.

Sin embargo, aun cuando la generalización del MOSURE haya potenciado los avances y las dificultades que enfrentó en su fase piloto, es necesario considerar que éste tenía como objetivo revertir tendencias que venía experimentando la supervisión escolar históricamente, por ejemplo: la predisposición a realizar funciones de control burocrático administrativo sobre los niveles inferiores del sistema; la diferenciación en las condiciones de trabajo y de funcionamiento entre los servicios educativos de origen federal y estatal; y, la ambigüedad de las relaciones entre los niveles intermedios y superiores del sistema, y de éstos con los inferiores. En este sentido, es por demás esperable que los avances logrados por el MOSURE sean lentos y paulatinos y, por su parte, que los supervisores vayan modificando progresivamente sus formas de relación, comunicación y coordinación con los niveles inferiores, intermedios y superiores del sub-sistema educativo de Guanajuato.

III.2.3. Modelo de Supervisión Renovada: evidencias empíricas

En paralelo a la revisión de las opiniones vertidas en documentos escritos con respecto a la fase de implementación piloto del Modelo de Supervisión Renovada, se realizó una serie de entrevistas exploratorias con algunos de los supervisores y jefes de sector que participaron en esta fase en el año 2004 y que han valorado de cerca las fases sucesivas de generalización del Modelo

hacia el total de los supervisores del estado de Guanajuato. En concreto, fueron entrevistados dos jefes de sector y seis supervisoras de educación básica durante el periodo que va del 17 al 25 de junio del año 2008.

El conjunto de individuos seleccionado para la realización de las entrevistas tiene los siguientes atributos:

- Está compuesto de supervisoras y jefes de sector de los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria)
- Tiene presencia de supervisoras y jefes de sector que pertenecieron tanto al antiguo sub-sistema educativo estatal como al federal
- Las supervisoras y jefes de sector están adscritos a cuatro de las ocho Delegaciones Regionales de Educación del sub-sistema educativo de Guanajuato (II Noreste, IV Centro Oeste, V Este y VIII Sureste)
- Las supervisoras y jefes de sector formaron parte del grupo de 32 individuos con que, durante los ciclos escolares 2004-2005 y 2005-2006, se puso en marcha la fase de implementación piloto del Modelo de Supervisión Renovada y, por lo tanto, han podido acumular conocimientos valiosos sobre la emergencia y generalización del Modelo.

Las entrevistas tuvieron por objeto indagar si los supervisores pueden ser considerados como agentes relativamente autónomos dentro del sub-sistema educativo de Guanajuato y, como consecuencia, en un segundo momento, explorar las posibilidades de que estos agentes autónomos guíen sus acciones, relaciones y comunicación con los niveles inferiores, intermedios y superiores del sub-sistema, a partir de las pautas de orientación de la acción emitidas por este último, a través del Modelo de Supervisión Renovada. Para cumplir con los objetivos de las entrevistas, se estructuraron en cinco dimensiones de análisis construidas tomando como base el concepto de *débil acoplamiento* de Karl E. Weick:

1. Definición y diferenciación como un agente del sub-sistema educativo: tiene la intención de observar si los supervisores pueden distinguir la existencia de una diferenciación funcional entre los agentes del nivel intermedio del sub-sistema educativo, de tal manera que éstos

puedan coordinar sus acciones para, por una parte, transmitir las directrices para la conducción del servicio educativo al niveles inferior y para aumentar la capacidad del sub-sistema para observar los procesos que se desenvuelven al interior de los centros escolares, y, por la otra, para procurar la existencia de las condiciones funcionales (escuelas, mobiliario, materiales educativos, personal docente y alumnos) para que los niveles inferiores efectivamente permanezcan en movimiento y para observar que los procesos educativos se den de la forma proyectada.

En las entrevistas realizadas, se pudo observar que los supervisores y jefes de sector tienen relativamente claro cuales son las funciones de cada uno de los agentes que componen el nivel intermedio del sub-sistema educativo de Guanajuato y cual es la forma en que se deberían relacionar, coordinar y comunicar con los niveles inferiores, intermedios y superiores. En este contexto, los niveles intermedios del sub-sistema están compuestos por la supervisión de zona escolar, los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) y las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAE).¹⁹²

Las funciones del supervisor escolar, según los entrevistados, se concentran en la animación, planeación, asesoría, apoyo, monitoreo y evaluación del trabajo de directores, profesores y alumnos al interior de las escuelas. Estos son los procesos clave o técnicos de la supervisión escolar. A la par de estos procesos clave, los supervisores desempeñan un conjunto de funciones administrativas o funcionales, que están relacionadas con procurar las condiciones necesarias para que los centros educativos funcionen con regularidad; con transmitir información desde los niveles superiores del sub-sistema hacia los inferiores; y, con generar o asegurarse de que las escuelas generen la información y documentos de control escolar demandados por los niveles superiores, por ejemplo, inscripciones, altas y bajas de alumnos, evaluaciones, información de tiendas escolares, expedición de boletas y expedición de certificados de estudios. Sobresale el hecho de que, aunque los supervisores manifiestan cumplir funciones administrativas, tienden a evadir mencionarlas.

¹⁹² Por su parte, el nivel superior del sub-sistema está compuesto por las Oficinas Centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato y las ocho Delegaciones Regionales; y, el inferior por los centros de educación preescolar, primaria y secundaria.

En cuanto a la jefatura de sector escolar, los entrevistados mencionaron que cumple funciones muy parecidas o iguales a las de los supervisores escolares, pero ellos, los jefes de sector, hacia los supervisores escolares. Es decir, cumplen funciones de monitoreo, planeación, asesoría, apoyo y evaluación del trabajo de los supervisores de zona escolar, pero en un ámbito de influencia territorial y jerárquico mayor: el sector educativo. En algunos casos, pueden entrar en relación directa con los centros educativos, pero sólo por invitación o con el conocimiento expreso del supervisor escolar, porque de lo contrario esto se convertiría en un conflicto jerárquico. Por otra parte, se constituyen como una instancia de comunicación e intermediación entre la supervisión de zona escolar y el nivel superior del sub-sistema, cumpliendo funciones de transmisión de información desde las Regiones Educativas hacia la supervisión y de la supervisión hacia las Regiones Educativas.

Por su parte, los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE) tienen la función de dar asesoría pedagógica tanto a los supervisores escolares como a los centros educativos. Esta asesoría consiste básicamente en la reproducción, dentro de la zona escolar, de cursos de capacitación de carácter federal y estatal, y la producción de otro tipo de cursos que van más de acuerdo a las necesidades de formación que manifiestan tanto escuelas como supervisores y jefes de sector en sus proyectos educativos. Así como procurar las condiciones logísticas para que los cursos se puedan impartir: reproducir materiales, conseguir los espacios físicos y, en algunos casos, contactar a personal externo especializado para impartir los cursos. La asesoría que brindan estos Centros está dirigida a los tres niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria, pero sólo pueden entrar en contacto directo con los centros educativos por invitación o con conocimiento expreso de las autoridades educativas (jefatura de sector y supervisión escolar).

En cuanto a las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAE), tienen funciones de apoyo técnico administrativo a las supervisiones escolares, jefaturas de sector y a las escuelas en tres sentidos: en la dotación de recursos materiales, por ejemplo, libros de texto, bancas escolares, equipos de cómputo, financiamiento para la construcción de aulas, habilitación de

oficinas, pago de salarios a los maestros y becas escolares; producción de documentos y solicitud, a los centros educativos, de información de control escolar, como por ejemplo, calificaciones, asistencias, altas y bajas de alumnos; y, sólo un entrevistado mencionó que se hacían cargo de asuntos laborales, por ejemplo, licencias médicas, cambios de centro de trabajo y planeación de recursos humanos. Las Unidades brindan apoyo, al igual que los CEDE, a los tres niveles de educación básica y sólo entran en contacto con las escuelas bajo la autorización o con conocimiento expreso de los supervisores escolares.

Finalmente, las Delegaciones Regionales son un agente desconcentrado de la Secretaría de Educación de Guanajuato, con dos funciones principales: administrativas, que comprenden la provisión de recursos materiales y de generación de información de control escolar; y, las pedagógicas, que consisten en la generación de política educativa a nivel regional y en la implementación de la política estatal y federal en su ámbito de influencia (la región educativa, que puede incluir de uno a ocho municipios en el estado). Las USAE y los CEDE dependen directamente de las Regiones Educativas y son los agentes, a través de los cuales estas últimas se comunican formalmente con los supervisores de zona escolar, también lo puede hacer por conducto de la jefatura de sector, que es el nivel jerárquicamente superior a la supervisión escolar.

Como se apuntó con anterioridad, los entrevistados pueden distinguir relativamente bien la diferencia que existe entre las funciones de los agentes que integran el nivel intermedio y las dos de los que integran el nivel superior del sub-sistema educativo de Guanajuato. Sin embargo, se encontraron dos ambigüedades en las respuestas:

- La primera se refiere a las funciones administrativas de la supervisión escolar: los entrevistados tienen una especie reticencia a hablar de éstas, dando mayor espacio en sus respuestas a las funciones pedagógicas que desempeñan. Sin embargo, los que anunciaron algunas, enumeraron funciones muy parecidas a las que, en otro momento, le atribuyeron a las USAE: generar información y documentos de control escolar, por ejemplo, inscripciones, altas y bajas de alumnos, evaluaciones, información de tiendas escolares, expedición de boletas y de certificados de estudio.

- La segunda se refiere a la diferenciación de funciones entre la supervisión de zona escolar y la jefatura de sector escolar, en la que los entrevistados mencionan que cumplen funciones muy parecidas, sólo que los supervisores se enfocan a las escuelas y los jefes de sector a los supervisores escolares. Sin embargo, esta falta de diferenciación no puede ser atribuida a los entrevistados, sino que, de origen, las funciones de la jefatura de sector fueron definidas de forma análoga a las de la supervisión de zona escolar. La única diferencia entre la jefatura de sector y la supervisión de zona escolar fue su ámbito de competencia territorial: la supervisión escolar agrupa varias escuelas dentro de la zona y la jefatura de sector varias zonas escolares dentro del sector. La jefatura de sector fue creada con dos objetivos principales: para acortar los tramos de control burocrático administrativo entre las autoridades educativas y la supervisión de zona escolar, con la pretensión de hacer más eficiente el trabajo de la supervisión; y, para sumar un nuevo nivel al escalafón vertical del sistema educativo, abriendo la posibilidad de que los supervisores se pudieran promover a un nivel jerárquicamente superior, sin perder sus beneficios como trabajador de base, y, por lo tanto, no exentos de poder del SNTE. Pero, sin por ello formar parte de las autoridades educativas estatales o federales.¹⁹³

A lo largo de las respuestas de esta sección se pudo observar que la supervisión sigue siendo el principal agente, a través del cual se comunican los niveles superiores e intermedios con los inferiores del subsistema: las autoridades políticas del sub-sistema con las escuelas de educación básica. A la par, se observa que la supervisión tiene que invertir gran cantidad de energía en coordinar la comunicación y las relaciones directas de los niveles intermedios y superiores con los inferiores.

2. Comunicación y coordinación con los niveles superiores, intermedios e inferiores del sub-sistema: una vez establecida la existencia de una diferenciación de funciones al interior del sub-sistema y su claridad para el agente intermedio supervisor escolar, es necesario saber en

¹⁹³ Tapia García, Guillermo, *op. cit.*, p. 104.

qué medida estas funciones orientan la comunicación, relaciones y coordinación de las acciones del supervisor con estos niveles. El supuesto es que si existen mecanismos claros de comunicación, potencialmente se pueden coordinar los agentes para cumplir con las funciones antes exploradas. Sin embargo, si existen mecanismos claros de comunicación, pero los agentes no cuentan con las condiciones materiales de trabajo o la capacidad técnico profesional para cumplir con sus funciones, la coordinación entre ellos es algo poco probable. Finalmente, si no existen mecanismos claros de comunicación y los agentes no cuentan con las condiciones materiales de trabajo, ni con la capacidad técnico profesional para cumplir con sus funciones. Entonces, la comunicación, relaciones y coordinación entre los niveles intermedios e inferiores del sub-sistema se dan en un clima de total ambigüedad e imprevisibilidad.

Con respecto a la comunicación y coordinación entre la supervisión escolar y la jefatura de sector, estos dos agentes utilizan como mecanismo principal de comunicación al Proyecto Educativo: de zona, en el caso del supervisor; y, de sector, en el caso del jefe de sector. Esto en cuanto a sus funciones pedagógicas. Con respecto a sus funciones administrativas, utilizan como mecanismos de comunicación al Programa Anual de Trabajo para transmitir las necesidades en cuanto a recursos materiales o humanos de las escuelas. Los medios instrumentales, a través de los cuales se comunican son generalmente los oficios, teléfono e internet, que se distinguen de los instrumentos o mecanismos porque los medios instrumentales son canales o medios tecnológicos por los que fluye la información que implica selección de información, selección del acto de comunicar o del acto de entender y, por lo tanto, permiten entablar procesos de comunicación, pero no permiten coordinar las acciones en el largo o mediano plazo.¹⁹⁴

En este sentido, el Proyecto Educativo y el Programa Anual de Trabajo permiten comunicar las necesidades de las escuelas en cuanto a recursos materiales y capacitación de la supervisión escolar hacia la jefatura de sector, así como especificar y programar las ocasiones

¹⁹⁴ Véase Luhmann, Niklas (b) (2007). *Introducción a la teoría de sistemas*, Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete, Universidad Iberoamericana, Colección teoría social, México, p. 306.

en que tanto supervisor escolar como jefe de sector requieren entrar en contacto con las escuelas, a través de las visitas con enfoque, y en las que tiene que actuar cada uno por separado e interactuar con otros agentes del sub-sistema.

La efectividad de los mecanismos de comunicación para coordinar las acciones e interacciones de la jefatura de sector y la supervisión escolar se puede ver socavada por tres factores: la lejanía física entre las oficinas del supervisor y del jefe de sector; por la ausencia del jefe de sector en sus espacios de trabajo; y, por las discordancias entre la supervisión y la jefatura de sector en la selección de las formas de entender los instrumentos de comunicación (Proyecto Educativo y Programa Anual de Trabajo).

Ante este panorama, los medios instrumentales (oficios, teléfono e internet) sustituyen a los mecanismos de comunicación y se convierten en los articuladores de la comunicación e interacción entre estos dos agentes. Pero, sin la capacidad de programación de los mecanismos, que pueden especificar las relaciones entre las escuelas, la supervisión y la jefatura hasta por un periodo de un año, dando fechas, lugares, horarios y objetivos claros para estos contactos. En cambio, los medios instrumentales establecen una dinámica guiada por una especie de estímulo respuesta, en las que las relaciones se orientan en función de demandas específicas de la jefatura de sector a la supervisión y de esta última a las escuelas, y, viceversa, de las escuelas a la supervisión y de esta última a la jefatura de sector, pero sin ningún tipo de programación, ni espacio para la previsibilidad.

Con respecto a la comunicación y coordinación entre la supervisión escolar y los CEDE, se utiliza como principal mecanismo de comunicación el Proyecto Educativo de Zona. Este mecanismo, en un apartado definido como de apoyos externos, se establecen las necesidades de capacitación de las escuelas y de los mismos supervisores, y los cursos de capacitación estatales o federales que se deberán de impartir al inicio o durante el ciclo escolar. Así como los momentos en que de manera conjunta, supervisores y CEDE, deberán entrar en contacto con las escuelas, a través de visitas con enfoque, para emprender procesos de evaluación, asesoría o monitoreo de su trabajo. Este mecanismo permite a los CEDE programar y

coordinar sus acciones con la supervisión escolar para impartir los cursos de capacitación necesarios y realizar las visitas con enfoque.

La programación y la coordinación de las acciones entre los CEDE y la supervisión escolar se puede ver limitada por dos factores: el reducido número del personal que brinda servicio en los CEDE, limitando su capacidad para atender los tres niveles de educación básica; y, la falta de especialización del personal de estos mismos CEDE para el tratamiento de algunos de los temas propios de cada nivel de educación. Ante estas carencias, los supervisores pueden utilizar la parte de los recursos que el Programa Escuelas de Calidad transfiere a las escuelas con objeto de contratar servicios de capacitación para el personal docente o, en caso de no estar adscritos a este Programa, generar equipos de trabajo integrados por jefes de sector, supervisores, directores de escuela y profesores frente a grupos, sustituyendo el conocimiento especializado por su experiencia como directivos y docentes.

En lo que respecta a la comunicación y coordinación entre la supervisión escolar y las USAE, se utiliza como mecanismo principal de comunicación al Programa Anual de Trabajo, que transmite los requerimientos en cuanto a recursos materiales tanto de las escuelas como de la misma supervisión escolar. A la par del Programa Anual, se utilizan un conjunto de medios instrumentales para la transmisión de información y documentación de control escolar entre las escuelas, la supervisión escolar y las USAE, por ejemplo, internet, teléfono, oficios y, sobresale entre ellos, el Sistema para la Gestión del Control Administrativo Escolar (SISPE), que es un programa de cómputo utilizado por las escuelas para poner en la página electrónica de la Secretaría de Educación de Guanajuato los proyectos educativos y programas anuales de trabajo de las escuelas, y una serie de datos de control escolar, por ejemplo, matrícula, altas y bajas, calificaciones, alumnos reprobados, entre otros datos.

El Programa Anual de Trabajo es un instrumento eficaz para comunicar las necesidades materiales de las escuelas a las USAE y a las Delegaciones Regionales, quienes autorizan los recursos a las USAE para cubrir estas necesidades, con intermediación de la supervisión escolar. Por su parte, los medios instrumentales suplen la carencia de un mecanismo más

elaborado para transmitir la información de control escolar de las escuelas hacia las USAE, ya que se guían más por una serie de demandas no programadas de la USAE hacia las escuelas. Sin embargo, tanto el Programa de Trabajo Anual como los medios instrumentales permiten entablar proceso de comunicación entre la supervisión y las USAE, pero no con el objetivo de coordinar las acciones entre estos dos agentes, sino las que se dan entre las escuelas y las USAE, programando las fechas, horarios y objetivos con los que se deberán de dar estos contactos.

La capacidad de la supervisión para coordinar las acciones entre las USAE y las escuelas se puede ver limitada por tres factores: la carencia de las escuelas de estructuras ocupacionales completas, en las que no existe personal directivo o secretarias que se encarguen de generar la información de control escolar, los Proyectos Educativos o los Programas Anuales de Trabajo y, mucho menos, de cargarlos en el SISPE; la carencia por parte de las escuelas de la infraestructura necesaria (teléfono, luz eléctrica o internet) para hacer uso de los instrumentos electrónicos que el sub-sistema educativo generó para la captura de la información de control escolar; y, las fallas que, eventualmente, se pueden presentar en el SISPE.

Ante este panorama, los supervisores pueden comisionar a algún docente para que cumpla funciones directivas y para que produzca la información de control escolar requerida, regularmente fuera de su horario laboral. Comisión esta que no siempre es bien recibida por los docentes. En cuanto a las carencias en infraestructura, la supervisión ha llegado a generar espacios en sus oficinas o en las de la USAE con computadoras e internet para que los docentes puedan cargar la información al sistema electrónico. En su defecto, los docentes tienen que solventar con recursos propio la renta de equipos electrónicos y servicios de internet para cumplir con los requerimientos administrativos. Finalmente, ante las fallas en el SISPE, algunos supervisores han optado por solicitar a las escuelas la información en forma escrita o impresa y, a la par, seguir intentando cargarla al sistema.

Con respecto a la comunicación y coordinación entre la supervisión escolar y las Delegaciones Regionales, no existen mecanismos formales de comunicación entre la

supervisión y las Delegaciones Regionales, las relaciones y la comunicación entre estos agentes está mediada por la jefatura de sector. Eventualmente, la supervisión entra en contacto con las Delegaciones para la puesta en marcha de programas educativos, ejecución de jornadas de capacitación estatal y federal a los maestros o para reportar incidencias del personal docente.

Sin embargo, ante la ausencia de algunos jefes de sector o su lejanía física con respecto a la supervisión, el contacto entre las Delegaciones Regionales y la supervisión se puede hacer más frecuente, tomando a la jefatura de sector como una instancia a la que se tienen que notificar todas las gestiones que se hagan ante las Delegaciones y, en su caso, recibir el visto bueno para que puedan ser realizadas. En algunos casos, como una estrategia para agilizar trámites, que se podrían realizar a través del jefe de sector o la USAE, los supervisores se dirigen directamente a las Delegaciones Regionales. En este contexto, no existen mecanismos de comunicación, ni espacios para la coordinación de las acciones entre la supervisión y las Delegaciones Regionales, sino que sus contactos son eventuales y responden a las necesidades que los supervisores van observando en el desarrollo de su trabajo y las ocasiones en que las Delegaciones solicitan expresamente la colaboración de los supervisores.

En el caso de la comunicación y coordinación entre la supervisión escolar y las Oficinas Centrales de la Secretaría de Educación de Guanajuato, al igual que con las Delegaciones Regionales, no existen mecanismos formales de comunicación, únicamente se tiene previsto que entren en contacto en dos momentos: cuando tienen que tratar asuntos laborales (cambios de centro de trabajo, licencias médicas, licencia de gravidez, vacantes y nombramientos), que son competencia exclusiva de la Comisión Estatal Mixta SEG-SNTE; y, cuando tienen que dar trámite jurídico a algún conflicto o problema laboral dentro de la zona escolar. En general, la relación y comunicación entre las Oficinas Centrales y la supervisión está mediada por la jefatura de sector, las USAE y las Delegaciones Regionales.

En este bloque se pudo observar que, aun cuando existe una diferenciación funcional entre los agentes de los niveles intermedios y superiores, y ésta es conocida por los supervisores, la comunicación y la coordinación entre estos niveles no siempre se da en concordancia con las pautas de orientación emitidas por el sub-sistema educativo. Si bien los mecanismos de comunicación entre la supervisión escolar, jefatura de sector, USAE y CEDE pueden ser eficaces, las carencias en infraestructura física, estructuras ocupacionales, ausencias de individuos en sus espacios de trabajo y, en algunos casos, falta de competencia técnico profesional minan la capacidad de estos mecanismos para coordinar las acciones, dando paso a que la comunicación se lleve a cabo por medio de llamadas telefónicas, mensajes electrónicos u oficios que no permiten coordinar o programar las acciones en el largo o mediano plazo, sino que responden más a eventualidades. De igual forma, se pudo observar que los supervisores tienen capacidad para generar alternativas de acción ante las carencias que pueden enfrentar en el desarrollo de su trabajo.

3. Capacidad para observar las características específicas del nivel inferior del sub-sistema y del entorno de éste: en los apartados anteriores la atención se puso en cómo se comunica y coordina la supervisión con los niveles intermedios y superiores del sub-sistema. Una vez cubierta esta parte, es necesario indagar cómo se comunica y relaciona con el nivel inferior: las escuelas de educación básica, para, en un segundo momento, explorar cuál es su capacidad para observar las características, necesidades y problemas de las escuelas, y del contexto en que se encuentran inmersas. El supuesto es que la capacidad de la supervisión para observar al nivel inferior del sub-sistema depende de los mecanismos utilizados para establecer procesos de comunicación entre estos dos y los agentes externos (CEDE, USAE, jefatura de sector) que participan en este proceso.

La supervisión escolar establece procesos de comunicación con las escuelas en dos materias: una pedagógica y otra administrativa. En cuanto a la materia pedagógica, los procesos de comunicación son articulados por el Proyecto Escolar: de zona, en el caso de la supervisión; y, de escuelas, en el caso de los centros educativos. Estos proyectos permiten detectar y transmitir las necesidades de capacitación de las escuelas a la supervisión. A la par de los

proyectos, las visitas escolares son otro instrumento que permiten al supervisor escolar observar las condiciones en que se desarrolla el proceso educativo. Los agentes externos que participan en el proceso de comunicación entre la supervisión y las escuelas son la jefatura de sector y los CEDE. Los mecanismos a través del los cual participan en la comunicación son también los proyectos educativos y las visitas escolares.

El mecanismo más utilizado es el Proyecto Educativo, ya que permite seleccionar y transmitir información entre los diferentes actores de una forma relativamente fácil. Pero, tiene la limitante de que algunas escuelas están en medio de un proceso de aprendizaje y apropiación del instrumento. Por lo tanto, no siempre lo que se plasma en él está en concordancia con las necesidades y dinámica de trabajo real de las escuelas, pudiendo provocar distorsiones en la comunicación entre las escuelas, la supervisión, la jefatura de sector y los CEDE: fallas que pueden encontrar solución, a través de la participación de los supervisores en los órganos colegiados de las escuelas y en los propios órganos colegiados de zona, que son los equivalentes a los Consejos Técnicos de Escuela y Consejos Técnicos de Zona mencionados en los manuales de supervisión de 1987.

Por su parte, las visitas escolares o visitas con enfoque son un instrumento eficaz para observar la práctica diaria de las escuelas y, en su caso, proponer algunas soluciones o recomendaciones para mejorarlas. En éstas pueden participar, eventualmente, jefes de sector y los CEDE. Sin embargo, la capacidad de estos agentes para realizar estas visitas está condicionada por las cargas de trabajo a las que están sometidos. Los supervisores de zona pueden atender entre 15 y 29 centros de trabajo, entre ellos escuelas unitarias, bidocentes, tridocentes y de organización completa; los jefes de sector 7 zonas escolares; y, los CEDE las escuelas de educación básica dentro de un municipio. De tal manera que las oportunidades para realizar este tipo de visitas no son tan frecuentes. Pero, en contra partida, son oportunidades inmejorables para el supervisor escolar y agentes que lo acompañan para observar el trabajo en las aulas, la organización y funcionamiento general de la escuela, y la relación entre la escuela y la comunidad.

En cuanto a la materia administrativa, los procesos de comunicación son articulados por el Programa Anual de Trabajo: de zona, en el caso de la supervisión; y, de escuelas, en el caso de los centros educativos. Los programas anuales permiten detectar y transmitir las necesidades materiales de las escuelas a la supervisión escolar. A la par de los programas, los supervisores tienen que mediar la comunicación y coordinar las acciones entre las escuelas y la USAE para cubrir todos los requerimientos de información de control escolar, a través de la utilización del programa de cómputo SISPE y para distribuir en las escuelas los materiales educativos.

En cuanto al SISPE, ayuda en dos formas al supervisor a observar las características específicas de los centros educativos: primero, al descargarlo de la responsabilidad de producir toda la información de control escolar, permitiéndole ocupar más de su tiempo en la materia pedagógica; y, segundo, al poner en internet todos estos datos, se permite al supervisor utilizar esta información como un insumo para analizar los resultados más duros del proceso educativo desenvuelto en las escuelas y dar más solidez a sus visitas escolares. Asimismo, aunque no de la forma esperada, si las escuelas no cuentan con la infraestructura necesaria para utilizar este programa de cómputo (computadoras, internet, teléfono o luz eléctrica), los supervisores se ven obligados a observar las necesidades específicas de las escuelas, ya que son uno de los principales responsables de generar alternativas a estas carencias.

Aun cuando los Proyectos Educativos, Programa Anual de Trabajo, visitas escolares y el SISPE pueden presentar complicaciones en su elaboración, ejecución o utilización, se puede decir que son mecanismos eficaces para transmitir a la supervisión escolar la información necesaria para que pueda distinguir las características específicas, necesidades y problemas que experimentan las escuelas en su trabajo diario. En este contexto, quedan por indagar las condiciones con que cuenta la supervisión para generar respuestas a lo observado en los centros educativos.

4. Capacidad para generar soluciones a los problemas que observa en los niveles inferiores del sub-sistema: una vez establecida la capacidad de los supervisores para observar las características específicas del nivel inferior del sub-sistema y, en su caso, detectar problemas o necesidades concretas, se hace necesario analizar cuál es la capacidad de éstos para generar soluciones. El supuesto es que esta capacidad está determinada por las funciones en que concentra su labor, sus condiciones materiales de trabajo, el equipo de trabajo con que cuenta y la capacitación recibida para el desempeño de sus funciones.

En cuanto a las funciones en que se concentra el trabajo de los supervisores, los entrevistados tienden a mencionar que sus funciones primordiales se concentran en el apoyo, asesoría, monitoreo, evaluación y planeación del trabajo de las escuelas. Pero, no necesariamente son las funciones en las que invierten la mayor parte de su tiempo laboral. En este contexto, las repuestas de los supervisores se pueden clasificar en tres vertientes:

- En la primera se menciona que invierten la mayor parte de su tiempo en funciones técnico pedagógicas, realizadas a través de visitas con enfoque, reuniones de órgano colegiado y capacitación al personal docente y directivo, dejando la mayor parte de los asuntos de carácter administrativo a las USAE, secretarías y a los directores o encargados de las escuelas
- La segunda que existe un equilibrio entre el tiempo que le dedican a las funciones técnico pedagógicas, a través de las visitas con enfoque, la presencia en los órganos colegiados de las escuelas y en la capacitación del personal docente, y el tiempo que le dedican a las funciones técnico administrativas, de papeleo, en las que reciben el apoyo de las USAE, secretarías y directores de escuela
- En tercera se menciona que concentran la mayor parte de su tiempo en la realización de funciones administrativas y en la asistencia a reuniones de información, ya sea convocadas por la jefatura de sector, las Delegaciones Regionales o las administraciones municipales, y que observan en la USAE la instancia a través de la cual fluyen las demandas de información generadas desde el nivel superior del sub-sistema, que en ocasiones se duplica o triplica.

En cuanto a las condiciones materiales de trabajo, todos los supervisores coinciden en que cuentan con las condiciones mínimas necesarias para realizar sus funciones. A partir de la

puesta en marcha del MOSURE, se les ha dotado de una serie de recursos (computadoras portátiles, impresoras, automóviles, cuentas de internet, oficinas, recursos para papelería, productos de limpieza, combustible y mantenimiento para los vehículos). Sin embargo, estos recursos no han fluido con la misma rapidez, ni con el mismo volumen en todas las ocasiones, dándose casos en los que han recibido los recursos hace un par de meses, siendo que tienen participando en MOSURE desde el año 2004. A la par de estos nuevos recursos, algunos supervisores, cuentan con un conjunto de materiales que presentan cierto grado de deterioro y obsolescencia, por ejemplo, computadoras de escritorio, archiveros, escritorios y oficinas habilitadas.

Por su parte, en los equipos de supervisión o personal de apoyo es en donde se observó la mayor heterogeneidad. Los supervisores pueden contar desde sólo una secretaria hasta tres secretarías y dos Asesores Técnico Pedagógicos (ATP). Los supervisores mencionan que, normativamente, tienen derecho a tener una secretaría y un ATP de planta, y a un Asesor Técnico Pedagógico adicional sólo cuando, dentro de la planta docente de las escuelas, quede un profesor sin grupo, el cual puede ser comisionado a la supervisión, pero que, cuando la escuela lo requiera, éste tiene que regresar a su centro de trabajo.

Llama la atención que, dentro de los supervisores de origen estatal, existe la percepción de que los supervisores de origen federal tienen más personal de apoyo y menos escuelas a su cargo; y, viceversa, dentro de los supervisores de origen federal, existe la percepción de que los de origen estatal tienen mejores equipos de apoyo y menos escuelas a su cargo, pudiendo citar ejemplos específicos. Sin embargo, se pudo observar que la heterogeneidad en cuanto a la composición de los equipos de apoyo y el número de escuelas a cargo es un fenómeno que afecta tanto a los supervisores estatales como a los federales.

En cuanto a la distribución de funciones de los equipos de supervisión, se pudo observar que, generalmente, las secretarías se hacen cargo de todo el papeleo, de la carga administrativa de la supervisión y los ATP, en caso de existir, participan en órganos colegiados de escuela y zona escolar, en visitas escolares, en cursos de capacitación, siempre bajo el monitoreo del

supervisor escolar. En caso de no contar con ATP, el supervisor es el que tiene que llevar la responsabilidad principal de estos órganos colegiados, visitas escolares y cursos de capacitación. Todas estas actividades se programan en el Proyecto Escolar, en el que detallan las actividades a desarrollar, objetivos de éstas, fechas en que se deberán realizar, participantes y responsables de que las actividades se desarrollen de la forma proyectada.

Finalmente, en cuanto a la capacitación recibida por los supervisores para el desarrollo de sus funciones, comentaron que con la capacitación recibida a partir de la puesta en marcha del MOSURE se cubrió un enorme vacío, porque anteriormente no existían cursos de inducción para los individuos que ingresaban al puesto: muchos de los supervisores que están en funciones se forjaron en la práctica, por ensayo y error. Los supervisores que participaron en la etapa piloto del Modelo, junto con personal del CEDE, USAE, Delegaciones Regionales y algunos jefes de sector, recibieron capacitación a lo largo de los dos años que duró esta etapa (ciclos escolares 2004-2005 y 2005-2006), con personal interno y externo de la SEG.

Los supervisores expresaron un alto grado de valoración por la capacitación recibida en esta fase. Sin embargo, en la etapa de generalización, en la que las líneas y objetivos centrales del Modelo fueron transmitidas por los CEDE, personal de las Delegaciones y algunos de estos mismos supervisores al resto de la población de supervisores y jefes de sector, en una especie de capacitación en cascada, se perdió mucho del impulso dado al Modelo por las autoridades en la etapa piloto, de la motivación de los supervisores para participar e incluso de los contenidos propios del MOSURE.

A lo largo de las entrevistas se pudo observar como los supervisores están constantemente generando alternativas a los problemas que enfrentan en el desempeño de su trabajo y de sus relaciones, por ejemplo, a la falta de personal especialización en los CEDE, a las carencias de infraestructura física de las escuelas, a la falta de contacto con la jefatura de sector. En este contexto, se puede observar que existen supervisores que concentran gran parte de su trabajo en la atención de asuntos burocrático administrativos, que se encargan de que las escuelas tengan las condiciones mínimas para funcionar, que tienen pocas oportunidades para observar

los procesos educativos que se dan en las escuelas y, por lo tanto, tienen pocos espacios para poner en práctica los conocimientos y habilidades adquiridos en su participación en el MOSURE.

Existen otros supervisores que guardan un equilibrio entre las funciones administrativas y pedagógicas que tienen que desarrollar, dejan primordialmente el trabajo administrativo a sus secretarías, al personal de las USAE y a los directores de escuela, enfocándose a observar y resolver cualquier eventualidad que se presente en el trabajo de las escuelas, utilizando para ello los conocimientos adquiridos en el MOSURE y en su trayectoria como docentes, pero sin descuidar el trabajo administrativo.

Finalmente, existen supervisores que dedican su tiempo fundamentalmente a observar el proceso de enseñanza aprendizaje que se desarrolla en las escuelas, utilizando para ello los conocimientos e instrumentos adquiridos en el MOSURE, el apoyo del CEDE y la experiencia adquirida a través de su trayectoria profesional, dejando la atención de los asuntos burocrático administrativos al personal de la USAE, directores de escuela y secretarías.

A través de las preguntas realizadas en este bloque se puede inferir que, si bien las condiciones materiales de trabajo de los supervisores y la composición de sus equipos de apoyo pueden influir en el desarrollo de sus funciones, no determinan en qué aspectos del funcionamiento de las escuelas se concentran; sí lo hacen las condiciones materiales de las escuelas (edificios escolares, teléfono, luz, internet, equipos de cómputo, personal docente, directivo y administrativo) y el apoyo que puedan recibir tanto de los CEDE como de las USAE. Porque, cuando estos tres elementos no están cubiertos, el supervisor tiene que generar alternativas para compensar las carencias.

Sin embargo, una vez que estos tres elementos están presentes, la capacidad del supervisor para observar y, en su caso, resolver las eventualidades que se presentan en el proceso de enseñanza aprendizaje depende de la solidez de la capacitación recibida y de la disposición

personal para movilizar los recursos y coordinar las acciones de los agentes con que tiene contacto.

5. Autodeterminación de los elementos y capacidad de resistencia ante las pautas de orientación de la acción emitidas por el sub-sistema: este apartado tiene la intención de explorar la actitud que asumen los supervisores y los agentes con que se comunica y coordina sus acciones ante las pautas de orientación de la acción emitidas por el sub-sistema educativo. En este caso, las pautas de orientación emitidas por el sub-sistema están constituidas por las directrices del Modelo de Supervisión Renovada. Así, el supuesto es que los resultados del MOSURE están sujetos a la recepción que tenga de parte de los agentes a los que está dirigido (supervisores y jefes de sector) y de los que se ven imbuidos de alguna forma (CEDE, USAE y escuelas).

Con respecto a las escuelas, en un principio, la presencia de los supervisores en ellas no sólo para revisar el libro de registros de asistencias, la higiene de los edificios y alumnos, el trabajo de los maestros, sino también para observar el desarrollo de las clases, de los órganos colegiados, la elaboración del Proyecto Educativo y el Programa Anual de Trabajo, generó fenómenos de extrañeza y renuencia de parte del personal de la escuela, que se sentía invadido un su espacio. Pero la continuidad de la presencia del supervisor en la escuela y el cambio en el contenido de las visitas (del control burocrático administrativo a la asesoría, monitoreo y apoyo) ha podido vencer progresivamente esta reticencia. Sin embargo, en los casos en que el supervisor no ha cambiado el sentido de sus relaciones con las escuelas y el contenido de las visitas, se sigue considerando lo que pasa dentro de las aulas competencia exclusiva de los docentes.

Por su parte, los CEDE tienen un conocimiento, al menos, tan profundo sobre el MOSURE como los supervisores mismos, ya que participaron en su fase piloto de implementación y fueron los principales responsables de generalizar el Modelo al resto de los supervisores. En cuanto a sus responsabilidades, el Modelo ayudó a clarificar sus funciones como una instancia de apoyo externo a los supervisores, a través de la organización y ejecución de cursos de capacitación, y de acompañamiento a los supervisores en las visitas con enfoque.

Sin embargo, su capacidad para apoyar a la supervisión y a las escuelas se puede ver limitada por la reducida cantidad de personal con que cuentan y por la imposibilidad de especializarse en todos los temas de la educación básica. En última instancia, está en las manos del supervisor movilizar o utilizar los recursos que ofrecen los CEDE.

Las USAE participaron en el MOSURE, a través de un proceso de simplificación administrativa en el que se digitalizaron algunos trámites y otros, como la revisión del uso de los recursos financieros, la distribución de materiales y mobiliario educativo, pasaron de la responsabilidad de la supervisión escolar a la de la USAE y los directores de escuela. Esta simplificación debería de descargar a la supervisión del trabajo administrativo y darle más espacio para dedicarse al trabajo técnico pedagógico. Sin embargo, fallas en los sistemas de cómputo y carencias de materiales de las escuelas, han hecho a la supervisión seguir asumiendo un papel activo en la generación de la información de control escolar.

Por otra parte, las Delegaciones Regionales participaron muy de cerca en la etapa piloto de implementación del MOSURE, a través del seguimiento y ejecución de cada una de las políticas y estrategias operativas de implementación del Modelo. Sin embargo, según la opinión de algunos supervisores, en la fase de generalización del Modelo, poco a poco se fue diluyendo el impulso y seguimiento de las Delegaciones a las acciones proyectadas y al trabajo mismo de los supervisores.

En cuanto a la jefatura de sector, ésta ha sido involucrada en el Modelo como parte de los equipos de supervisión, cumpliendo funciones de asesoría a la supervisión escolar y participación en órganos colegiados de sector y de zona escolar, pero también con capacidad para formar parte de los equipos que realizan las visitas con enfoque. Al parecer, han dejado de ser sólo los transmisores o el medio de comunicación entre la supervisión escolar y las Delegaciones Regionales, para asumir un papel más activo en la coordinación de las acciones entre la supervisión escolar y las escuelas. Sin embargo, existen jefes de sector, que aun cuando han tomado parte en los cursos de inducción del MOSURE, siguen orientando sus relaciones con la supervisión escolar por su superioridad jerárquica.

Los supervisores mencionan haber experimentado una definición clara de sus funciones y sus relaciones con los CEDE, USAE, jefatura de sector y escuelas. Así como una re-orientación de las relaciones y formas de comunicarse con las escuelas, pasando del control burocrático administrativo de su funcionamiento a una observación de los procesos de enseñanza aprendizaje, que es lo que ellos consideran como lo fundamental. En algunos casos, el MOSURE sólo vino a consolidar y a dar estructura al trabajo que ellos ya realizaban por iniciativa propia y guiados por la experiencia adquirida a lo largo de su trayectoria profesional. Sin embargo, algunos otros se han negado a participar en las actividades del MOSURE, por considerar que les traerá mayores cargas de trabajo. Asimismo, algunos subutilizan los recursos materiales dotados como parte de las políticas del Modelo, por tener poca familiaridad con el uso de las tecnologías de la información y por no saber conducir vehículos de velocidades o estándar.

Finalmente, los supervisores tienden a resaltar como beneficios principales del Modelo la capacitación recibida para el desarrollo de sus funciones, los recursos materiales obtenidos y la descarga de la responsabilidad de realizar el trabajo burocrático administrativo. Sobre todo, valoran la oportunidad que abre el MOSURE de cambiar el sentido de sus relaciones con las escuelas, la jefatura de sector, CEDE y USAE, intentando pasar del control burocrático administrativo y las relaciones jerárquicas al trabajo en equipo, con objetivos compartidos y centrado en generar las condiciones necesarias para que el proceso de enseñanza aprendizaje se dé de manera adecuada.

En cuanto a las cosas que se podrían mejorar, consideran que es necesario atender las carencias materiales tanto de algunas supervisiones como de escuelas que se encuentran en condiciones poco favorables para el desarrollo de sus funciones; profundizar el proceso de simplificación administrativa para que el supervisor se desprenda de este tipo de trabajo y se pueda dedicar a asuntos técnico pedagógicos; fortalecer las capacidades del CEDE para brindar apoyo a los supervisores y escuelas de los tres niveles de educación básica; fortalecer el proceso de capacitación de los supervisores y de todos los agentes que participan en el

MOSURE, ya que se experimenta una etapa crítica en la que se puede aumentar la comprensión y apropiación de éste o empezar a perder los conocimientos y habilidades ganadas; finalmente, consideran que es necesario que las autoridades educativas den un nuevo impulso al Modelo, aumentando el seguimiento a las acciones realizadas y emprendiendo procesos de evaluación de lo hecho al momento. De manera que los supervisores y jefes de sector, que hasta ahora se han mantenido al margen, se puedan ir integrando poco a poco.

A lo largo de las entrevista se pudo observar que existe una diferenciación clara de las funciones de cada uno de los agentes de los niveles superiores e intermedios del sub-sistema educativo de Guanajuato, exceptuando la diferenciación entre la supervisión de zona escolar y la jefatura de sector, que es un problema que se atribuye a la creación o nacimiento de esta figura y no al conocimiento de los actores. En este sentido, existen las bases para que los agentes, en el momento de entrar en contacto, puedan distinguir con claridad cuales son las expectativas que el sub-sistema ha generado en cuanto a las formas en que se debería de comunicar, relacionar y coordinar con el resto de los agentes y niveles. Esta diferenciación abre un abanico de alternativas de acción a los agentes, pero sólo éstos pueden decidir, en última instancia, en base a cuales orientarán sus relaciones.

A diferencia de lo observado en las acciones o programas educativos federales, en los que la figura del supervisor parecía ser desplazada por la del director y la de los equipos técnicos, el supervisor escolar sigue siendo el principal agente que comunica a los niveles superiores e inferiores del sub-sistema educativo de Guanajuato, sumándosele la función de coordinar las relaciones y comunicación entre los agentes del niveles intermedio (CEDE, USAE y la misma supervisión) y de éstos con los del inferior (escuelas de educación básica).

Sin embargo, la capacidad de la supervisión para coordinar éstas, a través de mecanismos como el Proyecto Escolar, Programa Anual de Trabajo y el SISPE, se puede ver minada por carencias en infraestructura física, estructuras ocupacionales incompletas, ausencia de individuos en sus espacios de trabajo y, en algunos casos, falta de competencia técnico profesional de algunos individuos para cumplir con las expectativas que se tienen sobre ellos. Ante este panorama, la

supervisión escolar tiene que asumir el compromiso o el papel de compensar estas carencias, de tal manera que los servicios educativos no se detengan por fallas de comunicación y coordinación entre estos agentes.

Por otra parte, las capacidades de la supervisión para observar las características específicas o problemas del nivel inferior del sub-sistema y, en su caso, proponer soluciones alternativas a éstos son indicativas de la re-orientación de las relaciones de la supervisión escolar: de orientar sus relaciones con las escuelas a partir de las necesidades de control burocrático administrativo del nivel superior del sistema educativo nacional centralizado a orientar sus relaciones con las escuelas en función de las peculiaridades de éstas y de la necesidad del sub-sistema educativo descentralizado de observar los rendimientos comparativos del proceso educativo. En este sentido, se pudo observar que aun cuando los proyectos educativos, programas anuales de trabajo, visitas escolares y el SISPE pueden presentar complicaciones en su elaboración, ejecución o utilización, se puede decir que son mecanismos eficaces para transmitir a la supervisión escolar la información necesaria para que ésta pueda distinguir las características específicas, necesidades y problemas que experimentan las escuelas en su trabajo diario.

Sin embargo, lo que determina en cuáles de estas características, necesidades y problemas se concentra el supervisor son las condiciones materiales de las escuelas (edificios escolares, teléfono, luz, internet, equipos de cómputo, personal docente, directivo y administrativo) y el apoyo que puedan recibir tanto de los CEDE como de las USAE, ya que estos son los elementos mínimos indispensables para que las escuelas puedan brindar los servicios educativos. Una vez esto está resuelto, la capacidad del supervisor para observar y, en su caso, resolver las eventualidades que se presentan en el proceso educativo depende de la solidez de la capacitación recibida y de la disposición personal para movilizar los recursos y coordinar las acciones de los agentes con que tiene que entrar en contacto.

Finalmente, a lo largo de las entrevistas se pudo observar que los actores pueden comunicarse, relacionarse y coordinarse de la forma proyectada por el sub-sistema, pero que también, en

algunos casos, pueden tener problemas para cumplir con las expectativas que se han generado sobre ellos. Es decir, existe un cierto grado de variabilidad o imprevisibilidad en las acciones y en sus consecuencias, por ejemplo, que existan mecanismos claros de comunicación entre la supervisión y el CEDE, no implica que este último tenga el personal y la capacidad técnica para cubrir las expectativas generadas por la supervisión escolar.

La variabilidad o imprevisibilidad en las acciones es reforzada por la capacidad de los individuos y agentes de asumir una posición reflexiva ante las pautas de orientación de la acción emitidas por el nivel superior. En el transcurso de las entrevistas se pudo observar que tanto supervisores como jefes de sector pueden asumir actitudes de apoyo, de crítica o resistencia ante las acciones del Modelo de Supervisión Renovada, una combinación de éstas en diferentes momentos o en uno mismo. Ténganse como ejemplos los siguientes: un jefe de sector puede asistir a los cursos de inducción al Modelo y recibir los recursos materiales que éste dota, pero no por ello modificar su forma de relacionarse, comunicarse y coordinarse con la supervisión escolar y las escuelas; un supervisor puede estar absolutamente convencido de los beneficios del Modelo, pero sin dejar de recalcar la necesidad de mejorar las condiciones materiales de las escuelas, la capacitación del personal docente y directivo, y los procesos de simplificación administrativa; y, una escuela puede mostrar descontento ante la intervención del supervisor en un espacio tradicionalmente reservado al docente: el salón de clases.

Ante este panorama, es esperable que las intenciones del sub-sistema educativo de Guanajuato de especificar y homogeneizar las formas de relación, comunicación y coordinación entre los agentes de los niveles superiores, intermedios e inferiores, a través de programas educativos como el MOSURE, tengan efectos desiguales. Esto se explica no por la segmentación del sub-sistema en servicios de origen federal y estatal, sino por la existencia de un fenómeno de variabilidad o imprevisibilidad en las acciones y de sus consecuencias que afecta por igual a los dos que, en última instancia, está determinado por la existencia de individuos con desigual capacidad y disposición para cumplir con las expectativas generadas sobre ellos.

Capítulo IV. Conclusiones

Con el objeto de responder a las preguntas ¿cómo la descentralización del sistema educativo nacional desató un proceso de complejización que dio como resultado la conformación de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados?; y, ¿por qué los procesos de reforma de la supervisión escolar de la educación básica emprendidos por el sub-sistema educativo del estado de Guanajuato experimentan dificultades para ser completados?, éstas se descompusieron en pequeñas partes de más fácil tratamiento y, que al asociar las observaciones hechas en cada una, permitirían dar respuesta a las interrogantes globales. Las partes exploradas son: 1) la explicación del sistema educativo mexicano como un sistema social complejo; 2) la complejización y diferenciación del sistema educativo mexicano; 3) la emergencia del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato como efecto de un proceso de diferenciación experimentado al interior del sistema educativo nacional; 4) la explicación del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato como débilmente acoplado; y, 5) el análisis de la capacidad de los supervisores para completar y acompañar las reformas emprendidas por el sub-sistema educativo estatal de Guanajuato.

En primer lugar, en cuanto a la explicación del sistema educativo mexicano como un sistema social complejo, se pudo observar que el sistema educativo es producto de un proceso histórico de diferenciación/distinción de funciones entre el sistema y su entorno. Este proceso estuvo marcado por la reducción de complejidad del mundo social, que se refiere a la reducción de elementos dentro del sistema educativo y de sus relaciones posibles, a través de la definición de operaciones y códigos propios que orientarían los procesos de comunicación en su interior.

En este contexto, el sistema educativo nacional se constituyó a través de la definición de las operaciones que le son propias (generación, aplicación, difusión y transmisión de conocimientos con diversos grados de especialización) y de su código, que está referido a la *selección social* (adscripción de posiciones dentro y fuera del sistema). Esta selección, dentro del sistema educativo, se realizaría de acuerdo a criterios que establece él mismo y, en buena medida, pueden influir en las oportunidades de selección dentro de otros sistemas sociales como el económico o

el jurídico. Es decir, el sistema educativo se diferenciaba de otros sistemas sociales por su capacidad para, a partir de su código, repartir mejores o peores posiciones sociales.¹⁹⁵

En función del panorama expuesto con anterioridad, se puede decir que el sistema educativo mexicano se ha construido a partir del progresivo aumento de su capacidad para compensar las ventajas y desventajas de los individuos producto de su educación familiar y de su extracción social. Esta compensación permitió la *homogeneización del comienzo* necesaria para la emergencia del sistema educativo, a través del aumento progresivo de su capacidad para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a él.

Por otra parte, el sistema educativo se construyó a la par del Estado mexicano, si no es que en franca dependencia de él, dando como resultado que el sistema educativo tuviera que procesar objetivos y expectativas del sistema político en sus patrones de funcionamiento. Así fue como el sistema educativo mexicano tomó como uno de sus propósitos la formación de los ciudadanos que echaba de menos el Estado mexicano y su sistema de partidos, a través de la “incorporación”, “homogeneización” y “civilización” de la población esparcida a lo largo y ancho del territorio nacional.¹⁹⁶

En cuanto a la complejización del sistema educativo mexicano, se pudo observar que, como efecto de su intención de *homogeneización del comienzo* de los individuos que recibían sus servicios y atribuirse los rendimientos diferenciales del proceso educativo, a través de la pretensión de universalizar el acceso al sistema de educación escolarizada y de compensar las desventajas producto de la educación familiar y extracción social, el sistema se enfrascó en una dinámica de constante aumento de su tamaño, de las oficinas, departamentos, subdirecciones, maestros, personal administrativo y alumnos.

¹⁹⁵ Luhmann, Niklas y Schorr, Karl (c). “Presupuestos estructurales de una pedagogía reformista. Análisis sociológicos de la pedagogía moderna”, en *Revista de Educación*, Formación general, conocimiento escolar y reforma educativa (1), enero-abril, 1990, España, p. 56.

¹⁹⁶ Loyo, Engracia. “El largo camino a la centralización educativa 1920-1992”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F., p. 50.

En su lucha por homogeneizar el comienzo, por aumentar la cobertura de los servicios educativos, el sistema prestó menor atención y desarrolló menos capacidad para la evaluación de los rendimientos comparativamente diferenciales de los procesos educativos; relegó a un segundo plano la valoración de los aprendizajes que los individuos adquirirían en el transcurso de las carreras que forjaban. En este contexto, la capacidad del sistema educativo para efectuar procesos de selección social y de asignación de posiciones se tornó visiblemente limitada. Lo que sucedía al interior de las aulas era un proceso no observado por el sistema y dejado al libre arbitrio de los docentes.

El sistema educativo se hizo más complejo en tanto que enfrentó el reto de seleccionar, de entre un número incalculable de formas posibles de relación, la manera en que deberían relacionarse un número creciente de elementos heterogéneos entre sí, tratando en todo momento de conservar la unidad del sistema y procesando los intentos de intervención de los sistemas que se encuentran en su entorno, principalmente el sistema político. La complejidad alcanzada por el sistema educativo mexicano en su faceta centralizada, sus dificultades para conservar la unidad del sistema y para asegurar el flujo de información y comunicación en su interior son indicativos de que el sistema rebasó el umbral por encima del cual resulta imposible establecer alguna forma de relación directa entre cada uno de los elementos. Esta situación se hizo intolerable hacia la primera mitad de la década de 1990, orillando al sistema a emprender un proceso de complejización compleja, en el que se vio en la necesidad de seleccionar formas alternativas de relación entre sus elementos, dejando de lado la idea de que era posible que todos se relacionaran directamente.

Este proceso se puede caracterizar como una diferenciación sistémica que trajo consigo el inicio del proceso de descentralización del sistema educativo mexicano y la determinación de nuevas formas de relación entre la federación, estados, sindicato, jefes de sector, supervisores, directores y maestros frente a grupo. Esta diferenciación buscaba resolver los problemas de coordinación y comunicación entre los agentes, y las dificultades del sistema para observar los procesos educativos que se desarrollaban al interior de las aulas escolares.

Hasta aquí se ha podido observar como el sistema educativo mexicano se ha conformado como efecto de un proceso de diferenciación de la educación impartida en la familia y del aumento de su *racionalidad*, entendida como un aumento de su capacidad de irritabilidad y de resonancia.¹⁹⁷ Es decir que el sistema se diferenció de la educación privada y religiosa, del sistema político mexicano y de las organizaciones de representación laboral. Pero, al mismo tiempo, incorporó aspectos particulares de éstos en su lógica de funcionamiento:

1. La educación privada y religiosa no fue excluida por completo del sistema, sino que se generaron, por una parte, regulaciones para que este tipo de educación observara requerimientos mínimos en cuanto a contenidos académicos, edificios escolares, planta docente y calendarios escolares, y, por otra parte, se crearon mecanismos para que las familias participaran en algunos aspectos del funcionamiento del sistema, sobretudo en el nivel inferior (centros escolares), como las cooperativas escolares, asociaciones de padres de familia, cuotas económicas, y análisis de contenidos y materiales educativos.
2. Las organizaciones de representación laboral, específicamente las de representación magisterial, se construyeron de forma independiente del sistema educativo. Pero, al mismo tiempo que la diversidad cedió ante un sindicato único (SNTE), el sistema fue cediendo voluntariamente y perdiendo parcialmente el control sobre algunos procesos, como la distribución de puestos de trabajo, la aplicación de la normatividad educativa y la administración de beneficios laborales. Las prerrogativas del sindicato llegaron a un grado tal que fue formalmente reconocido como el titular único de las relaciones laborales del magisterio mexicano en la Ley General de Educación de 1993.
3. La organización educativa es producto del *acoplamiento estructural* (proceso mediante el cual un sistema social selecciona los efectos que otro puede producir en él y filtrar lo que no es conveniente que los produzca) entre el sistema político y el educativo (compuesto por los *ámbitos traslapantes* en los que la intención educativa y la selección social no son operaciones fundamentales, pero que cumplen funciones de enseñanza aprendizaje, por ejemplo, la familia, la empresa y los sistemas político y jurídico).¹⁹⁸ Una vez establecidos el código y operaciones de la organización, lo esperable era que se independizara del sistema

¹⁹⁷ Luhmann, Niklas (b) (2007). *Introducción a la teoría de sistemas*, Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete, Universidad Iberoamericana, Colección teoría social, México, p. 146.

¹⁹⁸ Corsi, Giancarlo, *Ob. Cit.*, p. 27; y, Luhmann, Niklas y Schorr, Karl (c), *Ob. Cit.*, p. 27.

político. Sin embargo, siguió influyendo en la organización educativa: primero, a través de la exigencia de que formara a los ciudadanos que el sistema político necesitaba; después, por medio de la inclusión de agentes del sistema político y de su sistema de partidos en puestos clave de la organización; y, de forma permanente, a través de la dependencia endémica que tiene la organización de los recursos que fluyen desde el sistema político.

Estos tres puntos dan sustento a la afirmación de que el sistema educativo mexicano fue procesando las irritaciones provenientes de su entorno, a través de la generación de estructuras propias, como por ejemplo, asociaciones de padres de familia, comisiones SEP-SNTE, subdirecciones y departamentos educativos, en algo que podría ser calificado como un efecto de resonancia del sistema ante su entorno. No obstante, estas capacidades de irritación y de resonancia de la organización encontraron un límite en el que estos estímulos ya no pudieron ser procesados adecuadamente, y la organización empezó a experimentar algo que podría calificarse como un proceso de colonización, en el que los intereses de las organizaciones privadas, religiosas, de padres de familia, sindical y del sistema político, invadieron a la organización educativa. Esto obtiene verificación empírica en la capacidad del SNTE para oponerse a los proyectos descentralizadores, del sistema político para colocar a sus agentes en los niveles superiores de la organización educativa y de las organizaciones privadas, religiosas y de padres de familia para seguir influyendo en los contenidos académicos.

En este contexto, se puede decir que la dinámica de funcionamiento y construcción del sistema educativo mexicano, además de estar marcada por la *selección social* y la socialización de los alumnos, está condicionada por el manejo de las pretensiones excesivas de las organizaciones y sistemas que están en su entorno.¹⁹⁹ En conjunto, la colonización del sistema educativo mexicano y su crecimiento excesivo, generaron en el sistema un impulso por actualizar sus funciones primarias y por establecer nuevas formas de relación y comunicación entre los agentes de que estaba compuesto. Pero su capacidad para lograr transformar las relaciones en su interior y actualizar sus funciones estaba en absoluta dependencia de su competencia para manejar las

¹⁹⁹ Véase Corsi, Giancarlo, *Ob. Cit.*, p. 59.

pretensiones de que era presa, proceso que se puede observar claramente en la descentralización educativa de 1992 y de la emergencia de sub-sistemas educativos estatales.

El sistema planteó un primer proyecto descentralizador a finales de la década de 1950. Sin embargo, este proyecto, junto con otros tres que se plantearon de forma posterior, no se desarrolló de la forma proyectada por la oposición ofrecida hacia éstos por el SNTE y el sector magisterial. Estos proyectos descentralizadores reflejan la imagen de un sistema que es perfectamente capaz de detectar problemas y plantear alternativas a ellos. Pero, incapaz de resolverlos efectivamente. En buena parte, por la capacidad de los agentes de que está compuesto y de los grupos de poder generados en su entorno de ofrecer una oposición infranqueable. En este sentido, para que pudiera haber un cambio en la dinámica de funcionamiento y estructura de relaciones, se hacía indispensable generar un consenso entre los agentes, al menos entre los más poderosos, de que esto era necesario y ventajoso para cada uno de ellos.

Este consenso se logró en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) por los gobiernos de los estados, el Gobierno federal y el SNTE, dando paso libre a una reestructuración global del sistema educativo. Una parte importante de este proceso fue la descentralización del sistema educativo, a través de la cual se distribuyeron las facultades para la dirección y administración del sistema educativo entre el Gobierno federal y los gobiernos estatales.

Más allá de si esta descentralización tuvo una naturaleza centralizadora o si abrió núcleos de decisión para los gobiernos estatales, lo que queda claro es que permitió al sistema especificar nuevas formas de relación, comunicación y coordinación entre sus elementos y dio paso a la emergencia de sub-sistemas educativos estatales. La SEP canceló prácticamente cualquier posibilidad de establecer relaciones directas con las escuelas, excepto en el caso del diseño y ejecución de programas compensatorias. Asimismo, acotó su relación con los sub-sistemas estatales al diseño de los programas educativos y de capacitación docente, la evaluación del sistema y la transferencia de recursos financieros. Por su parte, los gobiernos estatales asumieron

la responsabilidad de administrar los servicios de educación normal, básica, indígena y especial. Así como la infraestructura educativa, instrumentos normativos, personal docente, alumnos y de los recursos financieros necesarios para su funcionamiento.

En este contexto, a nivel de los gobiernos de los estados de la República, se enfrentó el reto de integrar sub-sistemas educativos propios y diferenciados del sistema educativo nacional, y, a nivel del Gobierno federal, se enfrentó el de integrar un sistema educativo nacional compuesto por un conjunto de sub-sistemas educativos estatales relativamente autónomos. En este trabajo, se concentró la atención en la forma en que los gobiernos de los estados, particularmente el de Guanajuato, enfrentaron el desafío de construir sub-sistemas educativos propios con los recursos materiales y humanos que la federación delegó en ellos.

Es así como se perfilaron dos estrategias a seguir: en donde no existían servicios educativos estatales, los recursos materiales y humanos transferidos desde la federación se integraron al conjunto de instituciones ya existentes en el estado, ejemplo de estos son Aguascalientes, Hidalgo y Michoacán; y, en donde existían servicios educativos estatales, se actuó para fusionar o establecer mecanismos de coordinación entre las organizaciones federales y estatales, de tal manera que ambas dieran origen a un sub-sistema educativo único, no sin antes pasar por un periodo de competencia por el control de los recursos y facultades que la federación delegó, ejemplo de estos casos son Jalisco, Puebla y Veracruz. Aun cuando las estrategias de acción seguidas fueron diferentes, todos los estados buscaban generar sub-sistemas estatales de educación con estructuras y pautas de orientación de la acción propias que permitieran a los agentes de que estaban compuestos comunicarse, relacionarse y coordinarse.

El estado de Guanajuato se encontraba en la segunda situación, antes de la descentralización educativa, brindaban servicios educativos dos organizaciones: la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR), que administraba los servicios educativos estatales; y, el Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (IFyME), que administraba los servicios federales. Con la descentralización educativa, estas dos organizaciones entraron en una competencia por tomar el control del sub-sistema educativo naciente. Sin embargo, dada la

relativa autonomía de cada una de las organizaciones, no había un estímulo lo suficientemente fuerte como para que éstas se comunicaran y coordinaran. Al igual que en el sistema educativo nacional centralizado, los cambios en la organización y funcionamiento del sub-sistema educativo de Guanajuato estaban condicionados por la existencia o no de un consenso sobre lo que era necesario y ventajoso hacer.

Finalmente, el estímulo llegó desde el sistema político estatal, al ordenar la creación de la Comisión para la Integración del Sistema Educativo (1993) y después la de la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato en (1995). Ambas tuvieron el objetivo de buscar e implementar mecanismos para la coordinación y comunicación de las dos organizaciones educativas:

- La Comisión para la Integración del Sistema Educativo logró fusionar las dos organizaciones, pero sin desaparecer total mente sus estructuras para dar origen a otra nueva, sino que sólo se realizó una sobre-posición de éstas, dando origen a departamentos A y B dentro de la nueva organización, que conservo provisionalmente el nombre de la SECyR. En este contexto, a pesar de que las dos organizaciones fueron integradas en una misma estructura, ambas seguían funcionando paralelamente, sin establecer proceso de coordinación una con la otra.
- La Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato profundizó aún más la fusión de las dos organizaciones desapareciendo los departamentos A y B, y organizando la SECyR por funciones, para lo cual se dio origen al Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato. El Plan Rector planteaba cuatro estrategias de acción, que después se transformaron en cuatro modelos estratégicos: La Escuela, La Supervisión Escolar, Las Unidades Municipales de Educación (después renombradas como Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación -USAE) y Las Oficinas Centrales. A estos modelos se agregó el de los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), que son una adaptación local de los Centros de Maestros promovidos por la SEP como uno de los componentes del ANMEB. En conjunto, los cinco modelos vendrían a especificar las funciones y las formas en que se deberían comunicar, relacionar y coordinar todos los elementos del sub-sistema educativo de Guanajuato.

De los cinco modelos, sólo el de la supervisión escolar no se pudo poner en funcionamiento, porque el SNTE, además de percibir un proceso de desplazamiento de la figura del supervisor con la creación de las USAE y los CEDE, no consentía la idea de que la supervisión se reorganizara en Unidades de Supervisión de Educación Básica (USEB), en las que los supervisores tendrían que generar competencias para atender las escuelas de los tres niveles de educación básica y eliminar la tradicional separación entre escuelas y zonas de origen federal y estatal. Los restantes cuatro modelos, aun cuando experimentaron diferentes obstáculos y cuestionamientos en su implantación, lograron ponerse en funcionamiento y, con el tiempo, diferentes grados de consolidación.

Una vez más, ahora en el seno del sub-sistema de Guanajuato, se puede observar la capacidad de resistencia de los agentes. Sin embargo, también se pueden observar otros dos fenómenos: en primer lugar, la capacidad del sub-sistema para aislar la resistencia ofrecida ante la implementación del Modelo de Supervisión y seguir adelante con los restantes cuatro; y, segundo, la incorporación de un nuevo agente al sub-sistema, los CEDE, sin por ello alterar significativamente su dinámica. Estos dos elementos son síntoma del grado de estabilidad alcanzado, ya que se pudieron aislar y agregar agentes sin alterar significativamente la dinámica de funcionamiento.

Un elemento más a resaltar es la incorporación dentro del Modelo de la Escuela del Proyecto Escolar o Proyecto Educativo como un mecanismo de transformación de las relaciones, comunicación y coordinación dentro de la escuela y de ésta con los niveles intermedios y superiores del sub-sistema educativo. En la primera mitad de la década de 1990, Junto con Aguascalientes, Guanajuato fue una de las primeras entidades en que se re-tomó el Proyecto Escolar, que después sería componente central de programas educativos federales como el de La Gestión Escolar en la Escuela Primaria (1997) y el Programa Escuelas de Calidad (2001). En última instancia, la utilización del Proyecto Escolar es un síntoma más de la independencia del sub-sistema educativo estatal de Guanajuato.

Pero, la incorporación de los CEDE a los modelos estratégicos del Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato es muestra de que la SEP todavía conserva cierta capacidad para influenciar el funcionamiento del sub-sistema de Guanajuato y de los restantes sub-sistemas estatales. Las estrategias utilizadas por la SEP para lograr estos efectos son principalmente la elaboración de planes de estudio, programas educativos federales y la transferencia de recursos financieros, que pueden utilizarse por separado o en conjunto, como por ejemplo en el Programa Escuelas de Calidad, que es un programa educativo federal reforzado con la transferencia de recursos económicos a las escuelas. Lo relevante es que si bien los sub-sistemas educativos estatales gozan de cierta independencia, no por ello carecen de mecanismos de comunicación, relación y coordinación con las autoridades educativas federales o con los demás sub-sistemas educativos estatales.

Los cinco modelos planteados en el Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato pueden ser interpretados como *planes causales generalizados*, por los que el sub-sistema intentó orientar las acciones de sus componentes en relación a sí mismos y a los demás, determinando una serie de alternativas de acción y relación posibles, de entre las cuales los agentes podrían elegir la más adecuada de acuerdo a la situación en la que se encontraran y poner a prueba su elección. Sin embargo, en la elaboración de estos planes se observó de una forma demasiado estable a los agentes, ya que no se tomó en cuenta la posición de éstos ante los modelos de Escuela, Oficinas Centrales, Supervisión escolar, UME o CEDE, sino que en todo momento se privilegiaron los aspectos técnicos y el apresuramiento por promover cambios.

Esta forma de proceder mostró sus efectos indeseados rápidamente: el Modelo de Oficinas Centrales logró fusionar los departamentos A y B, pero no eliminó la tradicional división entre trabajadores de origen estatal y trabajadores de origen federal; el Modelo de la Escuela logró introducir al Proyecto Escolar o Educativo como principal instrumento de planeación educativa y de articulación de las relaciones de la escuela con los niveles intermedios y superiores del sub-sistema, pero no logró que éste fuera asumido como algo más que un documento burocrático administrativo más; los modelos de las UME y los CEDE lograron ser implementados, pero no consiguieron eliminar la sensación de que asumían funciones propias de la supervisión escolar y,

por lo tanto, que estaban desplazando a ésta del lugar de privilegio que había ocupado hasta entonces; y, el Modelo de la Supervisión escolar simplemente no logró ser implementado, por la oposición del SNTE y de los propios supervisores.

Si bien cuatro de los cinco modelos pudieron implementarse, ir perfeccionándose y aumentando el grado de aceptación por parte de los agentes receptores, el Modelo de supervisión fue rechazado y, por lo tanto, los supervisores siguieron orientando sus relaciones con los demás agentes en función de las alternativas de acción heredadas o exportadas del sistema educativo centralizado. En este sentido, los supervisores siguieron orientándose a partir de las necesidades de expansión, homogeneización, vigilancia y verificación del funcionamiento de las escuelas, y de cara a las necesidades de las autoridades educativas.

Se puede observar que, en el transcurso del periodo de 1985 a 1999, un conjunto de agentes y estructuras del sub-sistema desaparecieron (SECyR e IFyME), aparecieron (CEDE, USAE, Oficinas Centrales de la SEG y Delegaciones Regionales) y permanecieron inamovibles (supervisión escolar y jefatura de sector), pero se invirtió relativamente poco esfuerzo para diferenciar y aclarar las funciones de cada uno de éstos, abriendo paso a un periodo de ambigüedad e imprevisibilidad de las relaciones y formas de comunicación dentro del sub-sistema. Si bien cabe la posibilidad de que estas funciones y relaciones pudieran haber ido aclarándose a través del contacto directo entre los agentes y la necesidad de coordinar sus acciones, no hubo acciones de la envergadura de las observadas durante el periodo de 1985-1999 para lograr este efecto.

Posteriormente, en el año 2004, emergió de forma renovada el *plan causal generalizado* Modelo de supervisión de 1994, ahora nombrado Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE), con el objeto de abatir el rezago en que había caído la supervisión y la jefatura de sector. El MOSURE vino a diferenciar y aclarar las relaciones de estos dos agentes con las de los que se agregaron al sub-sistema a partir de la descentralización educativa, abriendo un espacio para la adecuada comunicación, relación y coordinación de las acciones entre éstos. De tal manera que todos los agentes se articularan para generar en las escuelas las condiciones materiales (infraestructura

escolar) y académicas (apoyo, asesoría, monitoreo, evaluación y planeación) para que pudieran llevar a cabo la socialización de los alumnos. Sin embargo, los agentes del sub-sistema no siempre actúan y se relacionan en función de las alternativas de acción y formas de relación especificadas en el MOSURE, porque no en todos los casos están en posición de cumplir con las expectativas generadas sobre ellos, ya sea por carencias en la infraestructura física, estructuras ocupacionales, disposición de los individuos para realizar sus funciones o competencias técnico profesionales.

Dado que le fue asignada a la supervisión la responsabilidad de coordinar la comunicación y relaciones de los niveles intermedios y superiores con las escuelas, también es ésta sobre la que recae la principal responsabilidad de compensar la imposibilidad de los demás agentes para cumplir con sus funciones. Es decir que si los CEDE no cuentan con el personal suficiente o las competencias técnico profesionales necesarias para brindar asesoría a las escuelas, la supervisión tiene que generar alternativas para solucionar este problema, sólo por mencionar un ejemplo. En este sentido, se puede distinguir un segmento de supervisores que se empeñan en generar las condiciones mínimas para que las escuelas funcionen y tienen pocos espacios para observar los procesos de enseñanza aprendizaje que se desenvuelven al interior de los centros escolares.

Existe otro segmento que, al estimar que los agentes del nivel intermedio y superior del sub-sistema pueden cumplir con sus funciones de una forma aceptable y que los del nivel inferior no tienen carencias de infraestructura o personal importantes, dedican una parte importante de sus esfuerzos a observar y generar alternativas a los problemas que se puedan presentar en los procesos de enseñanza aprendizaje de las escuelas. Desde luego, existe un segmento que ocupa una posición intermedia, en la que se esfuerzan por garantizar las condiciones mínimas para que las escuelas funcionen, para compensar las limitaciones de los agentes con que tiene que entrar en contacto para cumplir sus funciones y, al mismo tiempo, observar los procesos que se desenvuelven al interior de los centros escolares.

En este mismo sentido, se pudo observar que los supervisores cuentan con una serie de mecanismos que les permiten observar las características específicas, necesidades y problemas

que experimentan las escuelas en su trabajo diario. Sin embargo, lo que determina a cuáles de estas características, necesidades y problemas puede reaccionar son: en primer lugar, que las escuelas cuenten con las condiciones mínimas necesarias para su funcionamiento (edificios escolares, teléfono, luz, internet, equipos de cómputo, personal docente, directivo y administrativo) y el apoyo que puedan recibir de la jefatura de sector, de los CEDE y de las USAE, ya que estos son los elementos mínimos indispensables para que las escuelas puedan brindar los servicios educativos; y, en segundo lugar, una vez estas condiciones mínimas están cubiertas, la capacidad del supervisor para observar y, en su caso, resolver las eventualidades que se presentan en el proceso educativo depende de la solidez de la capacitación recibida y de la disposición personal para movilizar los recursos y coordinar las acciones de los agentes con que tiene que entrar en contacto.

Lo relevante de estos párrafos es que nos permiten observar que los actores pueden comunicarse, relacionarse y coordinarse de la forma proyectada por el sub-sistema, pero que también, en algunos casos, pueden tener problemas para cumplir con las expectativas que se han generado sobre ellos. Es decir, existe un cierto grado de variabilidad o imprevisibilidad en las acciones y en sus consecuencias. Esta peculiaridad de las relaciones en el sub-sistema educativo de Guanajuato está reforzada por la capacidad de los individuos y agentes de asumir una posición reflexiva ante las pautas de orientación de la acción emitidas por el nivel superior. Es decir que tanto supervisores como jefes de sector y escuelas pueden asumir actitudes de apoyo, de crítica o resistencia ante las pautas de orientación de la acción emitidas por el nivel superior del sub-sistema o una combinación de éstas en diferentes momentos o en uno mismo.

Con lo expuesto hasta este punto, ciñéndome a lo que Karl E. Weick establece como características de los sistemas débilmente acoplados, puedo aseverar que el sub-sistema educativo de Guanajuato puede ser caracterizado como débilmente acoplado. Las observaciones empíricas que permiten hacer esta aseveración se exponen a continuación:

- La aparición, desaparición y permanencia de agentes en el sub-sistema a partir de la descentralización educativa, son síntoma de la estabilidad del sub-sistema, ya que estos cambios no perturbaron de manera irresoluble al sub-sistema

- La permanencia de estructuras propias de los sub-sistemas educativos estatal y federal a pesar de la fusión de la SECyR y el IFyME, indica la perseverancia del sub-sistema ante cambios vertiginosos, pero también sus limitaciones para seleccionar con precisión lo que se preserva y lo que se modifica
- La implementación de cuatro de los cinco modelos que planteó el Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato (La Escuela, Las Unidades Municipales de Educación, Los Centros de Desarrollo Educativo y las Oficinas Centrales), la imposibilidad para implementar otro (La Supervisión Escolar) y el posterior re-diseño e implementación de este último (Modelo de Supervisión Renovada), lo que indica es la capacidad para realizar adaptaciones localizadas en las que cualquier elemento puede ajustarse y modificarse en razón de una contingencia sin afectar a todo el sub-sistema. A la par, permite observar las dificultades para que cambios globales sean aceptados e implementados uniformemente
- La diferenciación funcional y separación entre los agentes del sub-sistema educativo de Guanajuato es indicativa de la existencia de elementos independientes y potencialmente capaces de observar las peculiaridades de su medio ambiente y generar soluciones novedosas a los problemas observados
- La capacidad de los supervisores para detectar y compensar la imposibilidad de algunos agentes para cumplir con sus funciones, y para detectar las necesidades de las escuelas y movilizar los recursos necesarios para dar respuesta a éstas, representa la materialización de la capacidad de los agentes independientes (supervisores escolares) para generar soluciones novedosas
- Las manifestaciones de resistencia del SNTE, supervisores y de las escuelas, pero también de anuencia y apoyo a las acciones emprendidas por las autoridades educativas, son expresión de la autodeterminación de los elementos y de su capacidad de asumir una actitud reflexiva.

Lo importante de caracterizar al sub-sistema educativo de Guanajuato como un sistema débilmente acoplado es que los elementos de que está compuesto y sus relaciones tienen una peculiaridad: los agentes y niveles del un sistema débilmente acoplado están ligados de alguna forma, pero cada uno conserva una identidad propia y una separación lógica y física, y sus

relaciones, comunicación y coordinación pueden ser débiles en sus efectos, sin importancia, lentos en respuesta o infrecuentes. Es decir, las acciones y relaciones de los agentes no están completamente determinadas por una ordenación racional, sino que se distinguen por un cierto dejo de arbitrariedad.²⁰⁰

Una vez establecida esta característica, se exploró el acoplamiento de la supervisión con los agentes del nivel intermedio (CEDE, USAE y jefatura de sector) y superior (Oficinas Centrales de la SEG y Delegaciones Regionales) del sub-sistema, con el objeto de explorar la posibilidad de que estos agentes se comuniquen, relacionen y coordinen de una manera que permita a la supervisión generar en las escuelas las condiciones materiales (infraestructura escolar) y académicas (apoyo, asesoría, monitoreo, evaluación y planeación) para que puedan llevar a cabo la socialización de los alumnos con resultados que podrían ser descritos o, al menos, esperables como de calidad.

Si bien por asociación de ideas se puede decir que, dado que la supervisión escolar forma parte de un sub-sistema débilmente acoplado, sus relaciones, comunicación y coordinación con los agentes del nivel intermedio pueden ser débiles en sus efectos, sin importancia, lentas en respuesta o infrecuentes y, por lo tanto, su capacidad para generar en las escuelas las condiciones necesarias para que desarrollen la socialización de los alumnos es limitada, lo cierto es que ésta es sólo una posibilidad. La indagación sobre el acoplamiento de la supervisión permitió observar que junto a fenómenos de débil acoplamiento, se pueden observar otros que podrían definirse como de acoplamiento fuerte, en los que los agentes cuentan con los recursos materiales, competencia técnica y disposición para emprender procesos de comunicación y coordinación de sus acciones de una forma que se apega mucho a lo proyectado por el sub-sistema. Estas observaciones se asemejan a lo descrito por Karl E. Weick en los sistemas débilmente acoplados: *La regla común sería que un acoplamiento fuerte en una parte del sistema puede ocurrir sólo si hay acoplamiento débil en otra parte de éste.*²⁰¹

²⁰⁰ Weick E., Karl. "Las organizaciones educativas como sistemas débilmente acoplados", traducción de Fernando Galindo Céspedes, en *Administrative Science Quarterly*, No. 21, 1976, p. 3.

²⁰¹ *Ibid.* p. 10.

En este contexto, se puede decir que las relaciones de la supervisión escolar con los niveles superiores e intermedios están más que marcadas por la debilidad de sus efectos, sin importancia, lentas en respuesta o infrecuentes, por la variabilidad en las condiciones materiales, en la capacidad técnico académica y en la disposición para orientar sus relaciones con las pautas emitidas por el sub-sistema. De tal manera que también su capacidad para generar en las escuelas las condiciones necesarias para que desarrollen el proceso de socialización son variables o desiguales.

Por otra parte, el débil o fuerte acoplamiento del sub-sistema no se debe a que éste conserve en su interior estructuras de relaciones propias de los antiguos sub-sistemas educativos federal y estatal, sino a que está compuesto de agentes con cierto grado de independencia; capaces de seleccionar de entre las alternativas que genera el sub-sistema, en función de las cuales orienta sus acciones u oponerse abiertamente a ellas; capaces de observar problemas y generar soluciones novedosas a éstos, pero con desiguales condiciones materiales y capacidades técnico académicas para cumplir con las expectativas que el subsistema genera sobre ellos, en caso de así desearlo. Esto hace que, ante una misma situación, los agentes puedan tomar cursos de acción diferentes, con resultados diferentes o semejantes.

El débil acoplamiento del sub-sistema implica que sus intenciones de establecer pautas de orientación de la acción homogéneas a los agentes de que está compuesto, entre ellos la supervisión escolar, obtengan resultados variables o no homogéneos. Es decir, que muy probablemente habrá individuos que efectivamente guíen sus acciones por éstas. Pero, a la par, habrá individuos que eventualmente las observen y otros que simplemente las evadan. Sin embargo, estos resultados pueden ser superados a través del mejoramiento de los planes causales por los que transmite las pautas de orientación y alternativas de acción a los agentes, y de la inversión de una mayor cantidad de recursos en la observación de la forma en cómo estos planes son incorporados por los agentes. De tal manera que, progresivamente, se vayan transformando las relaciones dentro del sub-sistema y su capacidad para encontrar resultados relativamente homogéneos.

Bibliografía

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1992.

Álvarez Aranda, Enrique *et. al.* (2003). *Proyecto de innovación: vinculación entre Oficinas Centrales, Delegaciones Regionales y Supervisores*, Programa de Formación de Funcionarios de los Sistemas Educativos Estatales, Posgrado en Política y Gestión Educativa, FLACSO, SEP, UNESCO, IIEP, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México.

Ángel Ruz, Miguel *et. al.* (2006). *Experiencias internacionales en supervisión escolar. Sistematización y análisis comparado*, Dirección de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, Santiago.

Antúñez, Serafín (1998). *El Proyecto Educativo de Centro*, primera edición, Editorial GRAÓ, España, Barcelona.

Arnaut, Alberto (a) (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F.

Arnaut, Alberto (b). “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F.

Arnaut, Alberto (c) (2003). “Supervisión y dirección escolar”, en *Administración educativa federalizada en México (1992-2002), versión preliminar, notas para los funcionarios del Programa SEP-FLACSO*, México, Distrito Federal.

Barba Casilla, Bonifacio (2000). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, Secretaría de Educación Pública, México, D.F.

Bolívar, Antonio. “Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora”, *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, No. 7, año 2003.

Bracho, Teresa (2003). *El Programa Escuelas de Calidad. PEC 2001-2003: Evaluación externa*, Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Administración Pública, México, Distrito Federal.

Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE-México, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Calvo Pontón, Beatriz *et. al.* (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, IIEP, UNESCO, París.

Camacho Sandoval, Salvador (2004). *Educación y alternancia política en México. Los casos de Guanajuato y Aguascalientes*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, SIHGO, México, Aguascalientes.

Carron, Gabriel y De Grauwe, Anton (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura, tendencias en supervisión escolar*, IIEP, UNESCO, París.

Casassus, Juan (2000). *Problemas de gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*, UNESCO.

Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales para estudiar y proponer una normatividad que regule el servicio de apoyo técnico pedagógico (2005). *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela*, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicios, México, Distrito Federal.

Conde Flores, Silvia L. “Nuevo León. Diagnóstico de las estructuras de supervisión y apoyo”, en Calvo, Pontón Beatriz *et. al.* (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*, IIEP, UNESCO, París.

Consejo Científico del CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

De Grauwe, Anton. “Mejorar la supervisión: una tarea desafiante”, *Carta Informativa del IIEP*, Vol. XVI, N° 4, octubre-diciembre de 1998.

Del Castillo Alemán, Gloria (coord.) (2007). *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Di Gropello, Emanuela. “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 68.

Díaz Barriga, Ángel (1993). “Los procesos académicos y los procesos de gestión escolar”, en Tarea docente. Una perspectiva didáctica grupal y psicosocial, Nueva Imagen, UNAM, México, D.F.

Dirección General de Educación Primaria, Dirección General de Delegaciones y Dirección General de Organización y Métodos (1982). *Manual de operación del supervisor escolar de educación primaria (estados)*, México, Distrito Federal.

Dirección General de Educación Primaria, Subsecretaría Técnica de la CIDAP, Comisión Interna de Administración y Programación (1987). *Manual del supervisor de zona de educación primaria*, México, Distrito Federal.

Espinosa González, Antonio (1991). *Reformas, inspección y evaluación. Aproximación histórico-comparativa, normativa y sistémica*, Editorial Escuela Española, Madrid, España.

Ezpeleta, Justa. “Federalización y reforma educativa”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F.

Fierro Evans, Ma. Cecilia. “Los supervisores opinan acerca del futuro de su función”, *Sinéctica*, No. 18, Enero-junio del 2001.

Fierro Evans, Ma. Cecilia (coord. gral.) (2000). *Perfil de funciones de la supervisión escolar para el sistema educativo de Guanajuato. SUPERA-SEG*, documento final, Universidad Iberoamericana de León, Programa Institucional de Investigaciones en Educación, León, Guanajuato.

Fierro Evans, Ma. Cecilia y Tapia G., Guillermo, “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F.

Fullan, G. Michael y Stiegelbauer (2000). *El cambio educativo: guía de planeación para maestros*, Trillas, México.

Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Educación de Guanajuato, Acuerdo normativo SEG-SNTE (1998). *Manual de funciones y facultades del personal directivo, CEDE's y USAE's*, Guanajuato, Gto.

Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Educación de Guanajuato (2005). *Documento rector para la implantación del Modelo de Supervisión Renovada*, Guanajuato, Gto.

Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Educación, SNTE (2005). *Guía de implantación del Modelo de Supervisión Renovada 2006*, Guanajuato, Gto.

Gómez Marín, Juan Antonio. “Supervisión y control del sistema y de los centros educativos en distintos países de Europa”, *Avances en supervisión educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, No. 3, mayo del 2006.

Guerra Mendoza, Marcelino (2006). *Efectos de la descentralización educativa en la función del supervisor escolar de educación básica en el estado de Guanajuato*, FLACSO-México, Maestría en Políticas Públicas Comparadas.

Latapí Sarre, Pablo (2006). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1993, México, Distrito Federal.

Loyo, Engracia. “El largo camino a la centralización educativa 1920-1992”, en Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e Innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, D.F.

Luhmann, Niklas (a) (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Universidad Iberoamericana, Anthropos, Centro Editorial Javerino, España, Barcelona.

Luhmann, Niklas (b) (2007). *Introducción a la teoría de sistemas*, Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete, Universidad Iberoamericana, Colección teoría social, México.

Luhmann, Niklas y Schorr, Karl (c). “Presupuestos estructurales de una pedagogía reformista. Análisis sociológicos de la pedagogía moderna”, en *Revista de Educación*, Formación general, conocimiento escolar y reforma educativa (1), enero-abril, 1990, España.

Luhmann, Niklas (d) (1996). *Teoría de la sociedad y pedagogía*, Paidós Educador, España, Barcelona.

Medellín Torres, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, Serie políticas sociales, No 93, Santiago de Chile.

Miranda López, Francisco (2001). *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, El Colegio de México, Universidad Pedagógica Nacional, México, D.F.

Miranda Martín, Enrique. “La supervisión escolar y el cambio educativo”, *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, No. 6, año 2002.

Navarro, Luis et. al. (2002). *La supervisión técnico-pedagógica en Chile*, IIPE, París.

Reglas de Operación del Programa de Investigación e Innovación La Gestión en la Escuela Primaria, Diario Oficial de la Federación, 2002, México, Distrito Federal.

Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad, Diario Oficial de la Federación, 2001, México, Distrito Federal.

Rodríguez, Darío (1991). *Sociedad y teoría de sistemas*, Editorial universitaria, Santiago de Chile.

Santizo Rodall, Claudia (1997). *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, documento de trabajo del CIDE, número 56, México, D.F.

Secretaría de Educación Cultura y Recreación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1991). *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*, Talleres gráficos del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación de Guanajuato (abril del 2008). *Autoridades educativas*, documento de trabajo, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación de Guanajuato, Modelo de Supervisión Renovada (MOSURE) (2006). *Hacia una supervisión renovada: experiencias de supervisores en la fase inicial de implantación del MOSURE*, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación Pública (1993). *Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993*, México, D.F.

Secretaría de Educación Pública (1994). *Compendio estadístico por entidad federativa 1993*, México, D.F.

Secretaría de Educación Pública (s/a). *Documento de formulación y aprobación de los proyectos de la AECE. Presentación y resumen del proyecto: La Gestión Escolar en la Escuela Primaria*, Documento de trabajo, México, Distrito Federal.

Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del sistema educativo en Guanajuato*, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. La supervisión escolar*, documento preliminar sujeto a revisión, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. La escuela*, documento preliminar sujeto a revisión, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo básico. Oficinas Centrales*, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo. Modelo Básico. Unidades de Supervisión de Educación Básica*, Guanajuato, Gto.

Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1994). *Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato. Reorganización de la función supervisión en el estado de Guanajuato. Plan operativo de la primera fase*, documento de trabajo, primera versión, Guanajuato, Gto.

SECyR, FyME (1993). *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*, Guanajuato, Gto.

SEG-SNTE, Gobierno del Estado, Secretaría de Educación de Guanajuato (1998). *Programa Para la Transformación Educativa*, Guanajuato, Gto.

Tapia García, Guillermo (2004). *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Tesis de la Maestría en Innovación Educativa, Generación 1989-1991, Guanajuato, Gto.

Tapia Uribe, Medardo. “Federalización y gestión educativa estatal”, *REMIE*, Vol. 9, No. 21, abril-junio de 2004.

Unda Chino, Matilde. “Sistema educativo y supervisión en Perú”, *Avances en supervisión educativa. Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, No. 4, septiembre de 2006.

Veloz Ávila, Norma I. (1998). *La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F.

Weber, Max (1964). *Economía y sociedad*, FCE, México, D.F.

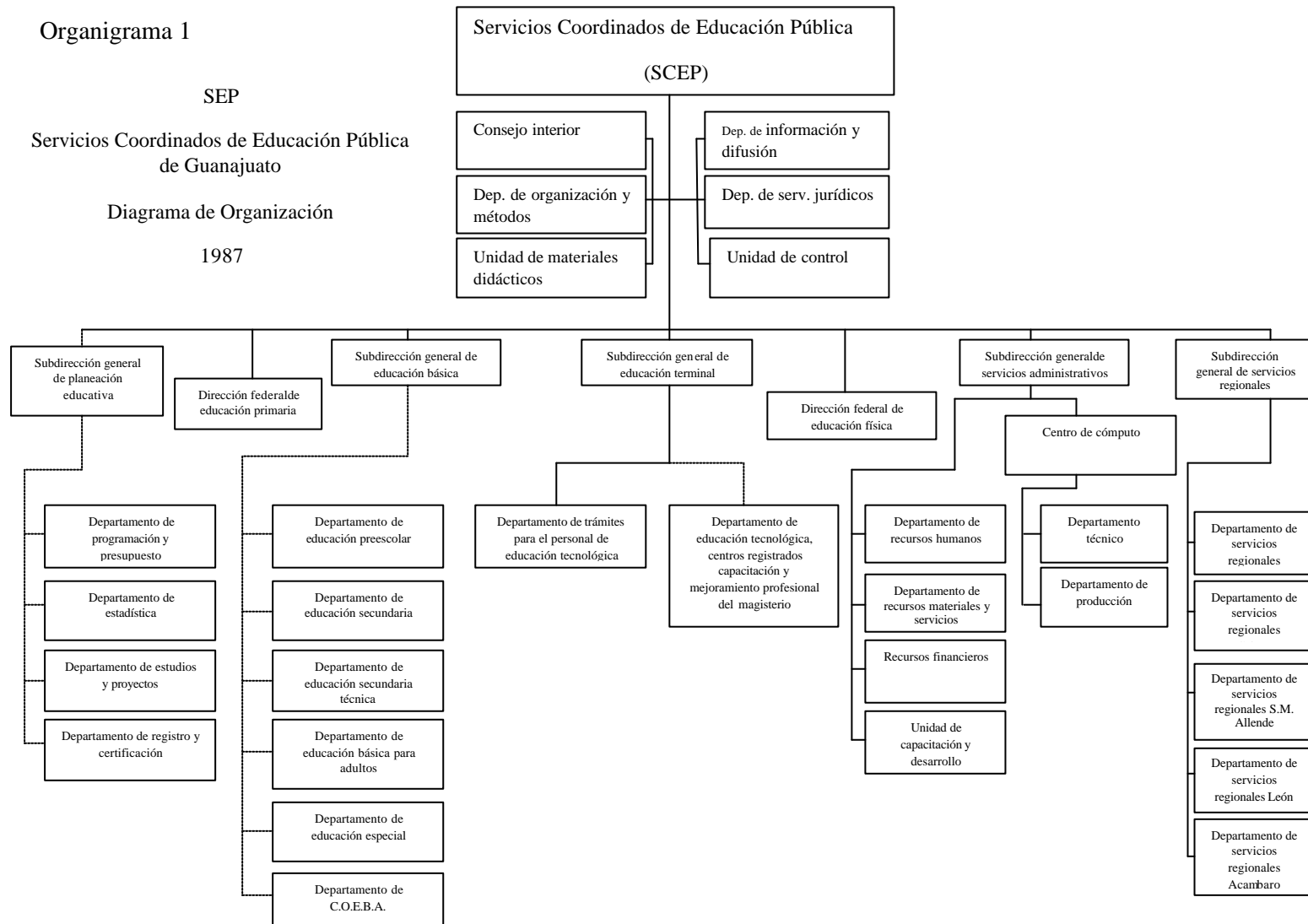
Weick E., Karl. “Las organizaciones educativas como sistemas débilmente acoplados”, traducción de Fernando Galindo Céspedes, en *Administrative Science Quarterly*, No. 21, 1976.

Zorrilla Fierro, Margarita. “Perspectivas de la supervisión escolar como ámbito de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica”, *Revista Educación 2001*, No. 142, mayo del 2007.

Anexo

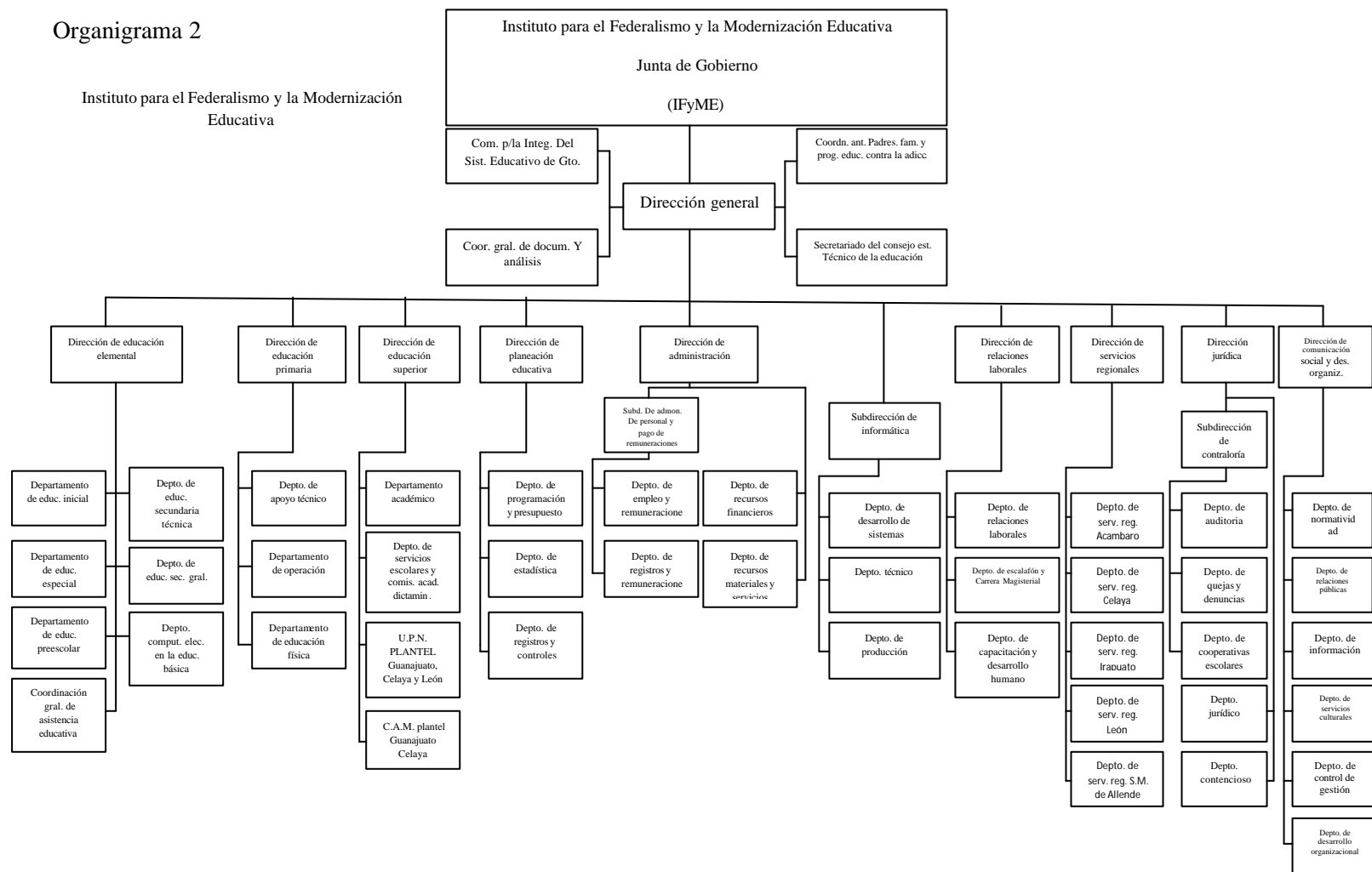
Organigrama 1

SEP
Servicios Coordinados de Educación Pública
de Guanajuato
Diagrama de Organización
1987



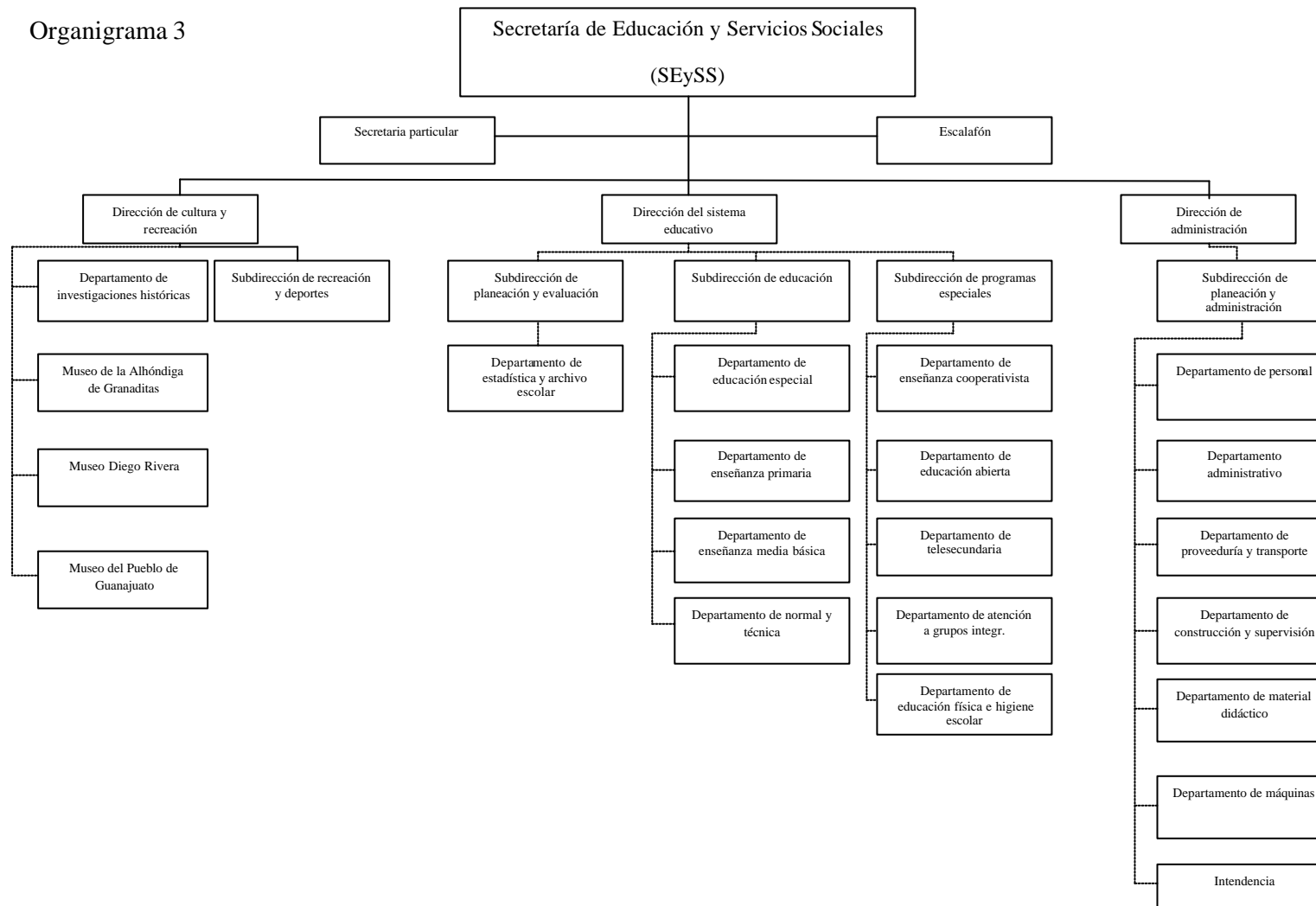
Organigrama 2

Instituto para el Federalismo y la Modernización Educativa



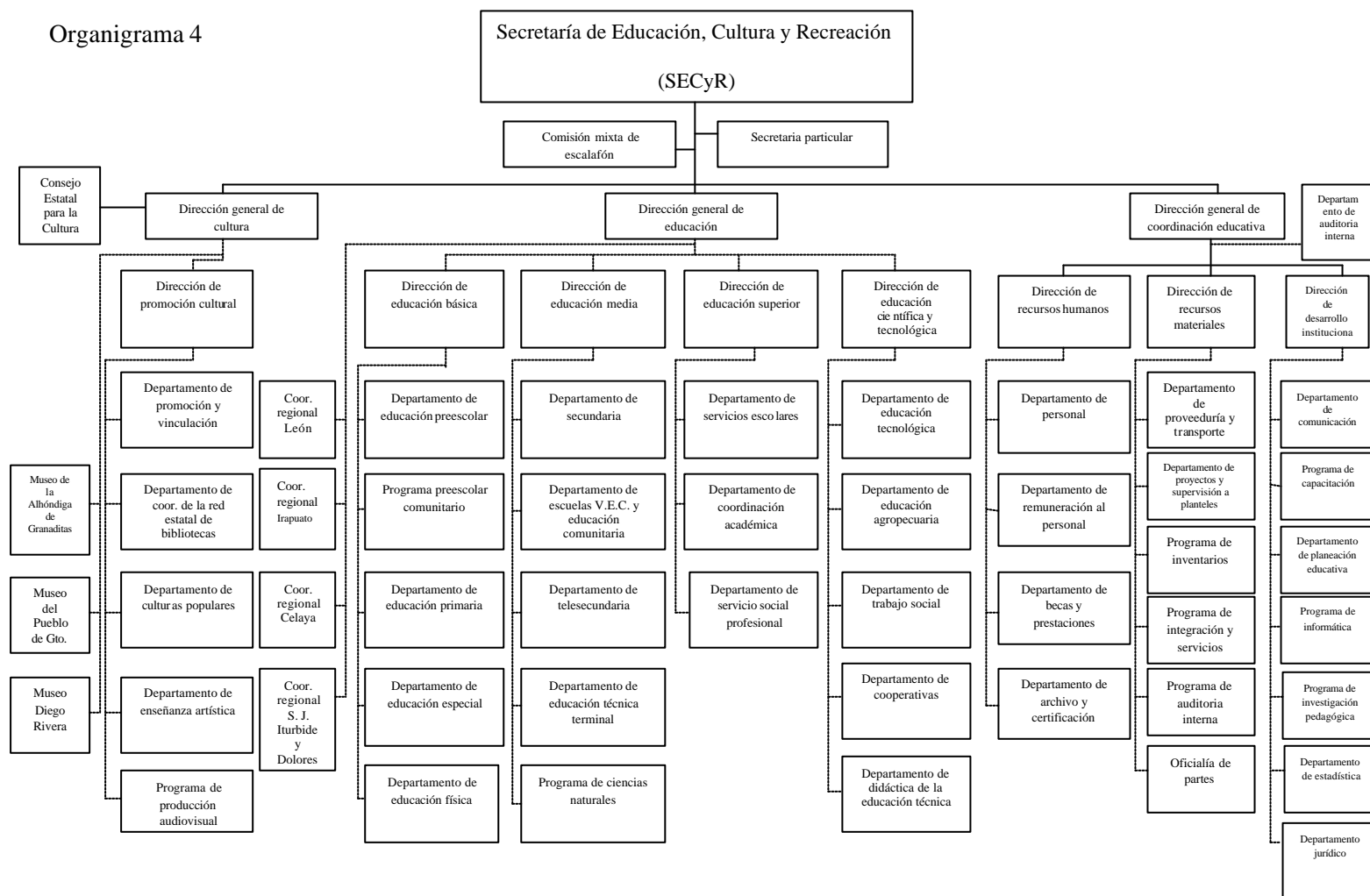
Fuente: tomada de *Documento de trabajo*, Centro de Documentación de la Secretaría de Educación de Guanajuato, Guanajuato, Gto., 2008.

Organigrama 3



Fuente: tomado de Secretaría de Educación Cultura y Recreación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1991). *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*, Talleres gráficos del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., p. 199.

Organigrama 4



Fuente: tomado de Secretaría de Educación Cultura y Recreación, Gobierno del Estado de Guanajuato (1991). *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*, Talleres gráficos del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., p. 201.

Cuadro 7. Funciones administrativas y pedagógicas de la supervisión escolar en la década de 1980

Manuales	Materias técnico administrativas	Funciones administrativas	Materias técnico pedagógicas	Funciones pedagógicas
Manual de operación del supervisor escolar (1982). ²⁰²	Planeación y programación	<ul style="list-style-type: none">- Recabar la información necesaria sobre las necesidades de ampliación, sustitución, creación y ubicación de las escuelas en su zona escolar- Recabar la información sobre los requerimientos de personal, libros de texto, auxiliares didácticos y bienes de activo fijo- Formular el programa anual de actividades escolares- Recabar y analizar la información estadística generada en las escuelas.	Materia técnico-pedagógica	<ul style="list-style-type: none">- Orientar y asesorar al personal directivo y docente en el desarrollo y control del proceso educativo- Convocar al personal directivo de las escuelas de su jurisdicción a reunión de Consejo Técnico Consultivo de Zona- Orientar a los padres de los alumnos que presenten problemas de aprendizaje con el objeto de que sus hijos sean atendidos en los centros de educación especial- Vigilar que el proceso de enseñanza-aprendizaje se efectúe mediante una adecuada vinculación de la teoría con la práctica- Verificar que la aplicación del plan y los programas de estudio se efectúe con base en el nivel de conocimiento del grupo- Comprobar que el personal directivo y docente elabore y mantenga actualizado su Registro de Avance Programático- Estudiar las condiciones de la zona a su cargo con el fin de diagnosticar los problemas que afectan la aplicación del plan y los programas de estudio- Evaluar los resultados de la acción educativa desarrollada para detectar las necesidades de capacitación del personal directivo y docente, así como los problemas en la aplicación del plan y los programas de estudio- Presentar a la Dirección Federal de Educación Primaria tanto las propuestas de mejoramiento a los objetivos programáticos del plan de estudios como lo relativo a las normas para su aplicación- Asesorar al personal directivo y docente en la
	Administración de personal	<ul style="list-style-type: none">- Actualizar los registros del personal de la zona- Actualizar los registros del personal directivo- Concentrar las necesidades de capacitación, actualización y desarrollo del personal- Expedir créditos escalafonarios, hojas de liberación y constancias de servicios a los directores de plantel- Conceder permisos económicos- Verificar que los trámites generados por el personal se realicen conforme a las disposiciones establecidas- Informar a la Dirección Federal de Educación Primaria sobre desviaciones en el desarrollo de las funciones del personal directivo de los planteles de su zona y, en su caso, aplicar las sanciones que procedan- Conciliar intereses entre el personal directivo y operativo, y de éstos con los de la comunidad.		
	Administración de recursos materiales	<ul style="list-style-type: none">- Satisfacer las necesidades de material, equipo, conservación y mantenimiento de los planteles de su zona- Turnar estas necesidades a la Dirección Federal de Educación Primaria- Elaborar el inventario de los bienes del activo fijo de la oficina y de las escuelas- Verificar que los directores tramiten oportunamente el alta o baja de bienes de activo fijo- Organizar y mantener actualizado el archivo de la zona.		
	Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none">- Vigilar que los directores de los planteles y responsables de albergues escolares controlen los ingresos propios.		
	Control escolar	<ul style="list-style-type: none">- Solicitar a la Dirección Federal de Educación Primaria las formas, los documentos y el material necesario para la inscripción- Solicitar los documentos y el material necesario para la reinscripción- Solicitar los documentos y el material necesario para el registro- Solicitar los documentos y el material necesario para la acreditación- Solicitar los documentos y el material necesario para la certificación de estudios de 6° grado		

²⁰² Dirección General de Educación Primaria, Dirección General de Delegaciones y Dirección General de Organización y Métodos (1982). *Manual de operación del supervisor escolar de educación primaria (estados)*, México, Distrito Federal.

		- Solicitar los documentos y el material necesario para el reingreso de becarios en internados de educación primaria y albergues escolares rurales.		implantación de los proyectos de apoyo al desarrollo del plan y los programas de estudio.
	Servicios asistenciales	- Difundir, entre el personal directivo, las convocatorias para el otorgamiento de becas - Orientar al personal directivo en la selección de alumnos - Orientar al personal directivo en el funcionamiento del servicio de raciones alimenticias - Verificar que el servicio de raciones alimenticias se lleve a cabo conforme a lo establecido.		
	Extensión educativa	- Asesorar al personal directivo y docente sobre la integración y funcionamiento de la Asociación de Padres de Familia, el Ahorro Escolar y la Cooperativa Escolar - Verificar la integración y funcionamiento del Ahorro y la Cooperativa Escolar - Verificar el funcionamiento de las bibliotecas circulantes - Tramitar el uso de inmuebles escolares para la realización de eventos culturales - Conocer y estudiar las condiciones de la zona a su cargo con el objeto de diagnosticar los problemas que afecten la aplicación del plan y los programas de estudio - Promover la participación de las autoridades locales y las representaciones cívicas en las relaciones de la escuela con la comunidad - Promover la realización de campañas de mejoramiento socio-cultural para la comunidad.		
	Escuelas particulares	- Verificar que las escuelas primarias particulares incorporadas a la SEP se ajusten a lo dispuesto por el Artículo 3º Constitucional y la Ley Federal de Educación - Supervisar que estas escuelas apliquen el plan y los programas de estudio e informar si existen desviaciones - Realizar la supervisión académica a las escuelas primarias particulares en trámite de incorporación - Vigilar que las escuelas particulares incorporadas a la SEP atiendan a los alumnos designados por la Comisión de Becas - Verificar que mantengan actualizados sus archivos - Supervisar que el personal directivo y docente sea el autorizado.		
	Organización escolar	- Supervisar que los planteles de su zona cumplan con la estructura y la organización autorizada - Integrar el Consejo Técnico Consultivo de Zona - Vigilar que las escuelas de la zona observen las normas y lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico Consultivo de Zona - Verificar que las comisiones de trabajo que establezcan los planteles y albergues escolares rurales funcionen - Vigilar que la integración de grupos y asignación de profesores se realice conforme a las normas - Analizar las propuestas de organización y funcionamiento que surjan de los planteles y turnarlas a la Dirección de Educación Primaria - Vigilar que en los planteles a su cargo se observen las medidas disciplinarias		

		<ul style="list-style-type: none"> - Verificar que en las escuelas de la zona se integren y mantengan actualizados los archivos - Autorizar las propuestas de cambio temporal de horario de clases y/o de servicios. 		
Manual del supervisor de zona (1987). ²⁰³	Planeación y programación	<ul style="list-style-type: none"> - Concentrar y estudiar la información de las necesidades de ampliación, sustitución, creación y ubicación de las escuelas. En el caso del Distrito Federal (DF), esta información se presenta al Jefe de Sector - Concentrar y estudiar la información de las necesidades de ampliación, sustitución, creación y ubicación de las escuelas. En el caso de los estados de la República, esta información se presenta al Director Federal de Educación Primaria. - Integrar un concentrado de los requerimientos de personal, libros de texto, auxiliares didácticos y bienes de activo fijo y presentarlos al Jefe de Sector, en el caso del DF - Integrar un concentrado de los requerimientos de personal, libros de texto, auxiliares didácticos y bienes de activo fijo y presentarlos al Director Federal de Educación Primaria, en el caso de los estados de la República - Formular el programa anual de actividades de la zona escolar a su cargo, con base en los programas específicos que le presenten los directores de plantel y las actividades propias del cargo que desempeña, y presentarlos al Jefe de Sector - Formular el programa anual de actividades de la zona escolar a su cargo, con base en los programas específicos que le presenten los directores de plantel y las actividades propias del cargo que desempeña, y presentarlos al Director Federal de Educación Primaria - Integrar y analizar y, en su caso, validar la información estadística generada por los planteles de la zona a su cargo y presentarla al Jefe de Sector - Integrar y analizar y, en su caso, validar la información estadística generada por los planteles de la zona a su cargo y presentarla al Director Federal de Educación Primaria 	materia técnico-pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> - Orientar y asesorar al personal directivo y docente de los planteles de la zona en el proceso de enseñanza-aprendizaje - Convocar al personal directivo de las escuelas a reunión de Consejo Técnico Consultivo de Zona - Canalizar a los alumnos que presenten problemas de aprendizaje para que sean atendidos en los centros de educación especial - Vigilar que el proceso de enseñanza-aprendizaje se efectúe mediante una adecuada vinculación de la teoría con la práctica escolar - Comprobar que el personal docente elabore y mantenga actualizado su registro de avances - Evaluar, al término del año escolar, los resultados de la acción educativa desarrollada en su jurisdicción para detectar las necesidades de capacitación del personal directivo y docente, así como lo relativo a los programas de estudio - Presentar las propuestas de mejoramiento a los objetivos programáticos del plan de estudios, así como lo relativo a las normas y los lineamientos para su aplicación - Asesorar al personal directivo y docente en la implantación de los proyectos de apoyo al desarrollo del plan y los programas.
	Administración de personal	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar que los registros del personal que labora en los planteles adscritos a la zona se mantenga actualizado - Formular las propuestas sobre la distribución de personal a las escuelas - Elaborar el registro del personal directivo de los planteles de la zona y actualizarlo conforme a los movimientos que se efectúen durante el período escolar - Concentrar los informes sobre las necesidades de capacitación, actualización y desarrollo del personal de los planteles de la zona a su cargo - Expedir los créditos escalafonarios a los directores de los planteles - Conceder los permisos económicos hasta por tres días al personal directivo de los planteles escolares a su cargo, conforme al Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del 		

²⁰³ Dirección General de Educación Primaria, Subsecretaría Técnica de la CIDAP, Comisión Interna de Administración y Programación (1987). *Manual del supervisor de zona de educación primaria*, México, Distrito Federal.

		<p>Personal de la SEP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verificar que los trámites generados por los movimientos e incidencias del personal se realice conforme a las disposiciones establecidas - Informar a sus superiores sobre las desviaciones en el desarrollo de las funciones del personal directivo de los planteles y, en su caso, aplicar las sanciones que procedan - Conciliar intereses entre el personal directivo y operativo de los planteles de la zona a su cargo y los de éstos con los de la comunidad cuando se presenten dificultades en el desarrollo de sus funciones. 		
	Recursos materiales	<ul style="list-style-type: none"> - Promover que los planteles de la zona a su cargo satisfagan sus necesidades de material, equipo, conservación y mantenimiento mediante la aplicación de sus ingresos propios, así como analizar y validar las peticiones que se hagan al respecto por el director de plantel - Presentar a sus superiores las necesidades de conservación y mantenimiento de la zona a su cargo a efecto de que agilice su trámite ante las instancias correspondientes - Elaborar el inventario de los bienes del activo fijo de la oficina y supervisar la elaboración del mismo en los planteles de la zona a su cargo - Verificar que los directores de escuela de la zona a su cargo tramiten oportunamente el alta o baja de bienes del activo fijo conforme a los lineamientos establecidos - Organizar y mantener actualizado el archivo de la zona 		
	Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar que las comisiones de ahorro y cooperativa escolar rinda los informes contables correspondientes y efectúen en la distribución de utilidades y fondo repartible, respectivamente, en el caso del D.F. - Vigilar que los directores de escuelas e internados y responsables de albergues escolares rurales ejerzan los ingresos propios, conforme a las normas que sobre el particular establezca la Dirección General de Recursos Financieros y el delegado general, en el caso de los estados de la República - Supervisar que el manejo de las cuotas de recuperación por concepto de raciones alimenticias se efectúe conforme a las disposiciones establecidas, en el caso del D.F. - Controlar que la aplicación de los recursos económicos asignados a los planteles se realice de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos establecidos, en el caso del D.F. 		
	Control escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Recibir las formas, los documentos y el material necesario para la operación de los procedimientos de inscripción, reinscripción, registro, acreditación y rectificación de estudios de 6º grado - Integrar y concentrar la información relativa a la certificación de estudios de 6º grado - Recibir los paquetes de certificados de estudio a efecto de distribuirlos entre los directores de los planteles - Resolver los casos de inconformidad que le turnen los directores de plantel como resultado de la operación de los procesos de inscripción y reinscripción - Vigilar que los planteles de la zona a su cargo 		

		desarrollen las actividades de inscripción, reinscripción, registro, acreditación y certificación de estudios de 6º grado.		
	Servicios asistenciales	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir entre el personal directivo de los planteles las convocatorias para el otorgamiento de becas y verificar que la percepción de solicitudes de becas se desarrolle en las escuelas de su jurisdicción - Orientar al personal directivo en la selección de alumnos y en el funcionamiento del servicio de raciones alimenticias - Entregar las solicitudes y la documentación de los aspirantes a beca en efectivo que le envíen los directores de plantel - Vigilar que la entrega de cheques a los becarios se realice de acuerdo con las disposiciones para el caso - Vigilar que en los internados y albergues escolares de la zona a su cargo se elaboren las minutas para la alimentación de los becarios - Concentrar y analizar los datos que le presenten los directores sobre los resultados obtenidos en la prestación de los servicios asistenciales respectivos. 		
	Extensión educativa	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al personal directivo y docente de los planteles en la integración y el funcionamiento de la Asociación de Padres de Familia, el ahorro y la Cooperativa escolares - Verificar que el funcionamiento de las bibliotecas circulares de grupo se realice conforme a las normas y los lineamientos establecidos - Tramitar el uso de los inmuebles escolares de la zona a su cargo para la realización de eventos que tiendan al beneficio cultural de la comunidad - Coordinar la realización de los programas de mejoramiento socio-cultural en las escuelas de su zona - Conocer y estudiar las acciones económicas, sociales y culturales de la zona a su cargo, a efecto de diagnosticar los problemas que afecten la aplicación del plan y programas de estudio - Promover la participación de las autoridades locales y las representaciones cívicas y sociales de la zona en el desarrollo de las relaciones de la escuela con la comunidad. 		
	Escuelas particulares	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar que la educación que impartan las escuelas primarias particulares incorporadas a la Secretaría se ajusten a lo dispuesto por el artículo 3o Constitucional y la Ley Federal de Educación - Supervisar que las escuelas primarias incorporadas apliquen el plan y los programas de estudio aprobados para este nivel de acuerdo a las normas y disposiciones académicas vigentes - Realizar la supervisión académica de las escuelas particulares en trámite de incorporación, conforme a lo estipulado - Vigilar que las escuelas primarias incorporadas a la Secretaría otorguen atención a los alumnos designados por la Comisión de Becas e informar a la misma las irregularidades que se presenten - Que las escuelas primarias particulares de la zona a su cargo mantengan actualizados los archivos relativos a la escolaridad de los alumnos y al registro del personal docente - Verificar que el personal directivo y docente reúna los requisitos académicos establecidos. 		

	Organización escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisar que los planteles cumplan con la estructura y la organización autorizada y aplicar los correctivos que procedan - Integrar el Consejo Técnico Consultivo de Zona a efectos de fortalecer la supervisión, la comunicación y el funcionamiento integral del sistema de educación primaria - Que las escuelas y los internados de la zona a su cargo observen las normas y los lineamientos establecidos por la Secretaría respecto a la organización y funcionamiento del Consejo Técnico Consultivo de la escuela - Verificar que las comisiones de trabajo que establezcan las escuelas, los internados y los albergues funcionen conforme a los programas de actividades autorizados - Vigilar que la integración de grupos y la asignación de profesores se realice conforme a las normas y los lineamientos establecidos - Analizar las propuestas de organización y funcionamiento que surjan de las escuelas de la zona a su cargo y remitirlas a sus superiores - Revisar y, en su caso, autorizar las propuestas de cambio temporal de horario de clases y/o de servicio que le presenten los directores del plantel y los responsables de albergues escolares rurales - Vigilar que en los planteles de la zona a su cargo se observen las medidas disciplinarias que favorezcan el desarrollo de la tarea educativa - Verificar que en las escuelas de la zona integren y mantengan actualizados los archivos correspondientes. 		
--	----------------------	---	--	--

Guion de entrevista para supervisores de zona de educación básica

Nombre: _____

Cargo: _____

Nivel educativo en el que labora: _____

Sub-sistema educativo al que pertenece: Federal [☐] Estatal [☐]

Municipio en el que labora: _____

Fecha de aplicación: _____

El cuestionario tiene como objetivo explorar el acoplamiento de la figura de la supervisión escolar con los niveles inferiores, intermedios y superiores del sub-sistema educativo del estado de Guanajuato, a través de la observación de seis dimensiones.

Dimensiones del acoplamiento débil	Dimensiones del cuestionario	Preguntas
1. Autonomía relativa de los elementos del sub-sistema: vínculo entre los diferentes elementos y niveles del sub-sistema educativo, pero sin perder su autodeterminación y su separación lógica.	Funciones y diferenciación de la supervisión escolar con los niveles intermedios y superiores del sub-sistema.	1. ¿Cuáles son sus funciones como supervisor escolar? 2. ¿Cuáles son las funciones de los jefes de sector? 3. ¿Cuáles son las de los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE)? 4. ¿Cuáles las de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAE)? 5. ¿Cuáles las de las Delegaciones Regionales?
2. Coordinación de las acciones de los elementos.	Coordinación entre la supervisión escolar y los niveles intermedios y superiores del sub-sistema.	6. ¿En la realización de cuáles de sus funciones entra en relación con los Jefes de Sector? 7. ¿En cuáles con los CEDE? 8. ¿En cuáles con las USAE? 9. ¿En cuáles con las Delegaciones Regionales? 10. ¿En cuáles tiene que entrar en contacto con las Oficinas Centrales de la SEG?
3. Capacidad limitada del sub-sistema para resolver problemas.	Capacidad del sub-sistema para resolver	11. ¿En cuáles de sus funciones invierte la mayor parte de su jornada laboral?

	los problemas que aquejan a la supervisión escolar	12. ¿Qué actividades tiene que realizar y no están incluidas en sus funciones formales?
4. Capacidad limitada del sub-sistema para seleccionar las formas de relación que se preservan.	Formas de relación de la supervisión escolar con los niveles inferiores del sistema.	<p>13. ¿A través de qué estrategias o instrumentos realiza sus funciones pedagógicas en las escuelas? (visitas escolares, reuniones de consejo de zona o escolar, asesorías para la elaboración de Proyecto Educativo de zona o escuela)</p> <p>14. ¿Qué instancias o agentes del sistema lo apoyan en el desempeño de estas funciones? (CEDE y ATP)</p> <p>15. ¿A través de qué estrategias o instrumentos realiza sus funciones administrativas en las escuelas? (Plan Anual de Trabajo, visitas escolares, sistema de simplificación administrativa)</p> <p>16. ¿Qué instancias o agentes del sistema lo apoyan en el desempeño de éstas? (USAE y ATP)</p>
5. Capacidad de los elementos individuales para generar soluciones novedosas a los problemas observados.	Capacidad de los supervisores para resolver problemas.	<p>17. ¿Cuenta con las condiciones materiales de trabajo necesarias como para desempeñar adecuadamente sus funciones?</p> <p>a. Sí, cuáles son los principales recursos materiales con los que cuenta:</p> <p>b. No, de qué recursos materiales carece:</p> <p>18. ¿Cuenta con un equipo de apoyo para el desempeño de sus funciones? (ATP, ATA, secretaria)</p> <p>a. No.</p> <p>b. Sí, cómo está conformado:</p> <p>c. ¿De qué funciones se encarga cada uno de éstos?</p> <p>d. ¿De qué funciones se encarga personalmente?</p> <p>19. ¿Considera que los cursos de capacitación impartidos a los supervisores y sus equipos son pertinentes y suficientes para el</p>

		desarrollo de sus funciones? a. No, por qué: b. Sí, por qué:
6. Capacidad de resistencia por parte de los elementos autónomos.	Respuesta de los supervisores al Programa de Supervisión Renovada (MOSURE)	20. ¿Cómo han sido recibidas las propuestas del MOSURE en las escuelas? 21. ¿Qué implicaciones tiene el MOSURE en el funcionamiento de los CEDE? 22. ¿Qué implicaciones tiene el MOSURE en el funcionamiento de las USAE's? 23. ¿Qué implicaciones tiene el MOSURE en el funcionamiento de las Delegaciones Regionales? 24. ¿Cómo ha modificado el MOSURE las funciones de la jefatura de sector? 25. ¿Cómo ha modificado el MOSURE las funciones de los supervisores escolares? 26. ¿Qué beneficios observa en el Programa? 27. ¿Qué elementos considera debería mejorar el Programa para aumentar su impacto en los supervisores?

Guion de entrevista para jefes de sector de educación básica

Nombre: _____
 Cargo: _____
 Nivel educativo en el que labora: _____
 Sub-sistema educativo al que pertenece: Federal [] Estatal []
 Municipio en el que labora: _____
 Fecha de aplicación: _____

El cuestionario tiene como objetivo explorar el acoplamiento de la figura del jefe de sector con los niveles inferiores, intermedios y superiores del sub-sistema educativo del estado de Guanajuato, a través de la observación de cinco dimensiones:

Dimensiones del acoplamiento débil	Dimensiones del cuestionario	Preguntas
1. Autonomía relativa de los elementos del sub-sistema: vínculo entre los diferentes elementos y niveles del sub-sistema educativo, pero sin perder su autodeterminación y su separación lógica.	Funciones y diferenciación de la jefatura de sector con respecto a los niveles intermedios y superiores del sub-sistema.	28. ¿Cuáles son sus funciones como jefe de sector? 29. ¿Cuáles son las funciones de los supervisores escolares? 30. ¿Cuáles son las de los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE)? 31. ¿Cuáles las de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAE)? 32. ¿Cuáles las de las Delegaciones Regionales?
2. Coordinación de las acciones de los elementos.	Coordinación entre la jefatura de sector y los niveles intermedios y superiores del sub-sistema.	33. ¿En la realización de cuáles de sus funciones entra en relación con los supervisores escolares? 34. ¿En cuáles con los CEDE? 35. ¿En cuáles con las USAE? 36. ¿En cuáles con las Delegaciones Regionales? 37. ¿En cuáles tiene que entrar en contacto con las Oficinas Centrales de la SEG? 38. ¿En la realización de cuáles de sus funciones entra en relación con las

		escuelas?
3. Capacidad limitada del sub-sistema para resolver problemas.	Capacidad del sub-sistema para resolver los problemas que aquejan a la jefatura de sector	39. ¿En cuáles de sus funciones invierte la mayor parte de su jornada laboral? 40. ¿Qué actividades tiene que realizar y no están incluidas en sus funciones formales? (juntas, festivales, implementación de programas de la Secretaría de Salud, reuniones sindicales)
4. Capacidad de los elementos individuales para generar soluciones novedosas a los problemas observados.	Capacidad de los jefes de sector para resolver problemas.	41. ¿Cuenta con las condiciones materiales de trabajo necesarias como para desempeñar adecuadamente sus funciones? a. Sí, cuáles son los principales recursos materiales con los que cuenta: b. No, de qué recursos materiales carece: 42. ¿Cuenta con un equipo de apoyo para el desempeño de sus funciones? (ATP, ATA, secretaria) a. No. b. Sí, cómo está conformado: c. ¿De qué funciones se encarga cada uno de éstos? d. ¿De qué funciones se encarga personalmente? 43. ¿Considera que los cursos de capacitación impartidos a los jefes de sector y supervisores son pertinentes y suficientes para el desarrollo de sus funciones? a. No, por qué: b. Sí, por qué:
5. Capacidad de resistencia por parte de los elementos autónomos.	Respuesta de los jefes de sector al Programa de Supervisión Renovada (MOSURE)	44. ¿Cómo han sido recibidas las propuestas del MOSURE en las escuelas? 45. ¿Qué implicaciones tiene el MOSURE en el funcionamiento de los CEDE? 46. ¿Qué implicaciones tiene el MOSURE en el funcionamiento de las USAE? 47. ¿Qué implicaciones tiene el MOSURE

		<p>en el funcionamiento de las Delegaciones Regionales?</p> <p>48. ¿Cómo ha modificado el MOSURE las funciones de la jefatura de sector?</p> <p>49. ¿Cómo ha modificado el MOSURE las funciones de los supervisores escolares?</p> <p>50. ¿Qué beneficios observa en el Programa?</p> <p>51. ¿Qué elementos considera debería mejorar el Programa para aumentar su impacto en los supervisores?</p>
--	--	---