

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS**

**“EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA  
FUNCIÓN DEL SUPERVISOR ESCOLAR DE EDUCACIÓN BÁSICA  
EN EL ESTADO DE GUANAJUATO”.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS COMPARADAS**

**PRESENTA:**

**MARCELINO GUERRA MENDOZA**

**DIRECTOR:**

**DR. JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ**

**SEPTIEMBRE 2006**

*Gracias a Marcela Santillán N, Lucía Rivera F, Teresa Mendoza L , y Elizabeth Urbina por su apoyo incondicional para concluir un ciclo más de superación académica*

## INDICE

<b>I. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	<b>10</b>
<b>3. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>17</b>
<b>4. ESTRUCTURA DEL TRABAJO</b> .....	<b>19</b>
<b>II. REVISIÓN TEÓRICA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y SUPERVISIÓN ESCOLAR.</b> .....	<b>21</b>
<b>1. CONTEXTO INTERNACIONAL</b> .....	<b>21</b>
<b>2. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA</b> .....	<b>25</b>
<b>3. SUPERVISIÓN ESCOLAR</b> .....	<b>32</b>
<b>4. DESCENTRALIZACIÓN DEL NIVEL BÁSICO Y LA PRÁCTICA DEL SUPERVISOR ESCOLAR</b> .....	<b>39</b>
<b>III. LA PRÁCTICA EDUCATIVA DEL SUPERVISOR ESCOLAR DEL ESTADO DE GUANAJUATO</b> .....	<b>48</b>
<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	<b>48</b>
<b>2. DIMENSIÓN NORMATIVA</b> .....	<b>49</b>
<b>3. DIMENSIÓN ESTRUCTURAL – ORGANIZATIVA</b> .....	<b>57</b>
<b>4. DIMENSIÓN POLÍTICA</b> .....	<b>65</b>
<b>5. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA PRÁCTICA EDUCATIVA DEL SUPERVISOR ESCOLAR DEL ESTADO DE GUANAJUATO</b> .....	<b>72</b>
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>86</b>

## **I. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **INTRODUCCIÓN.**

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

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

El estado de Guanajuato representa una expresión nacional muy particular por el desarrollo educativo que ha tenido a lo largo de su historia, pero de manera central, para los motivos del presente estudio constituye una forma clara de lo que implica la descentralización educativa. Es decir, avanzar más allá de la transferencia y recepción de los recursos federales para hacerse cargo de los servicios educativos en la entidad. Llevar la descentralización educativa hasta la escuela, para concretar los fines educativos de la educación básica, pasando por otras instancias directivas e involucrando de manera significativa a los municipios que conforman a la entidad, ha sido la constante en la política, procesos y prácticas educativas que el estado ha generado para lograr tal fin.

De aquí la conveniencia de comparar los cambios que se fueron desarrollando en la función del supervisor escolar como una de las instancias y figuras educativas centrales en el estado y retomar a la región del centro-oeste como una forma de explicar el

proceso de descentralización que se ha tenido en el propio estado de Guanajuato a partir de la descentralización educativa. Es decir cómo era considerada la función del supervisor escolar en el estado de Guanajuato antes de la descentralización y cómo se fueron dando cambios, no sólo en la concepción sino también en la práctica de este actor educativo y en la forma de estructurar y organizar el Sistema Educativo Estatal a partir de ocho delegaciones regionales para atender los servicios de educación básica en 46 municipios que configuran geográficamente al estado.

De tal forma que es importante considerar para el estudio comparativo, tanto la construcción y desarrollo de diferentes programas y proyectos orientados a esta figura directiva para lograr la transformación de la escuela, como la creación de diferentes estructuras- organizativas y su normatividad que dieran cobertura institucional a tales transformaciones en el sistema educativo estatal.

Del mismo modo resulta necesario señalar que este estado de la república mexicana ha tenido un avance considerable en materia educativa a diferencia de otras entidades federativas desde antes de la descentralización educativa de 1992. Tal como lo documenta el estudio de caso Fierro y Tapia (1999), desde antes de la descentralización educativa se incursionó en la reorganización del sistema educativo estatal tratando de dar mayor énfasis a la transformación de la escuela a partir del fortalecimiento académico de los actores educativos que acompañan y apoyan el proceso educativo de las mismas organizaciones escolares y, por consiguiente, de los directores, maestros y alumnos.

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

Entre otros proyectos, para fortalecer el mejoramiento de las escuelas, surge el proyecto educativo escolar como la herramienta fundamental para lograr dicha mejora. La cual tendría que ser llevada a cabo por parte de los supervisores escolares y jefes de sector a las escuelas y zonas escolares respectivamente. De tal forma que se fueron creando distintas estructuras y acciones de actualización y superación académica para dar cobertura a esta intención estatal. La influencia que se tuvo a nivel nacional, por parte de la entidad federativa, puede apreciarse en la década posterior, ya que esta estrategia de intervención, se recupera en el Programa Educativo 95-2000<sup>1</sup>, por supuesto a nivel nacional, como el dispositivo a través del cual debería gestionarse la escuela interior. Junto con ello la serie de programas y proyectos dirigidos a directores y supervisores escolares; así como el asesoramiento y acompañamiento de apoyos técnicos para la construcción del proyecto escolar de manera colegiada en las instituciones educativas.

Después de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921<sup>2</sup> sólo algunos estados de la república firmaron un convenio de coordinación para el desarrollo de la educación federal. La consolidación de la identidad nacional a través de la educación constituía el centro de atención en todo el territorio. Entre los estados que no firmaron desde ese tiempo se encuentra Guanajuato ya que lo hizo hasta la década de los cuarenta pero conservando un sistema educativo propio. Cuestión que propició el establecimiento de dos sistemas educativos en el estado: uno federal y otro estatal, cada uno con su propia estructura- organizativa. Sin embargo la centralización del sistema educativo nacional fue implantada y operada a partir de diferentes dispositivos, entre los que destacan, el currículo nacional, los libros de texto gratuitos, planes y programas de estudio, normas de evaluación y acreditación de aprendizajes escolares, la formación de docentes y la organización sindical de los trabajadores de la educación.

Resulta pertinente plantear que el Estado de Guanajuato, hasta la década de los cuarenta, fue responsable directo de la normatividad y organización de la función de la supervisión escolar, pero después de la firma del convenio de coordinación con la SEP asumió las normas y procedimientos diseñados e implementados por la federación. Es decir, desde entonces los programas y proyectos dirigidos a los supervisores escolares

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995- 2000. Secretaría de Educación Pública.

<sup>2</sup> Manual General de Organización. <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Institucional/perfiles/Antecedentes.htm>. 15/02/2006.

han tenido una incidencia importante en el nivel de educación básica estatal para buscar dicha transformación, tomando mayor fuerza con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992.

La descentralización de la educación básica coincide con el acceso al gobierno de Guanajuato de una administración panista, encabezada por Carlos Medina Plascencia, que se continúa con la de Vicente Fox<sup>3</sup>. En Guanajuato el proceso de descentralización se caracteriza por reacomodos en los cargos y por negociaciones intensas respecto a las nuevas funciones del gobierno estatal y de los márgenes de acción de las secciones sindicales (45 y 13, federal y estatal respectivamente).

Con el arribo del gobernador Fox se impone su proyecto, cuyo objetivo es “lograr una transformación educativa radical, en la cual los valores humanos, los conocimientos y las competencias sean el fundamento para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses”<sup>4</sup>. El programa lo constituyeron diez políticas básicas, entre las que destacan, reorientar la educación hacia el logro de competencias para la vida; abatir las disparidades educativas; fortalecer procesos democráticos y autogestivos de la escuela; reorientar el desarrollo docente hacia el logro de competencias pedagógicas; promover una participación social responsable, consolidar la desconcentración y la simplificación administrativa; y consolidar la infraestructura existente.

Una de las primeras acciones de este gobierno estatal fue emitir la Ley de Educación del Estado<sup>5</sup>, en la cual se reafirma el carácter laico y gratuito de la educación pública. Del mismo modo se abren las puertas a una amplia participación de la sociedad, a nuevas fuentes de financiamiento y a la educación particular, incluyéndose también, el servicio civil de carrera.

Durante el primer año de la descentralización educativa, en el Estado de Guanajuato, todavía se encontraban presentes los dos sistemas educativos. El estatal denominado Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECYR) y el que recibió la transferencia de los recursos federales, organismo llamado Instituto para la

---

<sup>3</sup> <http://www.observatorio.org/comunicados/comun038.html.agosto.2000>. 15/02/2006.

<sup>4</sup> Gobierno de Guanajuato. Programa Estatal de Gobierno. 1994.

<sup>5</sup> Gobierno de Guanajuato. Ley de Educación del estado de Guanajuato.

Federalización y Modernización Educativa de Guanajuato (IFYME). Ambos sistemas no se modifican en lo relacionado a las funciones y organización de los servicios de supervisión escolar. Es en 1994 cuando se lleva a cabo el primer intento por reorganización el sistema educativo estatal, integrando en una sola institución los dos sistemas educativos existentes, a partir de la unificación del mando superior y unidades administrativas responsables de la planeación educativa en el estado.

Es en el siguiente año cuando se inicia la implantación y desarrollo del programa de reforma: “Reorganización del Sistema Educativo”<sup>6</sup>, orientado a generar condiciones para la transformación y mejora de la calidad de la educación en las escuelas. El programa se estructuró a partir de cuatro modelos: Reorganización de oficinas centrales, Modelo Escuela; Modelo de Unidad Municipal de Educación y Modelo de Supervisión de Educación Básica. A partir de ésta reforma se constituye la Secretaría de Educación de Guanajuato como la dependencia responsable de los servicios educativos estatales, en donde se establecen direcciones organizativas- funcionales y jefaturas de sector y supervisiones por nivel educativo.

De acuerdo con Tapia (S/F), en el marco de del Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo en Guanajuato, se diseñó el Modelo Básico de Operación de la Supervisión Escolar, junto a los modelos de Escuela, Unidad Municipal de Educación y Oficinas Centrales. En tal modelo se planteó la reorganización de la supervisión escolar, sus funciones, roles y tareas, bajo premisas que distinguían y, de hecho, disociaban los procesos administrativos respecto de los procesos técnico- pedagógicos.

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

---

<sup>6</sup> Reorganización del Sistema Educativo en Guanajuato. Secretaria de Educación de Guanajuato. Síntesis.1995.



Del mismo modo asumieron, además del control territorial de las decisiones de política federal y estatal, la generación de políticas, programas y proyectos para ser implementados regionalmente. Se estableció, de esta manera, una forma de relación más compleja entre el ámbito federal, estatal y regional para atender los problemas educativos locales ya que tenían que cumplir con los siguientes objetivos: evitar traslados a oficinas centrales; incrementar la presencia del maestro en el aula; aumentar la participación social y municipal en la educación; incrementar la capacidad de respuesta (velocidad y calidad) en la prestación de servicios; y acercar la toma de decisiones al lugar de los hechos.

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

De acuerdo con Carrón y DeGrawe (2002), éstas características se consideran en la actualidad como el centro de la práctica educativa del supervisor escolar de manera relevante y significativa, las cuales se encuentran orientadas hacia lo educativo dejando en un segundo plano a la carga administrativa que ha caracterizado por mucho tiempo a esta función directiva. Dentro de las tendencias actuales de reforma de la supervisión escolar se encuentra el hecho de buscar disminuir el conflicto entre roles, funciones y formas de trabajo (lo pedagógico y lo administrativo; el control y el apoyo); la acción educativa del supervisor tiene como centro de atención a la escuela, por lo que resulta fundamental el monitoreo del sistema educativo y el fortalecimiento de la autoevaluación de las escuelas.

El conflicto entre roles se ha atendido, en varios países, a partir de la desvinculación de tareas administrativas, financieras y pedagógicas, con la creación de nuevas instancias o creando figuras nuevas de inspección. En este panorama se ha dirigido la tarea de la supervisión hacia las escuelas, partiendo de la premisa de que la mejora de la calidad de la enseñanza implica más acciones diferentes con la escuela como sujeto colectivo institucional, que el trabajo directo con cada maestro. También se han establecido nuevos procedimientos para el monitoreo del sistema educativo, especialmente sobre el funcionamiento de las escuelas, a partir de la autoevaluación que permitan planear, implementar y evaluar sus procesos de mejora a partir del acompañamiento, apoyo y asesoría a las escuelas (Nierenber 2000; Zabalza 1996; Navarro 2002; Tejada Fernández 1998; Domínguez Segovia 2004; Guarro Pallás 2004; Hernández 2004).

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

Es decir, analizar e inferir los márgenes de acción que se han tenido entre el tránsito del control administrativo y normativo sobre las escuelas hacia la construcción de condiciones que desarrollen su capacidad interna de desarrollo a través de estrategias de intervención propias; entre el cambio de tareas fragmentadas y aisladas por acciones educativas integrales; hacia el reconocimiento de la diversidad y singularidad de las escuelas que atienden en lugar de la ubicación homogénea de su zona escolar; del apoyo, acompañamiento y asesoría técnica- pedagógica a los procesos educativos del proceso escolar; y el margen de acción que representa el trabajo colectivo por zona o sector escolar en el Estado para mejorar los procesos educativos.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El planteamiento del problema de investigación tiene que ver con describir y/o explicar cuáles son los procesos que se han desencadenado, a partir de la descentralización educativa, en cuanto a la gestión educativa de los supervisores escolares del Estado de Guanajuato se refiere. ¿Han mejorado los procesos de gestión educativa del supervisor

escolar en el Estado de Guanajuato a partir de la descentralización educativa? ¿Cuál ha sido el margen de acción estatal, municipal, regional y escolar que han tenido los supervisores escolares a partir de la descentralización educativa en términos de la política, programas y proyectos educativos estatales?. Es decir ¿cuál ha sido el margen de acción que han tenido al transitar de un modelo administrativo, en donde se privilegia el orden y control de otros actores y procesos por la autoridad misma, a uno más participativo y autónomo en cuanto a la toma de decisiones para definir los problemas educativos a atender y la construcción de estrategias colegiadas para su atención, seguimiento y evaluación, lo cual esté caracterizado por un acompañamiento y asesoría conjunta con otros actores que participan directamente en los aprendizajes de los alumnos?. A partir del desarrollo de ésta investigación será factible comparar sus resultados con los efectos que ha tenido la descentralización en la práctica educativa de los supervisores escolares de educación básica de otros estados del país. Destacando que una misma medida estructural, como lo es la descentralización, tiene efectos e impactos diferentes en los estados porque sus contextos, políticos, sociales, culturales y educativos son distintos.

La pertinencia de este análisis radica en el hecho de evidenciar una ruta o camino que se ha seguido en un estado de la república mexicana para mejorar la práctica educativa de los supervisores e identificar los factores, contenidos en las distintas dimensiones para el análisis, que otros estados podrían o deberían recorrer. Del mismo modo si, en caso contrario, se encontrara que incluso en este caso aparentemente tan favorable no se ha dado esa evolución, entonces podrían identificarse problemas muy serios del diseño y funcionamiento de la “federalización” educativa.

Las investigaciones más recientes en nuestro país en materia de los efectos de la descentralización educativa tienen que ver con procesos de innovación, relación de fuerzas políticas-sindicales, estatalización de la educación básica, transferencia y uso de los recursos del gasto público en la educación nacional y estatal (Pardo 1999; Barba 2000; Arnaut 2000; Ornelas 1998; Latapi y Ulloa 2000; Fierro y Tapia 1999; Calvo 2002; Loyo y Muñoz (2003); Pelaez (1999); Muñoz Armenta 2005). Sin embargo los procesos de gestión educativa que implica la descentralización no han sido abordados de manera específica y, menos aún, sobre la práctica de actores educativos como los supervisores escolares en los distintos estados de la república.

Es decir, la toma de decisiones colectiva, generada por el supervisor escolar con otros actores educativos para diagnosticar problemas educativos e implementar y evaluar estrategias de intervención en su zona escolar para resolverlos, dentro del marco del asesoramiento y acompañamiento pedagógico que el supervisor debería realizar no ha sido investigada a profundidad. Es necesario inferir cambios sustantivos en la práctica de este actor educativo a partir de haber puesto en práctica diferentes programas y proyectos, novedosas o fusionadas estructuras organizativas y actualizada normatividad, en todos los niveles, que permitió plantear las nuevas reglas del juego con la descentralización educativa de 1992.

De esta manera los objetivos de la investigación son: 1). Identificar los cambios institucionales y organizativos que se han desencadenado a partir de la descentralización educativa para mejorar la práctica educativa del supervisor de preescolar. 2). Caracterizar las políticas, programas y acciones que ha realizado la autoridad educativa estatal en relación a la supervisión escolar 3). Evaluar la forma en que los cambios y procesos efectuados a partir de la descentralización educativa han impactado la práctica educativa del supervisor de preescolar. 4) Analizar las tensiones y conflictos que se han dado dentro del sistema educativo estatal al incorporar nuevos mecanismos para la supervisión escolar. 5) Conocer qué tanto se ha descentralizado, en la práctica la supervisión escolar en Guanajuato con base en las peculiaridades del estado.

La comparación planteada será en dos momentos: antes y después de la descentralización educativa originada a partir de la firma del ANMEB. Es decir, comparar si los supervisores escolares han transitado de un modelo administrativo, en donde se privilegia el orden y control de otros actores y procesos por la autoridad misma, a uno más participativo y autónomo en cuanto a la toma de decisiones para definir los problemas educativos a atender y la construcción de estrategias colegiadas para su atención, seguimiento y evaluación, lo cual esté caracterizado por un acompañamiento y asesoría conjunta con otros actores que participan directamente en los aprendizajes de los alumnos.

Es así que como hipótesis de la investigación se plantea que a partir de la descentralización educativa la normatividad y estructuras organizativas, los programas

de actualización y superación académica, se han transformado de manera significativa para fortalecer la función del supervisor escolar en el estado de Guanajuato con la intención de generar procesos y prácticas de gestión que motiven y promuevan la participación, el trabajo colegiado y la autonomía en la toma de decisiones para atender y resolver problemas educativos en las escuelas que les corresponde supervisar cotidianamente. Sin embargo, a pesar del margen de acción que esto ha representado, la práctica educativa del supervisor escolar sigue caracterizada, primordialmente, por el seguimiento de la norma para controlar y vigilar que las acciones se realicen tal y como las instancias superiores lo exigen. En cambio, se presta menos atención, en la práctica, al trabajo del acompañamiento y asesoría pedagógica que insistentemente se plantea en la política educativa del estado y en sus programas y proyectos que la conforman. Destaca de manera constante la imposición de cargas de trabajo administrativo cotidiano, institucionalizado en el sistema educativo estatal.

La operacionalización de esta hipótesis se plantea de la siguiente manera:

DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
NORMATIVA Cambios en las formas de regulación de la gestión educativa de los supervisores	Marco normativo antes y después del ANMEB para regular la función de supervisión	<i>Secundarias:</i> Leyes, Decretos, Manuales, Lineamientos y Reglamentos
ESTRUCTURAL - ORGANIZATIVA. Cambios organizativos y programas que se han desencadenado a partir de la descentralización	a) Estructura organizativa antes y después del ANMEB b) Programas, proyectos y acciones	<i>Secundarias:</i> estudios de caso, diagnósticos, informes <i>Primarias:</i> entrevista semi estructurada a una muestra intencional de 8 supervisores (uno por región); al actual responsable del programa de supervisión renovada y a un funcionario o ex funcionario con experiencia en proyectos de innovación de la gestión del supervisor.

POLÍTICA. tensiones y conflictos al interior del sistema educativo estatal provocadas por los cambios.	Fuerzas políticas, actores y conflictos	<i>Secundarias:</i> artículos, reportes de investigación y noticias educativas aparecidas en medios locales.
--	---	--

El marco teórico implícito en la hipótesis y su operacionalización se puede caracterizar a partir de la descentralización educativa como una medida estructural de segunda generación. Dicha medida estructural ha generado un margen de acción en los distintos Estados de la República Mexicana que resulta importante considerarlo como el proceso mediante el cual se han tomado diversas y diferentes decisiones estatales para concretar las acciones orientadas a la escuela pública del nivel básico, pero también en el proceso histórico del federalismo nacional en materia educativa, el cual data de la creación de la Secretaría de Educación Pública en un proyecto de José Vasconcelos por construir la identidad nacional a partir de la educación. Tal proyecto educativo estuvo basado en el centralismo que la propia SEP desarrolló en todo el proceso educativo de la nación.

De acuerdo con Ornelas (1995), José Vasconcelos, como titular de la Secretaría de Educación Pública buscaba consolidar la nacionalidad por medio de valores culturales universales y de un ímpetu civilizador. Sin embargo, conforme la matrícula fue en aumento, hacia la década de los 90s el aparato burocrático de la SEP se fue engrosando por el incremento considerable del personal administrativo y docente que atendía los servicios de educación básica en todo el territorio nacional. Este hecho hizo prácticamente inmanejable, por parte las autoridades educativas centrales, los problemas laborales, administrativos y educativos de los maestros y trabajadores administrativos de todo el país afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El SNTE de acuerdo con Muñoz Armenta (2005) fue reconocido por la autoridad judicial correspondiente en febrero de 1944 como la organización de trabajadores al servicio del Estado en la Secretaría de Educación Pública después de la presión ejercida por el gobierno federal sobre tres sindicatos existentes en ese tiempo (Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana, STERM, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación, SUNTE, y el Sindicato Mexicano de Maestros y

Trabajadores de la Educación SMNTE) para que se fusionaran en uno sólo y dar origen al SNTE.

Entre otras cosas la fuerza corporativa del SNTE se hace más sólida a partir de la legislación laboral que regula a los sindicatos de los empleados públicos en México, en donde se establece que no puede existir otro sindicato al interior de la SEP y, por consiguiente, el SNTE no ha competido con otras organizaciones laborales por la representación de los trabajadores de la educación. Constituyendo el sindicato más grande de América Latina.

También se encuentra implícito el hecho del cambio de gobierno en educación. La transferencia de los recursos económicos, materiales y humanos en la década de los 90s, por parte del gobierno federal a los estados, traía consigo una forma diferente en la toma de decisiones para utilizar el gasto público asignado a la educación estatal. Un nuevo paradigma estaba en puerta: la gestión educativa, la cual debe ser caracterizada como disciplina, política y proceso.

La gestión educativa en relación con la descentralización constituye uno de los pilares teóricos, metodológicos y políticos que resulta necesario explicar y describir en sus dimensiones: institucionales, organizativas y de participación social de distintos actores porque, ni más ni menos, la descentralización educativa demanda formas distintas de gobierno en educación. Implica transitar del modelo vertical administrativo de control y vigilancia a uno más participativo en la toma de decisiones.

Pasar de la centralización a la descentralización representaba realizar diagnósticos estatales que permitieran tomar decisiones de manera autónoma para construir estrategias que permitieran intervenir en ellos y tender a solucionarlos. El cambio de gestión educativa por el de administración en los supervisores de cualquier nivel de educación básica está caracterizado por el asesoramiento y acompañamiento educativo hacia otros actores que participan más directamente de la formación de los alumnos. Es decir que la gestión del supervisor tiene que transitar de administrativo- técnico a lo educativo- práctico.

Pero de manera central también debe conducir a la toma de decisiones con autonomía e impulsando la participación social de otros actores educativos para la construcción de estrategias de intervención frente a los problemas estatales del nivel de educación básico. Del mismo modo la caracterización del supervisor tendría que estar planteada desde la asesoría y el acompañamiento educativo a otros actores que participan directamente en la formación de los alumnos. Lo cual implica no perder de vista las intencionalidades educativas del nivel básico y las dimensiones de la gestión: pedagógica, organizativa, comunitaria y administrativa para diagnosticar problemáticas y promover la construcción de estrategias de intervención de manera colegiada.

Finalmente, la aportación más importante que plantea la investigación está centrada en la explicación de procesos que se originaron a partir de la descentralización educativa para mejorar la práctica educativa del supervisor escolar en el Estado de Guanajuato. La comparación de lo que existía antes y después de la descentralización en cuanto a la función directiva del supervisor es un margen de acción que el Sistema Educativo de Guanajuato ha tenido que considerar para realizar distintos cambios, institucionales, organizativos y de participación de otros actores y fuerzas políticas.

En un estudio de Barba (2000) sobre descentralización educativa llega a tipificar al proceso de consolidación de la descentralización como la estatalización educativa y, en lo particular de ésta investigación, se considera que la misma descentralización planteó un margen de acción que no necesariamente puede denominarse consolidación sino que el tipo de acciones institucionales, organizativas y políticas marcan el rumbo de la estatalización.

Este margen de acción, de acuerdo con González Villarreal (2006), se encuentra necesariamente, caracterizado por la toma de decisiones que las autoridades estatales y educativas fueron construyendo y determinando para concretar la atención de los servicios educativos del nivel básico en la entidad; así como las decisiones y acciones que diferentes instancias y actores educativos fueron asumiendo de manera gradual. Lo cuál se empieza a dinamizar a partir del cambio de “reglas del juego” que planteo la descentralización educativa.



Del mismo modo el margen de acción es importante situarlo en la construcción de estrategias educativas para hacer llegar la descentralización educativa hasta la escuela del nivel básica en el acompañamiento y asesoría de los supervisores escolares. Descentralización y Supervisores Escolares juegan un papel central en el proceso educativo del estado para lograr resultados educativos relevantes en los alumnos del nivel básico. Sin embargo todo este proceso, también generó una serie de tensiones que entre instancias y actores educativos, que resultan importantes describir y explicar, al poner en práctica el Proyecto Educativo del Estado. Así es que se pretende contribuir al marco de la descentralización educativa en nuestro país con una explicación de los procesos que los supervisores escolares han optado por seguir a partir de este margen de acción que representó la transferencia de los recursos a los estados en 1992.

### 3. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

De este modo la intención general de investigación será describir y explicar los procesos, factores y situaciones institucionales, organizacionales y políticos (participación de diferentes actores educativos) que han estado presente antes, durante y después de la descentralización en relación con la transformación de la practica educativa del supervisor de la escuela primaria en el estado de Guanajuato. En este sentido considero que el tipo de diseño de investigación que seguiré tendrá las dos características: descriptivo y explicativo. Tal vez lo segundo implique a lo primero, pero de entrada no sólo me interesa describir los procesos, sino también inferir para explicar los eventos ya señalados. El diseño de investigación será no experimental por la inferencia que realizaré en cuanto a los efectos de la descentralización que ya sucedió, la cual podría ser considerada como variable independiente, sobre la práctica directiva del supervisor de primaria (variable dependiente).

#### ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

<b>Dimensiones</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de información</b>
Normativa	¿Qué normatividad regulaba la supervisión escolar antes del ANMEB? ¿Qué cambios se han realizado, en qué han consistido, cuándo y porqué se llevaron a cabo?	Características del marco normativo antes y después del ANMEB	<i>Documentales:</i> Leyes Decretos Manuales Lineamientos Reglamentos
	¿Cómo se encontraban	a) ESTRUCTURA	<i>Documentales:</i>

<p>Estructural – organizativa</p>	<p>organizadas las zonas escolares antes del ANMEB y qué ubicación estructural tenía la supervisión dentro del aparato educativo estatal? ¿Qué cambios en la estructura organizativa de la SEP estatal se han realizado y cómo han afectado a la supervisión? ¿qué cambios se han realizado a las formas de organización institucional de la supervisión escolar y con qué propósitos? ¿Qué programas y proyectos de gestión educativa se impulsaron? ¿Que proyectos y acciones de actualización, superación profesional y/o de innovación de la supervisión han instrumentado? ¿Cuáles han sido sus objetivos, quiénes han participado y cuál ha sido su impacto?</p>	<p>ORGANIZATIVA: Cambios a la estructura organizativa del sistema educativo estatal y específicamente, a las formas de organización de la supervisión en la entidad</p> <p>b) PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES: modelos y estrategias de cambio de la gestión educativa, propuestas y acciones para fortalecer y/o reorganizar las instancias de supervisión escolar</p>	<p>Diagnósticos y estudios de caso sobre el desarrollo educativo en la entidad, programas, proyectos e informes de evaluación de experiencias de innovación, estadísticas educativas federales y estatales.</p> <p><i>Empíricas:</i></p> <p>a) Entrevista semiestructurada a una muestra intencional de 8 supervisores de diferentes niveles de educación básica, uno por región, seleccionados de acuerdo con los criterios siguientes: que hayan participado en cuando menos una de las diferentes experiencias de innovación de la supervisión instrumentadas en la entidad después del ANMEB</p> <p>b) Entrevista semiestructurada al actual responsable del proyecto de transformación de la supervisión en la entidad</p> <p>c) Entrevista a un funcionario o exfuncionario de la SEG con experiencia en diferentes proyectos de innovación de la gestión y/o de la supervisión</p>
<p>Política</p>	<p>¿Qué conflictos ha generado la reorganización del sistema educativo estatal, los cambios introducidos a la gestión educativa y de la supervisión en particular?</p>	<p>Fuerzas políticas, actores y conflictos: participación de las delegaciones sindicales, partidos políticos, grupos al interior del sector educativo, nuevos actores sociales (empresarios) que han participado en el proceso de redefinición de....</p>	<p><b>Documentales:</b> Estudios de caso, artículos, reportes de investigación.</p> <p><i>Empíricas:</i> noticias educativas aparecidas en medios locales</p>

Los resultados esperados a partir del desarrollo de la investigación tienen que ver con explicaciones y descripciones concretas sobre la práctica educativa del supervisor escolar en el Estado de Guanajuato, antes y después de la descentralización educativa, para confirmar la hipótesis planteada para esta investigación. Es decir, se espera encontrar que a pesar de los cambios normativos, institucionales y políticos que se han experimentado en esta región 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 institucionalizado en el Sistema Educativo Estatal.

Analizar el margen de acción que se ha tenido a partir del cambio de las reglas del juego, para que el supervisor escolar asesorara y acompañara educativa y pedagógicamente a otros actores educativos en los procesos formativos de los alumnos del nivel básico, es importante tenerlo presente para concluir la investigación presentada,; así como el contraste entre las dimensiones planteadas para el análisis y la práctica concreta del supervisor escolar ya que los cambios o transformaciones no podrán identificarse de manera radical, todo o nada, sino en movimientos cortos, pausados y, tal vez, imperceptibles en un primer momento.

#### **4. ESTRUCTURA DEL TRABAJO**

Después de plantear el contexto de la investigación en el capítulo II, con el fin de ir configurando las categorías que orientaran el análisis e inferencia de los efectos de la descentralización educativa en la función educativa del supervisor escolar, se desarrolla una revisión teórica sobre lo que en actualidad se ha trabajado en relación a la descentralización educativa y la supervisión escolar.

Posteriormente en el capítulo III se describe, en primer lugar, los procesos desencadenados a partir de la descentralización educativa, específicamente en relación con los supervisores escolares de la región centro- oeste del Estado de Guanajuato, con base en las inferencias derivadas del análisis de los datos cuantitativos y cualitativos correspondientes a cada una de las dimensiones consideradas en el presente estudio: normativa, institucional y política. En segundo lugar se explica el impacto que ha tenido la descentralización educativa sobre la supervisión escolar, de la región abordada en el estado de Guanajuato, y en caso de comprobar la hipótesis, las causas por las cuales las

prácticas de supervisión continúan respondiendo a un modelo burocrático-administrativo.

Finalmente en el capítulo IV se expone el alcance de la investigación realizada en términos de los objetivos propuestos inicialmente, así como sus principales aportes y limitaciones. Del mismo modo se señalan las recomendaciones de política educativa que se desprenden del trabajo realizado así como las posibles líneas de investigación que podrían dar continuidad a los resultados encontrados

## **II. REVISIÓN TEÓRICA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y SUPERVISIÓN ESCOLAR.**

### **1. CONTEXTO INTERNACIONAL**

Con la intención de delimitar el contexto que dio origen a la descentralización de la educación básica en nuestro país es importante plantear que en el sexenio correspondiente al período de 1988- 1994, caracterizado por una política social y económica de corte liberal, se adoptaron y llevaron a cabo diferentes medidas estructurales para “modernizar” el desarrollo económico del país. Dichas medidas no provienen de la inspiración del gobierno mexicano en turno sino que constituyen la disposición concreta de grandes organismos internacionales económicos, como lo son el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de E. U, para acelerar y sostener el “desarrollo” de los países Latinoamericanos y del Caribe que garantizará el pago de las deudas externas contraídas con estos organismos.

Estas medidas son generadas a partir del denominado Consenso de Washington<sup>7</sup>, en dónde los grandes organismos que gobiernan la crisis económica de los países desarrollados y en desarrollo determinan las medidas que han de seguirse si se pretenden nuevos préstamos para enfrentar los problemas sociales que impone el neoliberalismo y la globalización. Con estas recomendaciones de política pública se desataron movimientos sociales a nivel mundial que, como señala Wallerstein (2005), constituyeron la primera alerta roja en contra de la las reformas económicas orientadas hacia el mercado y, con ello, el desarrollo de movimientos sociales antisistémicos, entre de los cuales destaca el surgimiento del Zapatismo en México.

Sin embargo, la apertura al mercado externo constituye una primera determinación y adopción por el gobierno mexicano para “impulsar” la economía y el desarrollo del país. Después de más de 40 años de sostener una economía basada en el mercado interno, las fronteras se abren para dar paso a la inversión extranjera como “vía y sostén” del desarrollo nacional. Dussel Peters (2003), señala como en México desde el sexenio de

---

<sup>7</sup> En 1990 el Director del Banco Mundial John Williamson bautizó a una lista de 10 recomendaciones de política pública (disciplina fiscal, reformulación de las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, adopción de una tasa de cambio competitiva, liberalización comercial, eliminación de barreras a la inversión extranjera directa, privatización de empresas estatales y paraestatales, desregulación de mercados domésticos y fortalecimiento de los derechos de propiedad) para aquellos países dispuestos a reformar sus economías después del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones con el término de Consenso de Washington.

Lázaro Cárdenas (34- 40) siguió una estrategia de crecimiento conocida como “industrialización de la sustitución de las importaciones” (ISI), en donde se aplicaron una gran cantidad de políticas de diferente índole (industriales, comerciales y macroeconómicas) con el objeto de permitir el crecimiento de los sectores que fueran considerados estratégicos para competir, posteriormente, en el mercado mundial.

La función del Estado fue de crítica importancia, incluyendo legislaciones, múltiples intervenciones sociales económicas y hasta la creación de empresas y sectores, tal como el caso del petróleo y las telecomunicaciones entre muchos otros. Pero esta función estuvo basada en un profundo autoritarismo, auspiciado por el corporativismo político que junto con la inexistencia de criterios de selección y transferencia de recursos temporales claros y transparentes hacia los sectores prioritarios trajeron consigo la crisis de la ISI, la cual se manifestó en el sector agrícola, fuente de financiamiento de la ISI, a través de crecientes déficit comerciales, dejando en entredicho el financiamiento de la estrategia. Se exprimió al máximo el sector agrícola para pretender sostener la economía nacional. La industrialización también mostró sus límites, especialmente por la incapacidad para extenderse y, sobre todo, modernizarse.

En los siguientes sexenios el gobierno mexicano atenuó esta crisis gracias al descubrimiento de yacimientos petroleros y, posteriormente, vía el masivo endeudamiento externo, lo que trajo consigo la “crisis de la deuda externa”, siendo México en 1982 una de las primeras naciones incapaces de seguir la deuda externa y, por consiguiente, de continuar endeudándose en forma masiva, llegando a plantear una nueva estrategia de desarrollo. Esta nueva estrategia, basada teóricamente en la industrialización orientada hacia las exportaciones es la denominada “estrategia de la liberalización”, y tiene como punto de referencia el mercado mundial. Para esta estrategia de desarrollo toda unidad económica (empresa, región o nación) es eficiente económicamente si es capaz de exportar (Dussel Peters 2003 y Moreno- Bird 2003).

Se planteó una causalidad entre exportaciones e integración directa al mercado mundial y crecimiento económico. Además, esta estrategia se caracteriza por: el control de la inflación, del déficit fiscal y la atracción de la inversión extranjera; el generalizado proceso de privatización de empresas paraestatales creadas durante la ISI; el auge que se le otorga al sector privado manufacturero como motor de crecimiento a través de sus

exportaciones y la inversión extranjera que se convirtió desde 1988 en el principal mecanismo de financiamiento. Durante la administración de Salinas de Gortari, de acuerdo con Clavijo y Valdieso (2000), se aprobó una nueva ley de inversiones extranjeras, simplificándose su procedimiento administrativo y eliminándose todas las restricciones sobre las inversiones directas extranjeras en la industria con la excepción de la producción de explosivos y en el sector de la petroquímica básica.

Otra medida impuesta por los grandes organismos internacionales en su segunda generación y adoptada no sólo por el gobierno mexicano sino también por la gran mayoría de los gobiernos Latinoamericanos y del Caribe, lo constituye la descentralización de gobierno y de servicios para garantizar el desarrollo particular de cada entidad que conforma a los diversos países de la región y, por consiguiente, en la suma de entidades desarrolladas en cada país se perfilaría el desarrollo económico y social del mismo. Sin embargo, como era de esperarse, una medida similar para todos los estados de los países en la región en donde la gran diversidad cultural, política y social es la característica principal, como sucede en el nuestro, iban a generarse desarrollos desiguales en las mismas entidades y de manera más que evidente entre las situadas en el norte y en el sur de cada país. Esta medida estructural no sólo fue adoptada para el terreno social y económico sino que también y de manera determinante para el sector educativo, principalmente, en el nivel de educación básica.

Es importante señalar que la descentralización educativa del nivel básico se ve acompañada por una serie de acuerdos internacionales que los ministros de educación de los países en desarrollo establecen en foros, como el desarrollado en Jomtien, Tailandia en marzo de 1990 bajo el auspicio de UNESCO, UNICEF, PNUD y el Banco Mundial sobre el compromiso con la universalización de una educación básica de calidad, donde se discutieron y acordaron tanto el papel de la educación básica como la función de los Sistemas Educativos en el contexto de la globalización y del neoliberalismo<sup>8</sup>.

Entre estos acuerdos destaca el hecho de cómo a partir de la educación básica se tenían que fomentar y construir las herramientas necesarias para que los alumnos fueran

---

<sup>8</sup> Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo de 1990).

capaces de enfrentar su propia realidad económica, social, política y cultural y, de ese modo, pudieran incorporarse a los procesos productivos de manera significativa. Estas son herramientas básicas para la identificación, organización, sistematización y evaluación de información. Es decir la gama de información que enfrenta el niño y el adolescente cada vez es mayor, con más imagen y menos texto, haciendo necesario el empleo del análisis y reflexión para evaluar y formar un juicio propio de la misma.

Del mismo modo es importante mencionar que los Sistemas Educativos debían garantizar una cobertura con equidad para la población en edad escolar, principalmente para la población más desfavorecida económica y socialmente, sin detrimento de la “calidad” educativa que se impartiera a través de ellos.

La forma en que estos sistemas educativos tenían que cumplir con dicha función era, por un lado, reconociendo y evidenciando los problemas educativos que se tenían en las distintas regiones de los países en desarrollo, lo cual implicaba realizar diagnósticos pertinentes de cada región y no de carácter nacional para destinar los recursos y gasto público necesario para atenderlos y, por otro lado, ubicar a la escuela como la unidad básica del propio Sistema Educativo. Es decir, el actor educativo por excelencia dejaba de ser el maestro, el alumno, el padre de familia o el director por separado, ahora lo constituía la escuela como un todo articulado. Estos dos acuerdos apuntan a reconocer que la descentralización educativa era la medida estructural para dar cumplimiento a lo establecido en los foros internacionales y, por lo tanto, tiene un espacio en la agenda de gobierno para ser contemplada como aspecto central en materia educativa.

En este sentido, tanto la determinación de los grandes organismos económicos sobre las medidas que los países en desarrollo debían seguir, cómo, los acuerdos internacionales de los ministros de educación sobre el papel de la educación básica y la función que los sistemas educativos debían asumir, marcan el contexto para ubicar a la descentralización educativa como una medida estructural que se adopta para determinar e impulsar una Política de Modernización Educativa en el nivel básico. Esta medida se articulaba de manera determinante a la gama de diagnósticos y evaluaciones educativas que se tuvieron en esa época sobre el deterioro que estaba teniendo el Sistema Educativo Nacional. Desde entonces, se planteaba que los índices de reprobación, deserción, retención y terminación de la educación básica, la cual solo se refería a



primaria y no como actualmente se constituye conjuntamente con preescolar y secundaria, eran alarmantes y reflejaban el detrimento de la calidad en la educación básica que se impartía a través del Sistema Educativo en las diversas escuelas del país. De este modo la descentralización educativa se adopta como la medida para mejorar y elevar la calidad de este nivel educativo (Guevara Niebla 1989, Meneses Ernesto 1988, Trejo Guillermo 1992 Fuentes Molinar 1989, Ornelas Carlos 1995)

## **2. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.**

En este contexto “modernizante” se sitúa la política educativa del sexenio comprendido entre 1988 y 1994 en nuestro país, para lo cual es importante señalar que el 18 de mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica<sup>9</sup> entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el sindicato de maestros. En donde se establece la transferencia a los gobiernos estatales la administración de los establecimientos educativos con los que la SEP había venido contando en cada entidad, bajo todas sus modalidades y tipos: los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y la educación especial.

El acuerdo contiene tres líneas estratégicas para cumplir su objetivo. Es decir, se establece que a partir de reorientar los planes y programas, revalorar al magisterio y reorganizar al sistema educativo nacional (SEN) se logrará modernizar a la educación básica y, por lo tanto, se mejorará la calidad educativa de este nivel. Es aquí donde se sitúa a la reorganización del SEN como la línea estratégica que da cabida a la descentralización del nivel básico como medida estructural para llevarlo a cabo.

Para lo cual es factible caracterizar a la descentralización educativa en nuestro país a partir de la adopción de medidas estructurales impuestas por organismos internacionales, acuerdos asumidos en foros mundiales y los diagnósticos alarmantes que evidenciaban el deterioro del nivel de educación básica. Esta descentralización tiene un par de elementos centrales que la hacen posible. Por un lado, se encuentra un nuevo federalismo que se enmarca en la transferencia de recursos financieros, materiales y humanos para que las entidades federativas se hagan responsables de los servicios

---

<sup>9</sup> Poder Ejecutivo Federal, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Mayo 1992.

educativos que ofrecen. Por otro lado, la participación social que se espera de distintos actores e instancias sociales y educativas para la toma de decisiones sobre las estrategias de intervención que se construyan para enfrentar los problemas educativos de la misma entidad.

La descentralización educativa como medida estructural, que distintos países han adoptado para enfrentar los retos educativos en la actualidad, también, ha merecido un tratamiento teórico para expresar su definición y las formas cómo debe implementarse. Por supuesto que las definiciones y percepciones que se tienen al respecto guardan una estrecha relación con la situación práctica (política o de otro tipo) de quiénes las realizan. Sin duda, a la postre, la descentralización educativa tiene un tinte más político pero con argumentos teóricos que orientan las decisiones gubernamentales para llevarla a cabo.

De acuerdo con Winkler (1994), el fundamento económico de la descentralización de la educación es el mejoramiento de la eficiencia técnica y social. Sosteniendo, por un lado, que la descentralización de la toma de decisiones otorga mayor participación a los ciudadanos locales en la combinación de los servicios que reciben y, por ende aumenta su bienestar. Es decir, cuanto más local es la decisión mayor es la participación del ciudadano. Y, por otro lado, aunque el acceso a la enseñanza básica se encuentra resuelto para la mayoría de los niños de América Latina, actualmente el consenso generalizado recae en la baja calidad de la educación que se ofrece, la cual se ve reflejada en las altas tasas de repetición y deserción escolar; así como en el bajo resultado obtenido por los alumnos en las pruebas de rendimiento estandarizadas.

Del mismo modo, el autor señala cómo la descentralización toma muchas formas dependiendo del nivel de gobierno en el cual se delegan las decisiones, los tipos de decisiones traspasados a otros niveles de gobierno y la orientación de la descentralización: el énfasis en el cambio de la entidad que ejerce la autoridad versus en los cambios pedagógicos. Aquí puede señalarse cómo los niveles de descentralización de las decisiones educativas varían desde el gobierno regional y local a la comunidad y la escuela

Por su parte, Hanson Mark (1997), considera que las decisiones educativas tomadas a nivel local son más rápidas, informales, flexibles y sensibles a las necesidades específicas que las tomadas desde el gobierno central, para lo cual se requiere de un equilibrio de poder compartido entre el centro, que establece las políticas y la periferia que las aplica. Este autor señala como a este proceso se le llega a considerar como una descentralización eficaz siempre y cuando la toma de decisiones se encuentren más cercanas al nivel de la escuela, el currículum esté más adaptado al ambiente local, se genere un mayor sentido de pertenencia y se estimule a todos los actores de la comunidad educativa.

Del mismo modo plantea una serie de interrogantes que son importantes retomar para configurar los problemas que se desencadenan a partir de la descentralización, por ejemplo si es factible descentralizar un sistema educativo en su totalidad cuando hace falta la necesaria autoridad, capacitación o financiamiento para llevar a cabo las tareas establecidas en dicho proceso. Otra interrogante es qué tipo de responsabilidades pueden ser asumidas de inmediato por los gobiernos locales y cuáles requieren de mayor tiempo para ser procesadas y concretadas. Un problema más es quién controla el proceso de descentralización: si el gobierno central decide lo que desea transferir o los gobiernos locales determinan lo que están dispuestos a recibir; las características sociales, económicas y políticas de cada entidad poco son tomadas en cuenta cuando se determinan medidas homogéneas para contextos heterogéneos, lo que frecuentemente genera disparidades entre regiones ricas y pobres del país.

Finalmente la pregunta que ronda en la gran mayoría de discursos teóricos es si la descentralización educativa contribuye efectivamente a mejorar la calidad de la educación. No hay duda que la toma de decisiones a nivel local tiene más impacto que la decisión tomada desde el centro, pero no es la única variable que interviene en el logro educativo de las comunidades educativas, ya que la transferencia de poder representa una oportunidad, pero no una garantía de mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones y de las acciones en las comunidades mismas.

Para Pardo (1999), la descentralización se entiende como un proceso mediante el cual el órgano central (gobierno) transfiere autoridad (responsabilidad y recursos) a otras instancias (gobiernos locales) para que de acuerdo con sus necesidades, planteen

proyectos, los lleven a cabo y los evalúen. Lo que quiere decir que la descentralización, vista de manera rápida, implica una transferencia de poder para gobernar el proceso educativo por instancias inferiores al gobierno federal. La descentralización es un proceso dinámico; se desarrolla en distintas etapas que van desde la centralización, pasando por la desconcentración en donde **no se renuncia a ejercer la autoridad, sino sólo se comparte**, buscando agilizar, (por ejemplo, la prestación de algún servicio o trámite administrativo) hasta llegar a la descentralización. Para tener claridad sobre el tipo de proceso al que se hace referencia es necesario tener presente el contexto y el modelo de organización político-administrativo vigente mediante el cual se materializarán las decisiones descentralizadoras.

Por su parte, Calvo Pontón (2002) plantea que la descentralización educativa ha sido conflictiva y compleja, con ritmos y avances no sólo diferentes sino desiguales. Y entre las dificultades que frenan el avance están las comunidades y escuelas, las más pobres, que se mantienen en serias condiciones de aislamiento. De allí que sean las que reciben escasa o nula atención por parte de las instituciones y autoridades educativas. Funcionan con carencias de infraestructura, planteles, apoyos y asesorías pedagógicas, material didáctico, personal docente insuficientemente preparado.

Esta desigualdad se refleja en estados que acusan un menor desarrollo socioeconómico, que son los más pobres y por lo tanto tienen menos posibilidades de sostener el gasto educativo, y los estados con mayores capacidades económicas y para negociar apoyos adicionales con el gobierno federal. Pero aun éstos se ven en la necesidad de recurrir, cada vez más, a otras fuentes de financiamiento como los distintos grupos de la comunidad educativa: padres y madres de familia, empresarios, iglesias y organizaciones no gubernamentales. De allí que esta nueva situación ponga en riesgo el carácter gratuito de la educación pública. La tradicional autonomía de las instituciones ha servido como recurso para promover la competencia entre escuelas para que cada una logre mayor reconocimiento y prestigio. La descentralización, entendida dentro de la lógica individualista propia de la filosofía neoliberal del libre comercio, se ajusta a esta forma de entender la competencia escolar.

En un intento por articular una serie de coincidencias en las distintas percepciones acerca de la descentralización, se retoma lo planteado por Cohen y Franco (2005) en cuanto a que los argumentos a favor de la descentralización proceden del enfoque

político e insisten en fortalecer la democracia al incentivar la participación ciudadana y otorgar a las personas una mayor injerencia en asuntos que les conciernen directamente. Ubicando que la descentralización no implica una simple transferencia de poder desde el centro a otra instancia inferior, sino como un proceso de traspasos sucesivos mediante los cuales la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta la base, es decir, a los ciudadanos.

En cuestión educativa este planteamiento implica que la transferencia de recursos sólo es el inicio para la toma de decisión estatal sobre los problemas educativos que tiene que ser atendidos, pero no termina en la entidad federativa la toma de decisiones sobre los problemas y las estrategias de intervención sino que es necesario descender a los municipios, comunidades y, finalmente, a las escuelas que constituyen la organización social encargada del proceso educativo de la población en edad escolar. Resulta factible inferir que con la descentralización mejore el diagnóstico de los problemas educativos locales y se puedan identificar mejor las necesidades de la población para diseñar estrategias de intervención pertinentes de manera más rápida y directa, ya que el tamaño del espacio y de las personas a atender es menor al grueso nacional.

Finalmente, resulta imprescindible plantear el juego de fuerzas políticas que se dio entre distintos actores e instancias educativas y sindicales para lograr avanzar en la firma del ANMEB y, por consiguiente, en la descentralización educativa. De acuerdo con Loyo y Muñoz (2003) el SNTE está compuesto por 55 secciones que están distribuidas en todo el país, de las cuales 31 son federales, 18 estatales y 1 de las escuelas particulares. Hasta antes de la federalización educativa de 1992 las secciones federales estaban integradas por los trabajadores que prestaban sus servicios a instituciones que dependían laboral y financieramente al gobierno federal. Mientras que las estatales, correspondían a los empleados adscritos también al sector educativo pero han tenido como patrón a los gobiernos de las entidades federativas. En el Estado de Guanajuato la sección 45 corresponde a los federales y la sección 13 a los estatales.

Arnaut (1989 y 1992) y Loyo (1991 y 1995) plantean que el grupo hegemónico del SNTE, Vanguardia Revolucionaria y su líder “vitalicio”, Carlos Jonguitud Barrios (impuesto por el presidente Luis Echeverría Álvarez en 1972) fue capaz de condicionar la puesta en marcha de programas de de desconcentración administrativa, desde 1973

hasta 1982, con el fin de evitar que se afectara la línea de autoridad manejada por el SNTE en la SEP y se fraccionara el poder sindical y sus privilegios en todo el territorio nacional.

Sin embargo, en el diagnóstico realizado por el gobierno federal (1988-1994)<sup>10</sup> se establece que la centralización del sistema educativo era una de las causas del alto índice de analfabetismo persistente (6% de la población mayor de siete años), factor que jugaba en contra de la necesidad de una mano de obra calificada y el desequilibrio de infraestructura entre las regiones y el bajo nivel de los educandos en relación con los requerimientos del sistema productivo. Todo ello debido a que el presupuesto no se distribuía equitativamente entre las entidades federativas del país; las cargas burocráticas (administrativas, laborales y de financiamiento) eran de una acumulación sumamente considerables para la SEP; y la existencia de dos niveles de gobierno educativo en los estados (federal y estatal) generaba ambigüedad y desconcierto en las atribuciones educativas (Pescador 1992 y Moctezuma 1994).

En este contexto Muñoz Armenta (2005) plantea que el gobierno del presidente Salinas de Gortari se enfrenta a un cacicazgo sindical opuesto al proceso de reforma y de modernización educativa y con un sin número de problemas de representatividad al interior del SNTE que garantizara la estabilidad del sindicato más grande del país. De tal forma que, en el marco del acuerdo corporativo y haciendo uso de sus facultades y prerrogativas, la presidencia de la República toma la decisión de eliminar a Jonguitud Barrios e imponer a la profesora Elba Esther Gordillo. El propósito central de ésta decisión era propiciar una actitud más flexible del sindicato frente al proceso de modernización educativa y generar un liderazgo sindical con mayor legitimidad para entablar una negociación en torno a un cambio significativo en la SEP y en su relación con el conjunto del SNTE.

Todo resultó tal y como se tenía planeado la dirigencia sindical aceptó las reformas al sistema educativo. A partir del acuerdo establecido con el gobierno federal, los gobiernos de los estados quedarían obligados a reconocer a la “dirigencia nacional” del sindicato magisterial como único titular de las relaciones laborales de los trabajadores

---

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Modernización Educativa (1988- 1994).

de base que presten sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas incorporadas al sistema educativo estatal. Además conservó tanto las prerrogativas de estar presente en las negociaciones seccionales de los estados a partir de un delegado como la atribución de cobrar y administrar las cuotas en la totalidad del territorio nacional. Cuestión nada despreciable para el SNTE.

El tejido de las negociaciones político- sindicales entre el gobierno federal, para echar a andar el proceso de modernización educativa, y la representación del magisterio nacional tuvo que pasar, en primer lugar, por la remoción de un cacicazgo sindical ejercido por más de 15 años y, en segundo lugar, por la extraña determinación firmada en el ANMEB de conservar la representación nacional, de los trabajadores de la educación de sus 55 secciones, la dirigencia magisterial del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y, principalmente, de la profesora Elba Esther Gordillo.

Extraña condición porque al transferir los recursos financieros, materiales y humanos las relaciones laborales, necesariamente, tendrían que cambiar. Es decir el patrón es el gobierno estatal y los trabajadores tendrían que ser representados por sus secciones federales o estatales según sea el caso. Pero a final de cuentas la negociación política estaba puesta en términos de aceptar la reforma educativa a cambio de que la dirigencia magisterial no perdiera privilegios como los ya mencionados.

Con base a lo expuesto anteriormente es factible afirmar que la gestión educativa, con relación a la descentralización, constituye uno de los pilares teórico, metodológico y político que resulta necesario comprenderlo en sus dimensiones: institucionales, organizativas y de participación social de distintos actores sociales y educativos porque, ni más ni menos, la descentralización educativa demanda formas distintas de gobierno en educación. Implica transitar del modelo vertical administrativo de control y vigilancia a uno más participativo en la toma de decisiones.

Pasar de la centralización a la descentralización representaba realizar diagnósticos estatales que permitieran tomar decisiones de manera autónoma para construir estrategias que permitieran intervenir en ellos y tender a solucionarlos. El cambio de gestión educativa por el de administración en los supervisores de cualquier nivel de educación básica esta caracterizado por el asesoramiento y acompañamiento educativo

hacia otros actores que participan más directamente de la formación de los alumnos. Es decir que la gestión del supervisor tiene que transitar de administrativo- técnico a lo educativo- práctico.

Pero de manera central transitando hacia la toma de decisiones con autonomía e impulsando la participación social de otros actores educativos para la construcción de estrategias de intervención frente a los problemas estatales del nivel de educación básico. Del mismo modo la caracterización del supervisor tendría que estar planteada desde la asesoría y el acompañamiento educativo a otros actores que participan directamente en la formación de los alumnos.

Lo cual implica no perder de vista las intencionalidades educativas del nivel básico y las dimensiones de la gestión: pedagógica, organizativa, comunitaria y administrativa para diagnosticar problemáticas y promover la construcción de estrategias de intervención de manera colegiada. En este sentido es factible considerar a la gestión educativa como un proceso colectivo en la toma de decisiones para definir problemas y diseñar, implementar y evaluar estrategias de intervención orientadas a resolver dichos problemas en poblaciones concretas.

### **3. SUPERVISIÓN ESCOLAR**

La escuela, a partir de la década de los 90s, ha sido considerada como la unidad básica de los Sistemas Educativos en diferentes foros internacionales sobre educación (Jomtien, Tailandia 1990). De tal forma que se ha ido construyendo como el actor social que debe ser entendido dentro y fuera de su entorno social, político y cultural. Siguiendo a Wenger (2001) se entiende, de manera general, como una organización social diseñada para la formación y socialización de las nuevas generaciones en donde es factible reconstruir la cultura de la cual proviene cada individuo.

Por supuesto que no es considerada como una entidad abstracta, como podría ser la simple fachada de un edificio, sino que es comprendida a partir de su propia organización y comunidad escolar. Es decir, a partir de la interacción social intencionada que realizan cotidianamente los diferentes actores que en ella participan para lograr fines socialmente determinados es cómo se configura la escuela como actor



social (Gimeno Sacristán, y Pérez Gómez, 1992; Hargreaves, 1995; Imbernón, 1999; Namó de Mello, 1998; Pérez Gómez, 1998).

En este sentido es como los actores que participan dentro y fuera de la escuela toman un papel determinante en el proceso formativo de los alumnos. En nuestro país, por ejemplo, a partir del Programa Educativo 95- 2000 se les dio un lugar preponderante a los directores de escuela para que la gestionaran desde su interior. Pero al mismo tiempo se ubicó la importancia que tenía la participación de otros actores educativos externos a la propia escuela que debían asesorar y acompañar los procesos educativos de manera conjunta con los directores. Es el caso de los supervisores escolares, quienes en la actualidad tienen un papel fundamental en los procesos formativos de los alumnos.

No solamente en nuestro Sistema Educativo Nacional y en los Estatales está siendo importante ésta función directiva, también en el plano internacional puede identificarse que desde hace tiempo se ha puesto interés en innovar, con medidas que van desde generar desde enfoques y modelos para la supervisión escolar del nivel básico, hasta financiar trabajos de investigación sobre el tema. Por ejemplo, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) dependiente de la UNESCO, desarrolló un programa internacional de investigación y formación denominado **“Reforma de la supervisión escolar”**<sup>11</sup>, el cual se llevó a cabo del año 1996 al 2000; fueron dos los factores que llevaron al IIEP a tomar la decisión de llevar a cabo este programa: por un lado, la investigación reciente que resalta el hecho de que la calidad de la educación no es simplemente una cuestión de mayor asignación de recursos, sino que también depende de la forma en que se utilizan dichos recursos, especialmente los humanos. Por otra parte, la tendencia hacia el aumento de la autonomía escolar ha llevado a aumentar la necesidad de la supervisión y los servicios de apoyo para fortalecer y promover un uso más eficaz de la capacidad de las escuelas para tomar decisiones.

Como resultado de este esfuerzo, en América Latina se generaron productos de investigación correspondientes a dos países del continente; uno de ellos es un informe

---

<sup>11</sup> Cfr. <http://www.unesco.org/iiep/spa/research/comproj/supervision.htm/> 04-08-04

sobre el desarrollo y quehacer de la supervisión técnico-pedagógica en Chile<sup>12</sup> y el otro documenta tres experiencias de innovación de la supervisión en México, el cual se comenta con mayor detalle.

El centro de atención en el estudio Chileno fueron la supervisión y los apoyos externos, es decir, el trabajo de los inspectores, supervisores, asesores y consejeros que se encuentran fuera de la escuela, a nivel local, regional o central y con quienes e llevaron a cabo actividades de investigación, formación y difusión. Así mismo, se estudiaron algunas innovaciones y, en términos generales, las fortalezas y las debilidades de las estrategias empleadas, con el fin de reforzar los mecanismos internos de control de calidad.

Las conclusiones a las que se arriba en este estudio son: la sobrecarga de trabajo y la suspensión de visitas por áreas emergentes tiene como principales asociados la asignación de tareas no planificadas y la exclusión, en la planificación, de tareas relacionadas con el rol del supervisor, tanto administrativas como normativas. Es factible mejorar este proceso a través de las funciones de planificación y coordinación.

El rol de supervisión construido en la práctica, centrado en la facilitación, la mediación y la articulación de redes de apoyo, es un escenario para dar coherencia a los procesos de definición del perfil del cargo, reclutamiento y formación en servicio. La diferencia de expectativas entre docentes y supervisores con respecto al proceso de asesoría se limita a los temas trabajados durante los talleres, ello responde al interés priorizado de parte del supervisor, de trabajar temas sugeridos por los programas de mejoramiento ministeriales, la mismo tiempo que los docentes requieren el tratamiento de temas prácticos. Esto hace recomendable flexibilizar la planeación y evaluación de metas, considerando la existencia de temas emergentes y pertinentes a las realidades locales.

Finalmente se sugiere potenciar los espacios de reuniones técnico-pedagógicas entre los supervisores. Otro tema central sobre el cual hay que trabajar está relacionado con la capacitación, perfeccionamiento y actualización de los supervisores, en general existe

---

<sup>12</sup> Navarro L. y Pérez S.; *La supervisión técnico-pedagógica en Chile*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, Francia 2002

debilidad de estrategias de apoyo al supervisor en el logro del objetivo último de la asesoría, la facilitación de cambios.

En forma similar al caso chileno, la iniciativa del programa internacional del IPE apoyó la sistematización y publicación de tres experiencias estatales de investigación e intervención sobre la supervisión escolar en México. Estos casos son Aguascalientes, Chihuahua y Nuevo León, estados que han puesto en marcha proyectos específicos de reforma de los servicios de supervisión. La comparación entre estas tres experiencias demuestra que, a pesar de importantes similitudes que existen en las tres entidades, no puede haber una única estrategia de reforma sino varias que difieren en función del contexto y que requieren ser adaptadas a la realidad de cada región.

En este estudio coordinado por Calvo Pontón (2002) se afirman que la descentralización impone un reto a la educación y más concretamente a la supervisión escolar: su transformación, empezando por el compromiso de las autoridades y quienes toman decisiones para diseñar una política oficial de supervisión que resuelva de manera definitiva problemas de estructura, financiamiento, organización y operación del servicio.

El estudio revela que, hasta ahora, la supervisión escolar ha funcionado en condiciones poco favorables; así como el trabajo de los supervisores ha servido para impulsar tareas e innovaciones educativas, también han sido utilizados para lograr objetivos en el terreno político-sindical, y sostiene que una razón importante del deterioro de la calidad de la educación básica en México está principalmente ligada al debilitamiento de dicha supervisión escolar. Del mismo modo la supervisión ha funcionado a pesar de la falta de equipos de supervisores profesionalmente sólidos, así como de condiciones materiales de trabajo. Además de que la supervisión ha sido parte de un sistema reproductor de prácticas burocráticas que se distingue más por sus funciones administrativas y de vigilancia que por su papel como promotora del trabajo pedagógico en las escuelas, son tan sólo algunas de estas condiciones.

En este sentido la supervisión escolar ha sido tradicionalmente parte de un sistema reproductor de prácticas burocráticas y anquilosadas que día a día deterioran más los resultados de la educación. En la práctica, la supervisión escolar en México es más una inspección de funciones administrativas, de vigilancia y de control, porque es entendida

como una medida instrumental basada en criterios técnicos y burocráticos de eficiencia, eficacia y competitividad, y menos por sus funciones de asesoría y guía académicas a los directores y docentes de las escuelas. El papel que los supervisores han jugado en los escenarios políticos, sindicales y partidistas ha sido crucial para el nivel de Educación Básica porque son parte del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y, salvo algunas excepciones, su sentido de fidelidad a la organización es mayor que hacia la institución educativa.

Ante este panorama el estudio concluye con la urgente necesidad de construir políticas oficiales de supervisión escolar orientadas al mejoramiento de la estructura del sistema educativo y del sistema de supervisión y, por consiguiente, de su normatividad. Por ello, es necesaria la elaboración de una política oficial continua y de largo plazo que, dentro del contexto de la descentralización, atienda ese servicio educativo, y que defina acciones en dos direcciones: el mejoramiento de la estructura del sistema educativo, y del sistema de supervisión en especial, de su normatividad, organización y operación, sin que ello signifique poner en riesgo el carácter público de la educación básica mediante la desaparición abierta o velada de responsabilidades del gobierno. En segundo lugar, la generación de una cultura de servicio que le permita apropiarse y capitalizar la autonomía adicional adquirida por la descentralización, en un sentido democrático: impulsando la generación de política educativa desde y para las escuelas, a partir de un esfuerzo institucional, involucrando a directores de planteles, personal docente y demás grupos de la comunidad.

Es evidente que la elaboración de nuevos discursos, leyes, normas y reglamentos no es suficiente para lograr transformaciones de fondo y de esencia en la supervisión escolar. Ni tampoco pueden depender de las condiciones coyunturales políticas y económicas, ni de iniciativas para llevar a cabo innovaciones provenientes de la voluntad de ciertas autoridades educativas, de algunos supervisores que así lo decidan de manera personal, o de equipos técnicos que surjan de los estados. Sin embargo, sin desconocer el papel que juegan las fuerzas políticas- sindicales en nuestro país para el desarrollo de la función y práctica educativa del supervisor escolar, resulta importante recuperar las aportaciones realizadas a través de las investigaciones educativas sobre este actor educativo.

Por tal razón es importante recurrir a diferentes modelos sobre la supervisión escolar, generados a partir de la investigación educativa, para caracterizar desde un punto de vista educativo la práctica y función de los supervisores. Como señala Téixido Planas (1997) no se conocen modelos suficientemente definidos y menos modelos taxonómicamente clasificados. Existen modelos o tipos de supervisión de hecho, resultados siempre híbridos de tradición y evolución en el entrecruce de funciones / tareas de inspección, supervisión y evaluación. Raramente existe la supervisión pura y a menudo se presenta mezclada con funciones / tareas de administración, planificación y gestión.

En el proceso histórico reciente se perfilan tres modelos de supervisión –inspección:

1. Administrativo gerencial
  2. Administrativo pedagógico.
  3. Evaluador auditor.
- a) *El modelo administrativo-gerencial:* Este responde a un modelo de Administración educativa más elemental, aquí el supervisor no tiene una función gestora y decisoria. Tiene el encargo de velar por el cumplimiento de la normativa legal, ejercer el control. Una serie de informes tipificados le son requeridos por la autoridad superior, para que los cumplimientos sean acatados de forma uniforme en todos los centros. Este modelo aparece por amputación de funciones gestoras al modelo administrativo cuando no desarrolla funciones técnico-pedagógicas, por lo que una inspección-supervisión puramente administrativa centrada en el cumplimiento de la normativa, no precisa de profesionales especializados y expertos en educación.
- b) *El modelo administrativo-pedagógico:* En este modelo se le exige al supervisor una experiencia escolar, preparación académica superior de carácter técnico-pedagógico. Aquí el supervisor será un experto docente que conoce la teoría y la práctica y puede ofrecer a los docentes la orientación ante cualquier situación, problema o necesidad. Entiende de procedimientos de enseñanza, de procesos de aprendizaje, de organización escolar, de desarrollo curricular, de problemas de disciplina, de incomprensiones y quejas de los padres de familia. Esta preparado

para atender lo imprevisto, aquello que desorienta a los profesores y directores de los centros. Todo ello no excluye que el supervisor conozca perfectamente la normativa legal, pueda orientar respecto a su aplicación y deba tramitar o expedir algunos expedientes.

- c) *El modelo evaluador-auditor*: Tiene como primera característica diferencial, no es una acción continua sobre el proceso sino un diagnóstico de situación en un momento dado. Observa, analiza y valora el producto de la institución escolar para tomar decisiones y mejorar la enseñanza; o bien para informar a la administración educativa, a los profesores, a los padres de familia y a la sociedad en general si se hace público.

De este modo es pertinente señalar que la forma en que se ha caracterizado la función del supervisor escolar, desde un ámbito más educativo, tiene que ver con que la supervisión de la educación se convierte en una función profesional externa a las escuelas y servicios educativos. Al tiempo que verifica el correcto funcionamiento de las escuelas y los servicios, impulsa el desarrollo de los profesionales y de las organizaciones. Tiene por objeto el conocimiento de instituciones y servicios para detectar desviaciones, introducir correcciones, confirmar trayectorias, orientar mejoras y emitir informes de valoración a todos los sectores: protagonistas, usuarios / beneficiarios y titulares / administración.

Por otro lado, la supervisión debe atender al mismo tiempo: las exigencias o prescripciones del sistema escolar, la necesaria base teórica tomada de las ciencias de la educación y la exigencia de acciones concretas para la mejora de las escuelas. La función supervisora va acumulando un cierto conocimiento de las escuelas y son una referencia para los directores que reciben sus orientaciones y pueden consultarles. La supervisión entonces, actúa como **una cierta dirección a distancia** con mayor o menor liderazgo, que en cualquier caso es un guía o referencia.

La práctica de la supervisión debe desarrollarse a partir de la propia experiencia docente acompañada de un amplio y superior conocimiento de las ciencias de la educación. La supervisión como tal debe desarrollarse de forma profesional y de manera independiente como órgano, apoyándose en las ciencias pedagógicas y en la supervisión

de la educación como disciplina científico-tecnológica, además de estudiar los problemas y temas a la luz de la política de la educación (Domínguez Segovia 2004; Guarro Pallás 2004; Hernández 2004).

De aquí la importancia de considerar a la asesoría y acompañamiento educativo como características fundamentales en la función actual del supervisor escolar. Características que en el Estado de Guanajuato han orientado el desarrollo de programas y/o proyectos educativos, como el coordinado por Tapia (2005), para fortalecer la transformación de la escuela<sup>13</sup>. Programas que se llevan a la práctica en todo el Estado de acuerdo a las características y decisiones particulares de cada región que lo conforman

#### **4. DESCENTRALIZACIÓN DEL NIVEL BÁSICO Y LA PRÁCTICA DEL SUPERVISOR ESCOLAR**

A partir de los planteamientos anteriores, productos de la investigación teórica y de campo, resulta pertinente identificar los aspectos nucleares que se han planteado acerca de la descentralización educativa y de la supervisión escolar en el nivel básico, para construir los argumentos correspondientes sobre los distintos cursos de acción que han seguido las entidades federativas, regionales y escolares; así como en los distintos actores educativos que participan en ellos. En el caso particular del Estado de Guanajuato en su región centro – oeste.

En primer lugar es importante señalar que la descentralización educativa tiene que ver con una medida estructural que el gobierno federal plantea, negocia, impulsa y acuerda con los actores e instancias implicadas para que las entidades federativas tengan el poder de decisión sobre los problemas educativos que les corresponde atender; así cómo para diseñar, implementar y evaluar las estrategias de intervención que construyan para enfrentarlos.

La descentralización educativa en nuestro país representa un acto político en donde la transferencia de poder para tomar decisiones es el centro de atención y no la simple y llana transferencia administrativa de recursos financieros, materiales y humanos. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que tiene un matiz indudablemente centralista,

---

<sup>13</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato. Secretaría de Educación. Documento rector para la implantación del Modelo de Supervisión Renovada. Agosto de 2005.

aunque pareciera una contradicción, ya que se ha visto envuelta por una serie de dispositivos para seguir teniendo y controlando el poder federal en la educación. Lo cual queda claramente establecido en el convenio firmado, entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado libre y soberano de Guanajuato con la comparecencia del Instituto Estatal de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para la Modernización de la Educación Básica<sup>14</sup>.

En dicho convenio se establece, entre otras atribuciones centralistas para mantener el sistema federado de la educación, que el ejecutivo federal vigilará en toda la república el cumplimiento del artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley federal de educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación; promoverá y programará la extensión de modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la república los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal, así como para la especial prevista en este convenio; elaborará y mantendrá actualizados los libros de texto para la educación primaria y promoverá el desarrollo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquéllas regiones con importantes rezagos educativos. Otra función que, en la práctica, quedó reservada para la federación fue el financiamiento de la educación básica, que es un tema crucial en la actualidad.

Mientras tanto el Gobierno Estatal se compromete a mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos, elevar la cobertura y fortalecer el sistema estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad y criterios que, en ejercicio de sus atribuciones, expida el Ejecutivo Federal. Todo ello a partir de asumir la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio y en todas las modalidades de la educación básica; respetando los derechos laborales de los trabajadores de la educación estatal; promoviendo la participación social a partir de la construcción de un Consejo Escolar en cada escuela pública de su jurisdicción y un Consejo Municipal que se de a la tarea de gestionar en el ayuntamiento correspondiente el mejoramiento de los servicios educativos, así como la construcción, ampliación o cambio de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en

---

<sup>14</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de mayo de 1992



el Municipio; establecer mecanismos que permitan formar, capacitar y mantener actualizados a los directivos, supervisores e inspectores; tomar las medidas necesarias para que los directivos, supervisores e inspectores citados sean seleccionados cuidadosamente, con apego a perfiles adecuados a la importancia de su tarea, y que laboren en condiciones propias a la naturaleza de sus funciones y permitan un desempeño acorde con sus responsabilidades.

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

En este terreno, Muñoz, A. (2005) señala que la dirigencia sindical del magisterio, desde su creación, ha presionado a las autoridades educativas para que acepten, en parte que en las áreas donde se distribuyen los principales recursos del sector educativo, se ubiquen cuadros sindicales (dirección de escuela, supervisor, inspector, jefe de departamento y director de área) para sostener y fortalecer la pirámide burocrática que vigile la asignación y aplicación de castigos y estímulos diversos. En el mismo sentido Arnaut (1993) establece que aunque el puesto de supervisor es de confianza es un cargo que se encuentra al interior del escalafón sindical, lo cual lo sitúa en una doble condición por la interacción de las dos entidades a las que pertenece. Así como puede presidir asambleas sindicales también puede decidir ascensos o, bien, traslado de trabajadores de acuerdo a criterios poco claros.

Por tal razón, estos actores educativos actúan como autoridades intermedias de la SEP, vigilando las unidades de su competencia, y como delegados sindicales del SNTE,

enlazando los centros de trabajo y las escuelas con la dirección seccional y nacional del sindicato. De tal forma que es factible recuperar lo planteado por Arnaut (1996) para ubicar con mayor claridad el papel político- sindical- educativo que tienen los supervisores. Por un lado aseguran la disciplina política y sindical del magisterio porque tienen incidencia directa en las asambleas estatutarias para orientarlas hacia los intereses de la dirigencia sindical. Y, por otro lado, coaccionan a los maestros y directores de escuela para que se disciplinen a sus disposiciones porque entre las facultades que les da su cargo se encuentran los permisos o licencias con goce de sueldo, la expedición de constancias de servicio para promoción escalafonaria, cambios de adscripción, otorgamiento de dobles plazas, autorizaciones para cursos de capacitación para el mejoramiento profesional y el castigo o perdón de las faltas en el servicio.

Tal como señala Muñoz (2005), el supervisor escolar representa el enlace entre los líderes delegacionales y seccionales; entre directores de escuela y jefes de departamento y directores de área; y entre toda la cadena de jerarquía sindical. El supervisor es quien recaba toda la información de las escuelas lo que le permite a la dirigencia sindical otorgar premios o sancionar a sus miembros o, bien, asumir la defensa de una zona escolar ante un posible ataque de las autoridades o de grupos “disidentes” al interior del gremio. Sin embargo, también es importante señalar que en la realidad muchas veces sucede lo contrario, ya que el supervisor se encuentra agobiado por obligaciones administrativas, poco capacitado, con poco poder real frente a maestros y escuelas bien organizados, presionado o controlado por el sindicato, desanimado y cansado por la edad, etc.

Finalmente y de acuerdo a Tejada Fernández (1998), la función central de la supervisión escolar es importante situarla en procesos de mejora educativa dentro y fuera de la escuela. Los cuales se caracterizan por la asesoría y el acompañamiento a los directivos, profesores y padres de familia y representa una estrategia que posibilita el proceso de cambio. De tal forma que los agentes educativos que realizan esta función a través de la conducción, seguimiento y evaluación de éste proceso se convierten en agentes de la innovación. Reconociendo que existen diferentes tendencias, modalidades y profesionales que intervienen en éste proceso las funciones relevantes y significativas en las que se centra dicho asesoramiento tienen que ver con el liderazgo pedagógico, la orientación, la formación y actualización de directivos y profesores, la innovación, la

concreción curricular, la evaluación y el seguimiento de los procesos educativos. Dicho proceso es factible caracterizarlo de la siguiente manera.

- **INICIO:** entraña la toma de contacto entre asesor y asesorado situando el origen de la demanda y especificando la misma, intercambiando la información necesaria entre uno y otros, calibrando posibilidad y disponibilidad por ambas partes. Su finalidad básica. Más allá de la asunción de compromiso, es la formalización del acuerdo (tiempo, implicaciones, tareas de las partes comprometidas, condiciones, recursos, etc.).
- **DIAGNÓSTICO:** implica el estudio de necesidades y el análisis de los problemas institucionales. Su finalidad es la concreción de los mismos objetivos a alcanzar. El trabajo colaborativo y el consenso como estrategia resultan clave para garantizar la máxima implicación y compromiso con el logro de los mismos.
- **PLANIFICACIÓN:** a partir de los objetivos hay que elaborar el plan de actuación. Conlleva el diseño de estrategias, la concreción de recursos necesarios (humanos, materiales y funcionales), la temporalización en relación a las actividades a desarrollar y la fijación del sistema de evaluación.
- **EJECUCIÓN:** la puesta en práctica y el desarrollo del plan establecido de asesoramiento es el eje central de esta fase. Es fundamental igualmente el uso de la evaluación formativa como recurso de ajuste y acomodación a las vicisitudes del propio proceso en aras de la mejora pretendida. Además, la retroalimentación sobre dicho proceso se torna una necesidad de cara la mantenimiento de la motivación y el compromiso de los afectados y asegura, en sí misma, mayores posibilidades de éxito del plan.
- **EVALUACIÓN:** al final del proceso es imprescindible verificar los logros, tanto previstos como los no previstos. En función de estos se articulan nuevas decisiones sobre el mantenimiento del asesoramiento, iniciando un nuevo proceso o concluyendo el iniciado.

Es importante recapitular lo planteado por distintas investigaciones educativas, en la actualidad, y que han orientado el trabajo de los supervisores escolares en distintos países de Latinoamérica y sus correspondientes estados o entidades federativas. Miranda Martín (2002) señala, en este sentido, que en las investigaciones educativas realizadas sobre el desempeño de los supervisores escolares en las innovaciones educativas recientes, se ha constatado que resulta difícil combinar la función de control con la de asesoramiento y que raras veces se adoptan papeles genuinos de asesoramiento sino más bien de defensores o mensajeros de las reformas o innovaciones impulsadas por la administración. Sin embargo, paradójicamente, la mayoría de los supervisores se ven a ellos mismos como facilitadores del cambio educativo y de la mejora de los centros escolares.

Los supervisores escolares juegan un doble papel de control y de asesoramiento/ apoyo a los centros escolares y tienen como objetivo final el de mejorar los procesos de enseñanza/ aprendizaje y el funcionamiento de las escuelas. Ejercer una supervisión orientada a la consecución de la mejora supone priorizar el desarrollo de la función de asesoramiento y apoyo a los centros escolares y a los profesores para conseguir crear las condiciones organizativas, sociales y culturales que faciliten el desarrollo de propuestas de innovación y cambio.

La disociación o distinción que debería existir entre lo administrativo (control) y lo educativo (asesoría/acompañamiento) no es posible realizarla de una manera simple y llana, por el tipo de trabajo que se les exige a los supervisores, pero sí es importante destacar que el objetivo último de todo profesional y actor educativo que participa e interviene dentro y fuera de la escuela está determinado por la relevancia y significado de los aprendizajes de los alumnos. Por lo que el trabajo educativo de los supervisores escolares en términos de asesoramiento/ acompañamiento tiene que ver con su doble papel (educativo- administrativo) que facilite la concreción de las intencionalidades educativas del nivel básico a través del logro de los aprendizajes escolares por parte de los alumnos.

En la visita a las escuelas por parte de los supervisores es importante que pongan a disposición de los directores informaciones y datos específicos relativos al funcionamiento y la actuación del centro o a los resultados que obtienen cuyo análisis y discusión pueden dar lugar a establecer expectativas de mejora. Del mismo modo

resulta necesario debatir los problemas o necesidades que la escuela plantea y las iniciativas o propuestas de mejora que surgen del propio centro escolar. Posteriormente resulta fundamental el seguimiento o monitoreo que haga sobre la utilización de la información, diseño de estrategias y la evaluación de los resultados encontrados.

En este panorama general, que aparece tanto en la literatura reciente sobre supervisión escolar como en los círculos oficiales donde se determinan los nuevos enfoques para orientar la función educativa de estos actores, el asesoramiento y acompañamiento se encuentra orientado hacia el apoyo y facilitación de procesos y prácticas que permitan realizar diagnóstico de problemas educativos en la escuela, diseño de estrategias de intervención y seguimiento y evaluación de las mismas. Lo cual ha implicado el desarrollo de diversos programas de atención dirigidos a éstos actores educativos para que desarrollen los conocimientos, habilidades, capacidades, actitudes y valores necesarios para realizar una supervisión escolar con carácter educativo (Carrón, G y De Grauwe, A. 1997).

Con este marco empírico y teórico es conveniente señalar que en el Estado de Guanajuato, antes y después de la descentralización educativa, se han construido y orientado diferentes programas, proyectos, normatividad, reglamentos y estructuras organizativas hacia el fortalecimiento del supervisor escolar para que contribuya a la transformación de la escuela en el estado y sus regiones. Sin embargo, resulta fundamental ubicar el contraste que existe entre el discurso político- educativo y la práctica real de los supervisores escolares. Como lo demuestran los estudios empíricos las sobrecargas administrativas limitan u obstaculizan la función educativa del supervisor de manera determinante.

Seguramente, por las razones señaladas antes Guanajuato es un estado donde cabría esperar mayor avance en la transformación de la supervisión. Por eso es importante mostrar los márgenes de acción que los propios supervisores escolares han decidido dinamizar y hacer avanzar a pesar de la contradicción existente entre las dimensiones normativa, institucional y política y su práctica educativa real. Todo ello para contribuir a documentar estilos y estrategias diferentes en la toma de decisiones que las instancias responsables y los actores realizan para asumir la responsabilidad educativa en el estado, en la región, en el municipio y en la escuela.

Los planteamientos hasta aquí señalados dan cuenta de las orientaciones teórica-metodológicas y políticas que han sido la base para concretar la descentralización educativa en el estado de Guanajuato, pero este estado trae una tradición anterior a ella y en la actualidad se siguen con mayor detalle en las regiones que configuran al sistema educativo estatal. La idea y objetivo central para mejorar la calidad de la educación en el estado está representado por una serie de estrategias programas y proyectos que pretenden llegar hasta la escuela pública del nivel básico.

Se puede ubicar con mayor claridad que en la actualidad se tiene mayor atención a los procesos de acompañamiento, asesoría y apoyo que los supervisores escolares tienen que realizar con los directores y docentes de las escuelas. Lo anterior se refleja en el Modelo de Supervisión Renovada que se pone en marcha a partir del 2002, en donde se recuperan distintas experiencias realizadas en el estado antes y durante la descentralización educativa. Del mismo modo es importante señalar como éste modelo recupera de manera concreta los planteamientos teóricos y metodológicos para mejorar los procesos educativos en la escuela a partir del acompañamiento y asesoría de los supervisores escolares.

Lo anterior se muestra en los aspectos centrales de dicho Modelo, en donde se establece que El Modelo de Supervisión Renovada tiene como referencia las últimas tendencias nacionales y mundiales en relación con las prácticas de supervisión, además de considerar a la información anterior en el Marco del Modelos Estatal de Gestión vigente y las políticas educativas actuales que orientan el rumbo y el destino de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

Para lograr la calidad de la educación, se impulsa primero que nada, el cambio en las condiciones institucionales, en otras palabras se requiere de una reforma en las prácticas educativas de los maestros y directivos. En este sentido, los supervisores escolares, como los agentes más cercanos a la escuela, se ven en la necesidad de transitar hacia una **gestión de apoyo y asesoría** a los centros escolares, con un apoyo **oportuno, diferenciado y pertinente** que garantice la cobertura, la permanencia y la transición exitosa de todos los alumnos e incremente la aprobación y aprovechamiento escolar.

Es decir, el estado de Guanajuato reconoce a la función supervisora como uno de los factores clave para lograr la mejora de la calidad de su sistema educativo, por lo que es necesario su **fortalecimiento**, para lograrlo se implanta un Modelo de Supervisión Renovada, con el objetivo de reorientar la funciones de la supervisión escolar para impulsar el proceso pedagógico de las escuelas con base a un **gestión renovada** (gestión estratégica). En donde destaca la necesidad de el diseño de proyecto educativo por parte de la escuela, zona escolar y sector escolar encabezados por directores, supervisores y jefes de sector respectivamente pero asesorados y acompañados, principalmente, por los supervisores escolares y jefes de sector a partir de un proyecto específico de monitoreo.

### **III. LA PRÁCTICA EDUCATIVA DEL SUPERVISOR ESCOLAR DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

#### **1. ANTECEDENTES**

En el presente capítulo se describen, en primer lugar, los procesos y prácticas que fueron dando pauta para delinear el margen de acción que ha tenido el Estado de Guanajuato a partir de la descentralización educativa, tomando como ejemplo específicamente la Región Centro- Oeste de dicha entidad federativa. Como se ha planteado a lo largo de la tesina, en el estado de Guanajuato ya se tenía cierta experiencia en cuanto a determinaciones que se habían tomado y puesto en práctica para mejorar la educación en la entidad. De tal forma que es importante señalar las decisiones que se tomaron para impulsar distintos procesos y prácticas orientados a transformar la función educativa del supervisor escolar para contribuir a la transformación de la escuela del nivel básico.

Tal descripción se realiza con base en las inferencias derivadas del análisis de los datos correspondientes a cada una de las dimensiones consideradas en el presente estudio: normativa, institucional y política. En segundo lugar se explica el impacto que ha tenido la descentralización educativa sobre la supervisión escolar, de la región abordada en el estado de Guanajuato, y en caso de comprobar la hipótesis, las causas por las cuales las prácticas de supervisión continúan respondiendo a un modelo burocrático-administrativo.

Para cumplir con los dos objetivos planteados es importante iniciar revisando el Manual General de Organización de educación en el estado de Guanajuato<sup>15</sup>, en donde se establece que este estado de la república, aunque firmó convenio de coordinación con la SEP en la década de los años cuarenta, no entregó ni sus recursos ni sus facultades para sostener un sistema educativo propio. Esto implicó el desarrollo de dos sistemas educativos, federal y estatal, de sostenimiento distinto con estructuras organizativas y administrativas propias.

---

<sup>15</sup> <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Institucional/perfiles/Antecedentes.htm> 15/02/06



Sin embargo tal hecho no hizo que el sistema educativo estatal fuera esencialmente diferente, por una razón: el currículum nacional, el establecimiento de los libros de texto gratuitos, las formas de implantación de los planes y programas de estudio, las normas de evaluación y acreditación de los aprendizajes escolares, la formación de los maestros, la homologación salarial y la organización sindical de los trabajadores de la educación, operaron en la práctica como elementos catalizadores de la centralización del sistema educativo nacional que pretendían su unidad y homogeneidad.

Después de esta época, asumió las normas y procedimientos diseñados por la federación. El sistema educativo local estaba conformado, hacia 1990, por dos subsistemas, el estatal y el federal, en proceso de consolidación de la desconcentración de la SEP (1985-1992). Años antes, cada subsistema había establecido instancias de cobertura regional, como apoyo a procesos administrativos de la operación de las Jefaturas de Sector, en el caso federal que dependían de la Dirección Federal de Educación Primaria y de los Supervisores, en el caso estatal.

En la fase del desarrollo de la desconcentración de la SEP (1985-1992) se articuló e integró el complejo organizacional y funcional del sistema educativo federal con base en las demarcaciones de los Estados, de modo que los órganos centrales se plantearon por completo como entes normativos y reguladores de la operación de los procesos que se instrumentan a nivel Estado. El diseño de políticas educativas, programas y proyectos se realizaba por las unidades administrativas de la SEP y suponía una instrumentación lineal por parte de las unidades administrativas en el interior de cada Estado.

## **2. DIMENSIÓN NORMATIVA**

En este período el Estado de Guanajuato se encontraba gobernado por el PRI, a través de Rafael Corrales Ayala, quién invitó al licenciado José Trueba Dávalos, el único miembro no priísta del gabinete, para hacerse cargo de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato (Secyr). De acuerdo con Fierro y Tapia (1999), además de resistir la impugnación del magisterio y otros miembros del gabinete, Trueba Dávalos fue artífice central de la elaboración y definición explícita, lo que anteriormente no existía en documentos, de las políticas educativas que orientaron el quehacer de la Secyr durante su gestión.

En este aspecto destacan tres grandes objetivos: 1) reorientar y profesionalizar el quehacer de la secretaria en torno a lo educativo, como actividad central, y articular el conjunto de tareas de la dependencia; 2) Dar una orientación de equidad, tanto en lo interno, elevar los índices de retención, promoción y permanencia de los alumnos, mejorar la relevancia de los aprendizajes en la escuela, destacar y atender problemas de rendimiento escolar, como en la ampliación y diversificación de la oferta educativa hacia sectores no atendidos; y 3) propiciar procesos sistemáticos de participación del personal en el quehacer de la Secretaría, tanto en oficinas centrales como en las escuelas, como una contribución desde la educación al proceso de la democracia.

Para fortalecer su estrategia impulsó la formación de cuadros técnicos de la Secretaría a través de un programa de posgrado, de 1989 a 1991, diseñado por especialistas y asesores externos de la misma dependencia, en el cual se encontraba la Especialización en Administración Educativa, la Maestría en Administración Educativa, la Maestría en Innovación Educativa y el Doctorado en Ciencias con especialidad en Educación. Asimismo se creó un Centro de Capacitación Estatal, el cual se constituyó como espacio crítico para la generación de proyectos con apoyo de asesores externos y centros de investigación.

De este modo tanto los egresados del programa de posgrado como los asesores formaron el equipo académico de la propia Secretaría que con el tiempo fueron ocupando los puestos medios y superiores en la dependencia educativa estatal. Éste equipo académico y otros grupos de apoyo produjeron diferentes elementos para la toma de decisiones en diferentes ámbitos educativos del Estado. Entre ellos destaca el diagnóstico desarrollado en 1991, coordinado por el Centro de Estudios Educativos, A.C, sobre 14 indicadores de eficacia y equidad, por centro escolar, localidad, región, municipio y estado, cuyos resultados mostrando la gran heterogeneidad de la calidad educativa (equidad, relevancia, eficacia y eficiencia) entre zonas urbanas y rurales, entre regiones y municipios.

Con estas determinaciones puede apreciarse la forma en que el sistema educativo del Estado empieza a tener un margen de acción importante, ya que se propició la creación de bases normativas, administrativas y organizativas; así como la formación de recursos humanos capaces de conducir el quehacer educativo en la entidad. Es posible que antes

de la gestión de Trueba Dávalos, la Secretaría de Educación solo fungía como oficina de administración de personal y de recursos materiales y financieros que no atendía tareas de tipo técnico académico.

Conforme el proyecto educativo se fue consolidando, el carácter y centro de atención de la Secretaría fue orientado por lo educativo. Tal desarrollo permite inferir que los dispositivos estatales, como lo son los programas y proyectos dirigidos a instancias directivas representadas por los jefes de sector y supervisores, fueron alcanzando poco a poco tanto a los federales como a los estatales para el desarrollo de su función educativa bajo un esquema homogéneo. Sin embargo la existencia de los dos subsistemas al interior del estado hacia posible una estructuración diferenciada para cada uno de ellos en cuanto a las figuras directivas señaladas anteriormente y, por consiguiente, una concreción del proyecto educativo también diferente.

*“Aunque la idea del secretario fue priorizar el sentido educativo en el nivel de primaria la práctica cotidiana se llevaba a cabo con base a lo que su equipo de trabajo, el cual estaba constituido por académicos de renombre, determinaba para ser realizado por los Jefes de Sector y Supervisores. En donde era importante la estructura que se tenía en cada subsistema para su realización. Por ejemplo en 1987 surgen las Jefaturas de Sector dependiendo de la Dirección Federal de Educación Primaria. Y de las Jefaturas de Sector dependen las Supervisiones Escolares. Las Jefaturas de Sector surgen porque antes de esa fecha cada director federal tenía que atender 170 zonas escolares, lo cual era sumamente problemático e imposible de cubrir, Con el surgimiento de las Jefaturas de Sector se dividen las zonas escolares en municipios y pequeñas regiones de las cuales a cada Jefe de Sector le corresponden de 7 a 10 y 11 zonas escolares, tanto de primaria como de preescolar. Conforme pasa el tiempo se van reestructurando para no dar tanta carga a las jefaturas de Sector porque había ocasiones en que tenían que atenderse de 4 a 6 municipios para visitar a los supervisores de las zonas escolares. Mientras tanto en el sistema estatal y hasta la fecha la situación es más complicada para ellos porque existían cuatro Jefes de Sector de preescolar y cuatro Jefes de Sector de primaria para todo el Estado lo que implicaba que un Jefe de*

*Sector, del sistema estatal tuviera de ocho a doce municipios con los supervisores que así correspondían tanto en preescolar como en primaria”.(ESI:19/06/06).*

La manifestación anterior resulta importante para ubicar la forma en que los dos sistemas, federal y estatal, tenían formas y estilos muy diferenciados de desarrollo, atención y cobertura, lo cual implicaba llevar a cabo una estrategia orientada a la fusión de los dos subsistemas para impactar de mejor manera en la calidad educativa del Estado. Estrategia que marcaría de manera central un margen de acción diferente en la entidad por el avance educativo- político que el secretario de la Secyr impulsaría para el establecimiento de ejes rectores y líneas de acción para consolidar un proyecto educativo en el estado de Guanajuato. Lo cual no puede apreciarse si no es visto como todo un proceso de acción tanto en la estructura, organización y normatividad, porque el desarrollo del proyecto educativo estatal tenía que ver con la transformación de la escuela principalmente.

Con la descentralización pactada en el ANMEB en 1992 los estados tuvieron el reto de vincular la administración educativa de origen federal a la organización de la administración pública local. La descentralización de la educación básica coincide con el acceso al gobierno de Guanajuato de una administración panista, encabezada por Carlos Medina Plascencia, que se continúa en 1994 con la de Vicente Fox Quezada.

Durante 1992 y 1993 coexistirán, de manera paralela, las dos estructuras: la estatal y el organismo público descentralizado denominado Federalismo y Modernización Educativa, figura que fuera el ente de recepción de los servicios federales. En esta etapa la organización de cada dependencia no se modifica en lo relacionado a las funciones y organización de los servicios de supervisión escolar. De manera conjunta inician la implementación de la reforma educativa: difusión del nuevo currículum, actualización de maestros (PEAM, 1992; PAM, 1993), implantación de la Carrera Magisterial, entre otros programas. Sin embargo la función de los supervisores escolares (federales y estatales) se encontraba regulada por los mismos instrumentos normativos que se fueron generando gradualmente.

*“Antes de la descentralización educativa del 92, contábamos con un manual del supervisor a nivel nacional que nos guiaba sobre las cuestiones administrativas que teníamos que realizar y poco a poco se fue abriendo la puerta para que entrara lo técnico pedagógico como parte de nuestras funciones. De aquí se desprendió toda esa terminología que separó lo que era el inspector de lo que es el supervisor actualmente. El inspector fiscalizaba, ordenaba, exigía y marcaba el ritmo de trabajo en visitas relámpago a las escuelas para verificar su funcionamiento. Con el manual la función del supervisor es mucho más amplia que aunque no deja de tener responsabilidad en la fiscalización no es el punto central y se empiezan a plantear cosas de como orientar a los maestros, proponerles apoyos para algunas necesidades técnico- pedagógicas, pedir opinión a los maestros para llevar a cabo el trabajo en las aulas, en la escuela, en la relación con los padres de familia. Todo esto vino a transformar un poquito el pensamiento de la tradicional autoridad que había que causar miedo, terror, pánico en los maestros cuando llegaba, porque iba con la intención de ver lo que estaba mal y no de rescatar lo que se hacía bien. Todo esto surge desde el 88 pero se fortalece en el 93 con la descentralización educativa en donde el supervisor ya implementa talleres, cursos, orienta, da seguimiento y asesora al director y a los maestros. Un rasgo importante de estos cambios es que antes del 93 el supervisor tenía la facultad de sancionar después de esta fecha ya no puede siquiera hacer por escrito un extrañamiento, no tiene facultades para sancionar, y eso se traslada a un área jurídica de la secretaría. También es importante decir que la descarga de funciones, por lo menos en los documentos así se dice, administrativas recae en las Unidades de apoyo al desarrollo educativo y las asesoría en los Centros de desarrollo educativo” (ES4.22/06/06).*

Como en las demás entidades, en Guanajuato el proceso de descentralización se caracteriza por reacomodos en los cargos y por negociaciones intensas respecto a las nuevas funciones del gobierno estatal y a los márgenes de acción de las secciones sindicales. En Guanajuato, de acuerdo con Observatorio Ciudadano de la Educación

(2000)<sup>16</sup>, este proceso se cruza adicionalmente por la pugna entre dos proyectos educativos locales. Con el arribo del gobernador Fox se impone su proyecto, cuyo objetivo declarado es “lograr una transformación educativa radical, en la cual los valores humanos, los conocimientos y las competencias sean el fundamento para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses”.

Una de las primeras acciones del gobernador Fox fue emitir la Ley de Educación del Estado de Guanajuato<sup>17</sup>. En ella, entre otras cuestiones se reafirma el carácter laico y gratuito de la educación pública pero también se abren las puertas a una amplia participación de la sociedad, a nuevas fuentes de financiamiento y a la educación particular. De manera central en relación a los objetivos de la presente investigación, en dicha Ley se establece, con base en el Art. 22 de la Ley General de Educación de 1993<sup>18</sup>, que la supervisión escolar dará preferencia a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.

Se deja en claro, en sus Art. 71 y 72 que la supervisión está orientada hacia el mejoramiento de los procesos de enseñanza- aprendizaje en las escuelas, contribuyendo para tal caso con su apoyo técnico pedagógico a los maestros y personal directivo de las escuelas. Por lo que el supervisor escolar verificará el cumplimiento de planes y programas de estudio, cuidará las disposiciones legales de la materia, apoyará la labor técnica – pedagógica y administrativa y promoverá el desarrollo de programas de innovación e investigación orientados a mejorar la calidad de la educación a través de la ejecución de proyectos educativos.

En la misma Ley en su Art. 73, se establece que las jefaturas de sector representa una instancia de coordinación de los supervisores en el desarrollo de sus funciones y sirve de enlace entre la Secretaría de Educación de Guanajuato y los supervisores en la operación de servicios educativos. Del mismo modo en los Art. 55, 56 y 57 de la Ley de Educación de Guanajuato se establece que el proyecto educativo será la estrategia de planeación para apoyar y fortalecer el quehacer escolar con miras hacia el logro de su desarrollo pleno y responsable; incluirán en su planeación los elementos de diagnóstico, objetivos, estrategias y demás que resulten convenientes. Los proyectos educativos a los

---

<sup>16</sup> <http://observatorio.org/comunicados/comun038.html> agosto 25 de 2000. 15/02/2006.

<sup>17</sup> Ley de Educación del Estado de Guanajuato.

<sup>18</sup> Ley General de Educación 1993.

que se hace referencia son: proyecto educativo escolar, proyecto educativo de zona y proyecto educativo de sector.

Mientras tanto el programa educativo lo formaron 10 políticas básicas y entre las más relevantes estaban: reorientar la educación hacia el logro de competencias para la vida; abatir las disparidades educativas; fortalecer procesos democráticos y autogestivos en la escuela; reorientar el desarrollo del docente hacia el logro de competencias pedagógicas; promover una participación social responsable; consolidar la desconcentración y la simplificación administrativa; y consolidar la infraestructura educativa existente.

El Estado de Guanajuato, se vio en situación de reorganizar el sistema educativo local, para relacionar, vincular, integrar o fusionar ambos sistemas en uno solo a través de estrategias de desarrollo institucional. En materia de formación de profesores, se establecieron, conjuntamente con el gobierno federal, 47 Centros de Formación de Docentes. Por su parte, las autoridades locales, impulsaron un programa de Actualización de Habilidades Docentes, conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) y el Tecnológico de Monterrey. También se establecieron, mecanismos de colaboración entre la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) y el SNTE con la finalidad, se anotó, de ir formando una nueva cultura laboral.

En el proceso de descentralización de atribuciones de la federación hacia los estados, en materia de administración escolar y laboral, ocurren una serie de desplazamientos en la lógica de la organización del sistema educativo nacional, conforme a la nueva distribución de funciones. La federación, por una parte, establece un nuevo control del sistema educativo cuya operación está a cargo de los gobiernos estatales y, por otra, deja de ejercer el control directo de la operación de las escuelas. Los gobiernos estatales, a su vez, son sujetos de nuevos procesos de inspección y observación por la federación y se hacen responsables del control, vigilancia y apoyo a las escuelas. Pero de todas las atribuciones que existen actualmente en lo federal y estatal es importante reconocer que la función del supervisor escolar ha variado considerablemente en el aspecto normativo, mas no ha sido lo suficientemente claro en la práctica cotidiana de su función educativa.

*“Considero que las normas han cambiado pero la carga de trabajo administrativas no, porque al supervisor escolar, aunque se le ha coartado mucho su participación en cuanto al manejo de personal, tiene que elaborar propuestas de nombramientos, estar pendiente de todas las incidencias que se dan al interior de las escuelas, o sea, sigue exactamente con la misma carga administrativa pero coartado administrativamente en muchos aspectos. Por ejemplo, hay ocasiones en que por un dato u otra circunstancia se retrasan los nombramientos y la orden que tenemos en Guanajuato es que una persona no entra a laborar en una escuela si no tiene nombramiento, pero hay veces que tarda en salir el dichoso nombramiento quince, veinte, treinta o cuarenta y cinco días y mientras que hacemos con el o los grupos solos. Entonces son interferencias porque a veces el trámite va por vía sindical y hasta que el sindicato hace el trámite ante la Secretaría de Educación es posible que se resuelva la situación, pero si va vía directa de la supervisión a la Secretaría ahí revisan y siempre falta algo o está mal llenado el formato, en fin, se tiene que dejar el documento y regresar a los tres o cuatro días para saber la respuesta, mientras los grupos siguen solos y los padres de familia reclaman la ausencia de maestros situación que no podemos obviar y tenemos que platicar con los padres,” (ES6.23/06/06).*

En la dimensión normativa, que regula la función educativa del supervisor escolar, es importante distinguir la parte formal de la informal. Es decir la gran ventaja que se tuvo con la promulgación de la Ley de Educación Estatal para dar cobertura al proyecto educativo estatal y la política y los programas y proyectos que la conforman no ha terminado de concretarse en la práctica cotidiana de los supervisores escolares. Sin embargo es importante plantearlo como un margen de acción que sigue desarrollándose para articular lo normativo con la realidad concreta de la supervisión. Es innegable que a diferencia de otros estados de la república en Guanajuato se ha tenido una margen de acción diferente por el hecho de dar cobertura normativa, casi inmediata, al proyecto educativo que se venía apuntalando y desarrollando desde antes de la descentralización educativa.



### **3. DIEMNSIÓN ESTRUCTURAL - ORGANIZATIVA**

Es en 1995 cuando se inicia la implantación del programa de reforma denominado “Reorganización del Sistema Educativo”, dirigida a generar condiciones para la transformación y mejora de la calidad de la educación en las escuelas. Tal reforma plantea la necesidad de trascender el enfoque puramente administrativo con el que se había enfrentado todo el proceso descentralizador. Se partió de que la descentralización era una oportunidad para acercar decisiones y las soluciones a los problemas, pero que era necesario considerar a lo educativo como el eje articulador del proceso. Se considera que la reorganización del sistema educativo en el estado se construye a partir de la escuela y del salón de clases para transformar de fondo la educación.

La acción rectora de la reforma se caracteriza por la redistribución de las funciones y atribuciones entre la escuela, la supervisión, el municipio y las oficinas centrales de la secretaría estatal y estuvo compuesta por cuatro modelos: Reorganización de oficinas centrales; Modelo Escuela (incluye proyecto escolar); Modelo de Unidad Municipal de Educación; y Modelo de Supervisión de Educación Básica.

De tal forma que la reasignación de atribuciones y funciones se ordena con base en las necesidades de la escuela y quedan plasmadas en el proyecto escolar (el cual comprende los aspectos técnico- pedagógicos, administrativos – financieros y de participación social), que la propia comunidad educativa de la escuela diseña para atender dichas necesidades y resolver los problemas diagnosticados previamente. Propiciando con ello mayor participación social, capacidad de gestión y fortaleciendo la identidad institucional.

Las supervisiones escolares, con apoyo de cuerpos técnicos especializados tendrían la responsabilidad de desarrollar la capacidad para atender las necesidades y requerimientos que les plantearán en sus proyectos escolares. Se buscaba así asegurar la articulación entre los niveles que forman la educación básica y la consolidación de los proyectos escolares de una misma localidad y zona escolar.

Mientras tanto la reorganización de las oficinas centrales tuvo dos aspectos relevantes. Por un lado se creó una dependencia unificada, sin diferenciación de unidades administrativas entre lo federal y lo estatal (salvo en la administración de personal) y,

por otro lado, se estableció una estructura orgánico – funcional basada en funciones, desapareciendo la organización tradicional de unidades administrativas polifuncionales por niveles educativos. Las oficinas centrales privilegian en su estructura y organización las funciones normativas, las de planeación, de investigación, de evaluación y las técnico - pedagógicas. Aseguran que el sistema tenga unidad y establecen las relaciones con la federación

A partir de la estructura de las subdelegaciones regionales del extinto FyME, que realizaban funciones operativas de manera desconcentrada, se establecieron las Unidades Municipales de Educación (más tarde denominadas Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación, USAE), con base en demarcaciones municipales, para ofrecer servicios administrativos. Es importante señalar que del modelo de supervisión se desprendió el Centro de Desarrollo Educativo (CEDE), a propósito de la creación de los Centros de Maestros (iniciativa federal). Esta instancia es de suma relevancia a partir de este período por constituir el espacio institucional-organizativo de la formación, capacitación, actualización y superación académica de los diferentes actores educativos que participan en el nivel de educación básica en la entidad.

En esta instancia, de acuerdo con el “Manual de Organización de Centros de Desarrollo Educativo”, se establece que tiene la finalidad de unificar criterios de operación y definir facultades que cada persona tiene en su ámbito de competencia así como algunos aspectos que señalan el eje rector del trabajo del CEDE<sup>19</sup>. De este modo el CEDE tiene las facultades educativas para generar, concertar y operar proyectos que impulsen el desarrollo educativo municipal. Asumiendo los retos de acercar los servicios con oportunidad, eficiencia y rapidez; aprovechar de manera óptima y responsable los recursos que les han sido confinados por la sociedad y alcanzar las metas y objetivos trazados con la participación de todos en la planeación, ejecución y evaluación de la tarea educativa.

Si bien la reforma iniciada en 1995 buscó la integración orgánico-funcional del sistema educativo –lo que es indicativo de un grado importante de apropiación de la capacidad de conducción por parte del gobierno estatal– lo cierto es que sólo modificó la

---

<sup>19</sup> Manual de Organización CEDE. Secretaría de Educación Guanajuato. Región IV centro-oeste. Unidad para el Desarrollo Institucional. [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx)

estructura y funciones de las oficinas centrales, desconcentrando algunas de ellas. Como estrategia para efectuar la transformación educativa, en particular de la básica, se desconcentró la administración y se crearon ocho regiones para atender a los 46 municipios.

Este proceso de regionalización se inició en 1997 y tenía como finalidad lograr una mayor eficiencia y eficacia en los servicios educativos. Una última etapa del gran proceso de reorganización del sistema educativo es la regionalización de la organización de la Secretaría de Educación. En ésta se reforma la estructura y funciones de las Oficinas Centrales para establecer las Delegaciones Regionales, como una nueva estrategia de gestión institucional desconcentrada

Dichas delegaciones se organizan a partir de una distribución de atribuciones por tipo educativo (Coordinación de Educación Básica, Coordinación de Educación Media Superior y Superior) y por función (Coordinación de Desarrollo Docente y de Proyectos Educativos; Coordinación de Servicios Administrativos). Las Delegaciones Regionales, sin embargo, se agregan a la estructura desconcentrada establecida en la etapa anterior, sin modificarla sustancialmente. Es decir, no se modifican las funciones y tareas asignadas a la USAE y a los Centros de Desarrollo Educativo, sino que se establece un mecanismo de coordinación territorial (regional) de sus funciones y de su operación.

A partir de la descentralización, en Guanajuato se ha desarrollado un paulatino proceso de apropiación y construcción de la capacidad local para dirigir y organizar su sistema educativo, de acuerdo a sus perspectivas y necesidades. Así lo reconocen supervisores de la región centro- oeste:

*“A partir de la descentralización hubo mucho mejor comunicación con nuestras autoridades inmediatas. Cuando llega la figura del Jefe de Sector a las delegaciones regionales lógicamente tenemos mucha mejor atención que antes y ya no tenemos que desplazarnos a diferentes municipios a entregar y recibir documentación. A partir del 95 ya nos consolidamos más en cierto espacio con ciertas funciones que nos evita el desplazarnos a otros municipios y regiones porque tenemos ubicado todo el trabajo tanto*

*administrativo como técnico- pedagógico en un solo lugar”. (ES3. 20/06/06)*

En gran medida se ha resuelto el problema que representa la situación geográfica del estado para la atención de los servicios educativos para los supervisores escolares. Sin embargo, hace falta apropiarse de las funciones de control y regulación de los servicios educativos, toda vez que prevalecen los sistemas, nociones, métodos y procesos heredados de los subsistemas administrativos de origen y así lo refieren supervisores de la región.

*“Uno de los puntos que me ha preocupado siempre es que con esta descentralización al llegar al municipio o a la escuela sí es necesario que cuidemos la anarquía con la que se hacen las cosas porque a veces no es claro quien coordina, no hay quien coordine, cada quién es autónomo en su lugar de trabajo. Y entonces me pregunto ¿dónde está la unidad nacional, regional, municipal y escolar?. Si cada quien va a hacer lo que quiere en un momento determinado vamos a llegar a un caos terrible y hay que ser muy cuidadosos en este aspecto. Antes, por ejemplo, éramos federales y contábamos con una serie de manuales o reglamentos los cuales todavía los recuerdo. Eran muy precisos, ahí tenemos el reglamento interior de trabajo de la Secretaría de Educación, también, los manuales del supervisor Escolar, del Director, de los Padres de Familia, de las Cooperativas que aunque se fueron desfasando eran muy concretos. Al hacerse la fusión el gobierno del estado absorbe, desde luego, lo que era el sistema federal y elabora sus propios manuales, manuales que manera muy concreta, sin afán de menospreciarlos, considero que les falta mucho de lo que teníamos anteriormente”. (ES2. 19/06/06)*

El establecimiento de las delegaciones regionales, en los hechos, asume no sólo el control territorial de las decisiones de política y de los programas federales y estatales, sino que es también facultado para generar políticas y programas de aplicación en su ámbito regional. Esta combinación hace más compleja la estructura de control necesaria, pues debe asegurar el cumplimiento de macropolíticas (federales), mesopolíticas (las estatales) y además producir, conducir y asegurar las micropolíticas (regionales).

De este modo, la delegación regional no sólo cumple funciones de coordinación y concentración de procesos federales y estatales, también crea nuevos procesos. El objetivo general de la Regionalización fue contar con una organización capaz de lograr la Transformación Educativa en Guanajuato, bajo la rectoría y promoción de una Secretaría más ágil y comprometida con una visión estratégica de transformación.

Los objetivos específicos de la regionalización fueron:

- Evitar traslados a oficinas centrales.
- Incrementar la presencia del maestro en el aula.
- Aumentar la participación social y municipal en la Educación.
- Incrementar la capacidad de respuesta (velocidad y calidad) en la prestación de servicios.
- Acercar la toma de decisiones al lugar de los hechos.

Por este motivo en mayo del 1999 se crean oficialmente 8 delegaciones regionales<sup>20</sup> para atender a 46 municipios para dar respuesta a sus necesidades y cumplir con los objetivos planteados. Principalmente, con la certeza de que bajo este esquema los servicios técnico- pedagógicos y administrativos se encuentren más cerca de los usuarios y se fortalezca el desarrollo de la comunidad educativa. Las regiones fueron establecidas de la siguiente manera: **Región I Norte**, Allende, Dolores Hidalgo, Ocampo, San Diego de la Unión y San Felipe. **Región II Noreste**, Atajete, Doctor Mora, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Tierra Blanca, Victoria y Xichú. **Región III León**, León. **Región IV Centro- Oeste**, Cd. Manuel Doblado, Guanajuato, Purísima del Rincón, Romita, San Francisco del Rincón y Silao. **Región V Este**, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Santa Cruz de Juventino Rosas y Villagrán. **Región VI Suroeste**, Abasolo, Cuerámaro, Huanímaro, Irapuato, Pénjamo y Pueblo Nuevo. **Región VII Centro Sur**, Jaral del Progreso, Moroleón, Salamanca, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria. Finalmente, **Región VIII Sureste**, Acámbaro, Coroneo, Jerécuaro, Salvatierra, Santiago Maravatío, Tarandacuaro y Tarimoro.

En octubre del año 2000 se da inicio al análisis de congruencia orgánico-funcional de las unidades administrativas que componen el sistema, detectándose la existencia de

---

<sup>20</sup> Decreto Gubernativo No. 124. Secretaría de educación de Guanajuato. 18 de mayo de 1999.

desalineación entre las oficinas delegacionales y las centrales, lo cual causa una falta de engranaje en el hacer, se toma la decisión de alinear las estructuras con base en la cadena de valor desde el proveedor principal en el Estado.

El 30 de junio del 2001 se autoriza la adecuación organizacional sustentada en el Decreto Gubernativo 56<sup>21</sup>, donde se plasma la correspondencia estructural entre las oficinas centrales y las delegaciones regionales, a fin de responder a los requerimientos del servicio por parte de la sociedad. Se establece la relación directa de las ocho delegaciones regionales con el despacho del Secretario de Educación del Estado. Teniendo como instancias de apoyo y relación a la Subsecretaría de Recursos Financieros y materiales, Subsecretaría para el Desarrollo Humano y a la Subsecretaría para el Desarrollo Educativo las cuales tenían el apoyo de las siguientes unidades: Sistemas y Tecnología, Comunicación, Desarrollo Institucional y la de Consejería Legal. Tres Subsecretarías y cuatro unidades que apoyaban y sustentaban la relación directa entre el Secretario de educación estatal y las Delegaciones Regionales.

Mientras tanto las delegaciones Regionales iban a contar con el Despacho de la Delegación Regional con sus Secretaría Particular y su Departamento de Conciliación y Consejería Legal; así como con las Unidades de Desarrollo Institucional y la de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa que establecían relación directa con las Coordinaciones para el Desarrollo de la Educación Básica, para el Desarrollo de la Educación Media Superior y Superior, para el Desarrollo Docente y Proyectos y para el Desarrollo de los Servicios Administrativos. En donde cabe destacar que la Coordinación para el desarrollo de la Educación Básica es la única que cuenta con instancias directivas como la de Autoridades Educativas, Departamento de Gestión Educativa, Departamento de Planeación, Departamento de Evaluación y Departamento de Control Escolar.

En este contexto es que las delegaciones regionales tienen cierto nivel de autonomía para definir su forma y dinámica de trabajo en la atención de los municipios que les corresponde. De aquí la importancia de señalar la forma en que la delegación centro-occidente del Estado, con sede en la ciudad de Guanajuato, ha decidido una forma de organización- estructural diferente a las otras siete delegaciones. Ha definido un margen

---

<sup>21</sup> Decreto Gubernativo No. 56. Secretaría de Educación de Guanajuato. 30 de junio de 2001.

de acción diferente, en cuanto a buscar la articulación de los supervisores y jefes de sector de los ámbitos que conforman la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) para desarrollar y llevar a cabo los lineamientos y planteamientos estatales orientados a mejorar la calidad de este nivel educativo a partir de transformar los procesos y prácticas escolares de los diferentes actores que en ellos participan.

Esto constituye un claro ejemplo, para ser considerado como viable, de cómo llevar a cabo la descentralización educativa hasta la escuela pero de una forma articulada y colectiva, a partir de los supervisores escolares y jefes de sector de tres niveles (preescolar, primaria y secundaria) que conforman el nivel básico. Sin perder de vista los planteamientos sobre la forma de transformar la escuela a partir de la elaboración de proyectos de educativos de escuela, zona escolar y sector por parte de directores, supervisores y jefes de sector respectivamente. Se reúnen mensualmente en un Órgano Colegiado Regional de Máximas Autoridades para tratar asuntos educativos relacionados con los seis municipios que les corresponde atender regionalmente.

Por ejemplo en una reunión de esta naturaleza fue posible observar dicha forma de organización regional en cuanto a la práctica educativa de los supervisores escolares y jefes de sector de preescolar, primaria y secundaria (diurnas, técnicas y telesecundarias) pertenecientes a las dos secciones sindicales, 45 y 13. Quien inaugura la reunión es, principalmente, la titular de la delegación regional y quien coordina los trabajos es el responsable de la educación básica en la región. Los ejes de la reunión lo constituyen: la cobertura y la mejora de la transición a primaria y a secundaria y toman como inicio de la agenda la lectura de los acuerdos de la reunión anterior: Fortalecer las competencias del supervisor escolar a partir del proyecto educativo de sector, de zona y de escuela. La dinámica de la reunión es muy ágil porque logísticamente se encuentra bien organizada.

Estas competencias tienen que ver con el asesoramiento y acompañamiento que deben realizar los supervisores a las escuelas de su atención y se centran, principalmente, en la visita de enfoque, la observación de procesos y prácticas, el registro de la observación y la retroalimentación hacia los directores y maestros de la escuela. El objetivo de la visita es retroalimentar a los directores y maestros sobre los aspectos factibles de ser mejorados. Mientras que el propósito tiene que ver con mejorar el aprendizaje de los alumnos (desarrollo de conocimientos, habilidades, capacidades y valores). El debate sobre estos aspectos es sumamente interesante en cuanto al tratamiento que cada participante en el

Órgano Colegiado ha dado a su situación particular, lo cual va llevando poco a poco a lograr consensos de cómo acordar las visitas de enfoque en las escuelas. En donde aparece como punto central de solución el hecho de que la visita tiene como punto de atención el entrenamiento de competencias sobre asesoramiento y acompañamiento que el jefe de sector lleva a cabo con el supervisor y éste a su vez con el director, quien a su lo tiene que realizar dicho acompañamiento y asesoría con los maestros de la escuela para mejorar los aprendizajes de los alumnos, la cobertura, permanencia y la transición a primaria y a secundaria de los alumnos.

En la evaluación de la reunión del Órgano Colegiado, también, aparecen aspectos importantes a considerar, las cuales son críticas a la carga de información en detrimento del trabajo técnico- pedagógico durante las últimas reuniones. Se plantea la necesidad de recuperar más el intercambio de experiencias para resolver problemas de supervisión escolar y el análisis de los indicadores generales y de cada sector que las autoridades estatales no proporcionan con anticipación. Y, de manera central, se propone que las reuniones de desarrollo educativo no sean informativas sino, por el contrario, que se debatan aspectos esencialmente técnico- pedagógicos. (RO/06/06).

Lo anterior queda perfectamente expresado en la percepción de uno de los integrantes del Órgano Colegiado por separado.

*“Nuestra presión, como jefes de sector y supervisores está ubicada precisamente a partir del proyecto educativo, de sector, zona y escuela, se supone que en él debemos partir de un diagnóstico que tengamos como sector, zona o escuela para ver cuáles son las necesidades que tenemos detectadas. Pero aquí se cruzan muchos aspectos que no solo son técnico-pedagógicos sino también son aspectos laborales, administrativos y de atención a la comunidad y atención a la oficina, porque todo eso es necesario y, por consiguiente, no es fácil dedicarse a uno solo de esos aspectos señalados. Ante esta problemática la delegación regional debe delimitar mejor el sentido de las reuniones colegiadas, como la que acabamos de pasar, para no perder el sentido de lo técnico- pedagógico pero no descuidar los otros aspectos que son parte de nuestra función, aunque en los manuales y documentos oficiales se diga que lo primero es lo educativo en práctica son más las cargas de otra naturaleza que nos*



*impiden hacer una asesoría y acompañamiento como el que se plantea. Un aspecto, que podría ser alentador para estas reuniones colegiadas, es el análisis de la evaluación de impacto de nuestra práctica de supervisión. Es decir, cómo está impactando nuestra función supervisora en nuestro personal y, como ellos, impactan en los aprendizajes y resultados educativos en los alumnos. Eso es lo que nos está haciendo falta en nuestra delegación regional, una evaluación más precisa, más concreta, que nos muestre la realidad de lo que estamos haciendo para realmente mejorar.”*  
(ES.6. 20/06/06).

Es importante hacer notar lo que representa la toma de decisión en una de las delegaciones regionales del estado, para realizar de una forma diferente la organización de los servicios educativos en el nivel básico. Principalmente con relación a los supervisores escolares y jefes de sector para dar cobertura articulada a las necesidades y problemas educativos de la región. Pero, también, como en otros aspectos en donde la toma de decisiones se torna importante y diferente a otros escenarios implican un margen de acción que no permite plantearlo como una consolidación sino como un proceso relevante en el camino hacia la mejora educativa de la entidad. No se pueden obviar o dejar de tomar en cuenta las cargas administrativas, laborales, de atención a la comunidad y hasta la atención de la oficina de los supervisores escolares y jefes de sector para con un planteamiento pedagógico de proyecto educativo pretender desatender las otras cuestiones también importantes.

#### **4. DIMENSIÓN POLÍTICA**

Con la descentralización educativa es claro que la movilización de fuerzas políticas y sociales por parte de distintos actores y organizaciones sindicales, principalmente, fue una de las constantes durante todo el proceso. Por un lado, la descentralización planteaba la posibilidad e inclusive necesidad de que los gobiernos locales ejercieran el presupuesto, organizarán la prestación regular de los servicios educativos, realizarán cambios y modificaciones a las estructuras y funciones que llevaban a cabo en los organismos descentralizados y en las secretarías de Educación.

El Estado de Guanajuato no fue la excepción de este tipo de movilización de fuerzas políticas- educativas. Más aún que existían en ese momento dos instituciones

encargadas de los servicios educativos en el estado, una del carácter federal (Ifyme) y otra de carácter estatal (Secyr) y la disputa por el liderazgo de la conducción de los programas diseñados desde el centro represento una fuerte tensión entre los dos organismos. Mientras el Ifyme adoptó y llevó a cabo cabalmente las instrucciones de los programas federales sin alterar los contenidos y, por supuesto, tampoco los procesos, la Secyr se dio a la tarea de adaptar los programas federales en función del contexto estatal.

Otro aspecto fundamental que debe considerarse como causa de esta tensión entre los dos organismos es lo que señala Fierro y Tapia (1999), el aspecto administrativo. A partir de 1992 la Secyr tuvo que apegarse a la normatividad federal respecto a la planeación y presupuestación, pero seguía reglamentada por el gobierno estatal, una doble condición para ejercer el presupuesto que le correspondía. La normatividad federal no la podía obviar pero tampoco debía pasar por alto la reglamentación estatal. Así, había dos vigilantes para el ejercicio del presupuesto asignado, lo cual implicaba una limitación en el margen de acción de su autonomía para tomar decisiones sobre la adaptación de programas educativos, aunque tuvieran el carácter federal.

Por su parte el Ifyme no tenía que estar subordinada a la reglamentación del gobierno estatal ya que tenía mayor autonomía financiera y capacidad administrativa para hacer frente a los programas que la federación determinaba porque correspondía directamente de la SEP. El simple hecho de no reportar la utilización del presupuesto a dos instancias ya le marcaban un margen de acción diferente.

Las tensiones entre los dos organismos llevaron al gobierno estatal a conformar una Comisión para la Integración del Sistema Educativo, la cual estuvo conformada por personal de las dos instituciones. La comisión tuvo la función de diseñar el Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica (PECEB)<sup>22</sup>, el cual tuvo dos grandes objetivos: emprender estrategias que permitan operar de forma eficiente y eficaz los objetivos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica a corto, mediano y largo plazo y, de manera central, integrar en auténtico Sistema Educativo Estatal orientado a su misión y compartiendo una visión de futuro.

---

<sup>22</sup> Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica. 1993.

Sin embargo los conflictos no se hicieron esperar porque según Fierro (1999) el titular del Ifyme desconoció la autoría interinstitucional del PECEB. Nuevamente el margen de acción para cada organismo fue diferente. La Secyr retomó el PECEB como suyo y lo distribuyó y promovió con el nombre de Proyecto a seguir en Guanajuato para poner en operación localmente los lineamientos propuestos por el ANMEB. Mientras que el Ifyme inicio una reforma importante de su estructura, fortaleciendo las direcciones de comunicación social, desarrollo organizacional e informática. Ante esta problemática el congreso estatal hizo ver al Ejecutivo que mucha de la responsabilidad que se tenía sobre el rezago educativo en el estado estaba centrada en la Federación y, por extensión, en el Ifyme. Siendo que la Secyr obtenía mejores resultados educativos a pesar del escaso y pobre gasto estatal en educación y, sobre todo, contaba con un proyecto educativo para hacer frente a la situación.

En este contexto el movimiento magisterial en el estado se reconfiguró. Es importante destacar la forma en que las dos secciones sindicales se unificaron para plantear al gobierno del estado un pliego petitorio conjunto. En el pliego figuraban, además de los aumentos salariales, demandas de homologación de prestaciones relacionadas con la profesionalización del magisterio, vivienda y seguridad social; así como la uniformación de políticas, criterios y procedimientos para atender tales prestaciones. Cuestión que hasta la fecha no ha sido resuelta del todo ya que cada sección resuelve los problemas correspondientes a sus agremiados.

Nuevamente se formó una comisión para la integración de los dos organismos, en donde se realizaron estudios técnicos comparativos sobre las estructuras, funciones, formas de organización y operación de las dos instancias educativas. Después de los estudios, primero se planteó la posibilidad de fusión, posteriormente de integración y finalmente de reorganización del sistema educativo para construir un nuevo sistema. A partir de esto se tomó la decisión de la fusión del Ifyme y la Secyr con un mando único.

La decisión de la integración de los dos organismos educativos en uno solo, representa una primera etapa de margen de acción en la dimensión política que se desarrolló en el Estado de Guanajuato a partir de la descentralización de la educación básica. Siendo importante destacar el papel que jugaron diferentes actores políticos, sindicales y académicos para configurar el sistema educativo estatal en uno solo y, de manera

importante, la construcción de programas educativos que han seguido consolidándose con el paso del tiempo.

Las tensiones que se dieron al interior de sistema educativo estatal fueron llevando poco a poco a encontrar salidas académicas y educativas para el desarrollo estatal pero también la política para echar andar la política educativa en el Estado fue de suma importancia. Aquí es importante señalar que desde el congreso estatal se fijaron distintos puntos de avance para llevarla a cabo. Era claro que la tensión entre los dos subsistemas al interior de uno mismo, no sólo planteaba una contradicción política y educativa, sino que también estaba llegando al desgaste social por el enfrentamiento directo entre las distintas partes.

En este sentido es que como estrategia para consolidar la fusión de los dos subsistemas se crea por decreto una Unidad Coordinadora para la elaboración de un programa general para la reorganización del sistema educativo. La Unidad Coordinadora dio como resultado de sus trabajos el Plan rector para la reorganización del sistema educativo de Guanajuato, descrito en la dimensión institucional – organizativa de la presente tesina, el cual en su momento de elaboración no significó tensión política, educativa y sindical alguna.

La problemática se abrió cuando se implementó en la práctica misma. Lo que representa una segunda etapa de tensión de fuerzas políticas, educativas y sindicales que bien vale la pena describir, aunque sea de manera general, para ubicar el margen de acción que se fue dando a partir, no de la descentralización como tal, sino de los primeros avances que se habían tenido en el estado de Guanajuato para conformar una Secretaría de Educación a partir de la fusión de dos organismos que habían tenido un desempeño independiente en el Estado aunque esta fusión hubiera sido imposible sin la descentralización. Destacan los mecanismos de coordinación, planteamientos normativos de infraestructura y recursos, lo que originó la necesidad de crear condiciones políticas, alianzas y mecanismos de consensos ya que, para concretar el proceso, se tuvo la imperante necesidad de llevar a cabo procesos de formación de capacitadores y maestros para orientar las acciones, planteadas en el Plan Rector, hasta su objetivo central y último, la escuela a través de su proyecto escolar.

Como se mencionó en la dimensión institucional- organizativa la instancia encargada del proceso de formación de capacitadores y maestros estuvo a cargo de los Centros de Desarrollo Educativo (Cedes) la cual surge a partir del Modelo de Supervisión planteado en Plan Rector como uno de los cuatro Modelos que lo configuran. El problema de la implementación radicó, principalmente, en la falta de claridad de parte de algunos de los equipos que tenían la responsabilidad de difundir el proyecto escolar. Cuestión que seguramente tiene mucho que ver con la falta de participación en el diseño de la estrategia técnico- pedagógico.

Salta a la vista que no se trataba solamente de llevar el Proyecto Educativo hasta la escuela como una herramienta para su transformación. Se trataba de quiénes lo llevarían a la escuela y participarían de él. Eran los Jefes de sector y los supervisores Escolares los encargados de esta acción. Es decir, tenían que apoyar y asesorar a las zonas escolares respectivamente en el diseño, implementación y evaluación del Proyecto Escolar. Situación muy compleja y complicada por la carencia de elementos teórico – metodológicos para llevarlo a cabo.

Un ejemplo claro de una implementación de política, programa y proyecto de arriba-hacia abajo, en donde los capacitadores fueron capacitados por los académicos especialistas del diseño teórico- metodológico de la estrategia para que a su vez ellos capacitaran a los Jefes de Sector y Supervisores Escolares para llevar el Proyecto Escolar hasta la escuela, quedando débilmente construida la apropiación e identidad con la misma estrategia en términos teórico- metodológicos fundamentalmente. Situación que trajo consigo distintas problemáticas y tensiones por la determinación de la Secretaría de Educación de hacer obligatorio en el ciclo escolar 94- 95 el Proyecto Escolar para todas las escuelas de educación básica en el estado.

La estrategia tenía que bajar a la escuela, principalmente, a los maestros para que diseñaran el Proyecto Escolar coordinados por el director. Así es que la pirámide directiva, que iba desde los académicos – especialistas que diseñaron la estrategia hasta los supervisores escolares, se rompía al llegar a los directores y maestros de las escuelas de educación básica, los cuales no fueron tomados en cuenta para el diseño de dicha estrategia. Directores y maestros se planteaban como operadores de una estrategia lo cual constituía un conflicto y tensión más. Cuando entró en acción la fase de ejecución

de la estrategia fue el momento en el que se acercó la SEG a las secciones sindicales, siendo el punto central de negociación el origen y el destino de los recursos financieros para ponerla en marcha, mas no la discusión del planteamiento teórico general de la reforma.

Es importante hacer notar que los jefes de sector y supervisores manifestaron su inconformidad frente a la reforma educativa en el Estado. De acuerdo con Fierro y Tapia (1999), en el período de marzo- agosto de 1995, estos actores educativos actuaron de diferente manera: reuniéndose en grupos para resistir como bloque sin involucrar a los maestros; individualmente convocando a sus maestros a participar en marchas, plantones y suspensiones de labores; vinculándose a las secciones del SNTE para presionarlo a resistirse activamente o acercándose a las estructuras de los partidos políticos para enfrentar la reforma.

Siendo los Jefes de Sector y Supervisores actores centrales y fundamentales para llevar a cabo la reforma, la situación de inconformidad manifiesta por ellos, representó momentos de tensión para el gobierno del Estado y, de manera significativa, para quienes conducían dicho proceso porque no sólo se carecía del apoyo de los Jefes de Sector y Supervisores sino que, junto con ellos, también de buena parte de los maestros de educación básica.

Del mismo modo las secciones sindicales se manifestaron contra la reforma frente a las oficinas centrales a partir de la presión ejercida por las bases magisteriales. Entre varias de las demandas planteadas destaca el hecho de que con la nueva estructura, al desaparecer las direcciones federales de educación primaria y física, se cortaba la posibilidad de que esos puestos fueran ocupados por maestros como tradicionalmente se hacía. Como parte de la concertación la sección 13 planteo que los nuevos puestos que significaban para las recientes estructuras como el Centro de Desarrollo Educativo (CEDE) fueran ocupados por los maestros por la vía del escalafón para no lesionar los derechos de los trabajadores. Lo cual se refleja en lo anterior.

*“A partir de la descentralización se creo una comisión mixta estatal, conformada por los representantes de las dos secciones sindicales en el estado (13 y 45), representantes de la Secretaría de Educación del estado y*

*los jefes de sector para definir la ocupación de puestos por medio del catalogo de escalafón que se tiene en la entidad y en las delegaciones regionales. El escalafón comprende estudios o sea preparación y la antigüedad. Sin embargo los méritos académicos poco se consideran a lo largo de todo el ciclo escolar, que va de agosto a agosto, en donde se van dando puntajes a cada uno de nosotros y ubicándonos en un lugar determinado para ascender. Se llega a las reuniones plenarios de la comisión mixta y se toman decisiones de ascenso. Pero a mí me parece que debería incorporarse otro elemento indispensable para ocupar un cargo con tanta responsabilidad que es el de supervisor. Este elemento o criterio debería ser el de eficiencia laboral porque no se puede asegurar o justificar que alguien con doctorado sea un eficiente docente, supervisor o funcionario. Esto nos pondría en la situación de definir lo que significa la eficiencia laboral, pero con la gran ventaja de estar más cerca de lo que es el trabajo de cada maestro supervisor o funcionario para poder definirla. Por ejemplo un supervisor del jefe de sector es un mando medio de mucha importancia, porque es quien investiga, revisa, toma decisiones en torno a muchos problemas que se presentan tanto a nivel delegacional como a nivel laboral y sindical, pero esto es una escalerita para resolver el problema porque este funcionario de mando medio le pide al jefe de sector que le indique al supervisor que investigue tal o cual situación para resolverla. Entonces el que lleva la carga mayor de trabajo, aún siendo un puesto escalafonario, es el supervisor que nada puede resolver por muchos grados académicos que tenga sino que lo puede hacer por la experiencia y capacidad para investigar tanto las situaciones en las escuelas como en la parte sindical y delegacional. Lo que significan cargas de trabajo adicionales pero muchas veces más importantes que la asesoría y acompañamiento a las escuelas para llevar a cabo el proyecto educativo del estado de Guanajuato. Pero todo esto es lo que se ha pactado entre las secciones sindicales y las autoridades del sistema educativo estatal, como que nos hicieron sentir la importancia de nuestra labor educativa y la formación y preparación permanente para desempeñarnos mejor para llenarlos de actividades administrativas que no se ven tan claramente en los documentos oficiales. Ahora competimos por los puntos del escalafón para*

*ascender de puesto y, por supuesto, aumentar nuestros ingresos". ES 4.  
21/06/06.*

De este modo la Secretaría de Educación de Guanajuato ha seguido desarrollando acciones previstas en el Plan Rector. Unas para consolidar la reforma estructural de las oficinas centrales y otras para establecer el sistema estatal de formación, actualización y mejoramiento profesional del magisterio. Sin embargo, resulta importante señalar cómo la reforma educativa en el Estado de Guanajuato estuvo acompañada de inconformidades y protestas fuertes por parte de actores educativos centrales para operarla, pero también al interior del gremio magisterial representó inconformidad y división por la forma de negociar o concertar con la autoridad educativa en turno.

El margen de acción que plantea la Reforma no es posible ubicarlo solamente en el ámbito educativo sino, en este caso, también en el ámbito político- sindical en donde los procesos de negociación y concertación entre las autoridades educativas estatales y las delegaciones sindicales han sido importantes para avanzar en el desarrollo del proyecto educativo. Pero también y de manera fundamental el acercamiento y acuerdo entre las secciones sindicales para conformar pliegos de demandas conjuntas y lograr mayor fuerza de negociación frente a las autoridades educativas. Cuestión que, también, ha desencadenado desacuerdos y disidencia al interior de cada sección sindical. De manera importante a destacar es el hecho de las estrategias que se han seguido en el sistema educativo estatal para no confrontar a las secciones sindicales con el proyecto educativo sino, por el contrario, encontrar las formas y mecanismos para lograr que los principales actores para concretar la reforma educativa en estado la asuman como propia y motiven a otros actores educativos a llevarla a cabo.

## **5. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA PRÁCTICA EDUCATIVA DEL SUPERVISOR ESCOLAR DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

Con base en lo anterior, conviene apuntar que en el estado de Guanajuato, se han desarrollado diferentes e importantes programas y proyectos para mejorar la práctica educativa del supervisor escolar a partir del diagnóstico e identificación de problemas educativos locales, para, posteriormente, diseñar, implementar, dar seguimiento y



evaluar el proyecto educativo de escuela, zona y sector. Situación que puede señalarse como la más representativa del ámbito educativo para la función supervisora porque ha estado acompañada de capacitación constante, por distintos actores especializados, para llevarla a cabo y estar en condiciones de transitar de una función administrativa a una de carácter más técnica- pedagógica.

En este transito de función aparece, con base en los actuales señalamientos de la literatura, investigaciones y tendencias sobre la supervisión escolar, la asesoría, apoyo y acompañamiento técnica – pedagógica de los supervisores en y para la escuela, con directores y docentes, como centro de atención para la transformación de la escuela pública de educación básica. Es importante destacar que estos planteamientos se han ido desarrollando desde antes y durante la descentralización educativa en el estado. Siendo en la actualidad el eje que orienta la función educativa del supervisor escolar ya que la mayor parte de su trabajo educativo gira alrededor del proyecto educativo de escuela, zona y sector. Por lo menos en los planteamientos normativos, estructurales y organizativos así aparece determinado el trabajo de los supervisores escolares.

Con base en las constantes capacitaciones realizadas para los supervisores escolares es notorio el cambio de discurso que ellos mismo han tenido: la asesoría y acompañamiento forman parte de su lenguaje cotidiano; así como la evaluación, planeación, monitoreo, seguimiento y diagnóstico, entre otros. Pero al llegar a la concreción de las acciones, es prudente señalar la falta de congruencia entre el discurso y la práctica.

*“Definitivamente, desde que empezó en 1985 Cecilia Fierro con todas sus investigaciones, nos han estado proporcionando distintos tipos de capacitaciones para involucrarnos poco a poco con lo que es el proyecto educativo y su relación con la función supervisora, pero solamente nos dan un elemento y ahí se queda, no ha existido una evaluación de impacto que nos permita valorar lo que ha representado la modificación de nuestra función como supervisores en beneficio o no de los alumnos, los maestros, directores y, en definitiva, de la escuela. Desde 1985 a la fecha, por lo menos, han existido tres o cuatro cambios de lo que es el proyecto educativo y lo que debe ser la función supervisora para llevarlo a cabo, siempre insistiendo en cambiar nuestra función administrativa en técnica-*

*pedagógica, pero, en lo particular, no he podido constatar qué tanto se ha consolidado o, en el mejor de los casos, cambiado nuestra función porque así como nos llega una forma de hacerlo nos llega la otra sin saber que pasó con la primera. El bombardeo de las capacitaciones nos ha dado muchos elementos teóricos para definir la función supervisora desde el asesoramiento y el acompañamiento, pero cuando llegamos a las escuelas, su realidad y las actividades que realizamos son distintas a las definiciones que nos manejan, cargándose de manera considerable hacia las actividades más administrativas que técnico- pedagógicas.” ES 6 25/06/06.*

Existe una cuestión altamente reconocida en el estado de Guanajuato, en materia de supervisión escolar, y ésta la constituye el hecho de los avances metodológicos y teóricos que han sustentado las estrategias realizadas. La capacitación permanente permite que el esquema de trabajo del supervisor, por lo menos, marque un rumbo diferente de actuación. Sin embargo, sus cargas de trabajo también se caracterizan por aspectos administrativos que les consumen buena parte del tiempo de trabajo diario. Generalmente tienen la obligación de atender aspectos administrativos, laborales, de la comunidad y, por si fuera poco, de oficina.

De tal forma que en el discurso de política educativa estatal aparecen los planteamientos más recientes sobre la función supervisora pero en la realidad cotidiana el acompañamiento y asesoría técnica – pedagógica en algunas ocasiones pasa a segundo termino. Situación que es importante reconocer como parte del trabajo educativo del supervisor. Es decir, pretender borrar del discurso la cuestión administrativa de su función resulta sumamente contradictorio cuando se observa el trabajo cotidiano de los supervisores, por lo que conviene buscar un equilibrio entre el tipo de funciones que son importantes e imprescindibles llevar a cabo. Una combinación de lo administrativo y lo educativo sería necesario reconocer para no simular un trabajo de esta naturaleza.

Otro aspecto que es conveniente apuntar es el hecho de la falta de evaluaciones de impacto de los distintos cambios que ha tenido el diseño del proyecto educativo de escuela, zona y sector. Las evidencias no son claras sobre el impacto de las acciones implementadas, por el hecho de transformar una estrategia sin considerar los resultados

de las anteriores, y pretender avanzar en planteamientos novedosos que se realizan en contextos diferentes.

*“Entre los indicadores que nos presentan, en cuestión de resultados, no se encuentran los que deben corresponder a cómo andamos nosotros, como supervisores escolares, en relación a nuestro los directores, maestros y, fundamentalmente, al desempeño de ellos con los aprendizajes de los niños. Hace falta una evaluación más precisa en el sentido de ver el resultado de la zona escolar con la jefatura del sector y, del mismo modo, con las primarias y secundarias. Es decir, una evaluación que nos permita encontrar el impacto que estamos teniendo, en lo general, con el sector, pero, también con cada una de las escuelas que atendemos. Debería ser una evaluación más concreta que nos de muestra de lo que somos y de lo que hacemos para mejorar nuestra práctica de supervisión. Aunque, en la actualidad, se están desarrollando evaluaciones de 180° y de 360° entre los que participamos en cursos de supervisión renovada y nuestras autoridades respectivamente, aún no se encuentra sistematizada porque apenas llevamos un ciclo escolar, pero, ojalá y no se hagan tan subjetivas como otras evaluaciones que solo se basan en encuestas y no en una observación directa de la supervisión escolar”. ES 4 21/06/06.*

Una acción que no se encuentra instaurada en el estado de Guanajuato como parte del propio proyecto educativo es la evaluación de su impacto, el cual sería conveniente realizarlo en función de los aprendizajes de los alumnos. Es decir, qué tanto la asesoría y el acompañamiento técnico- pedagógico de los supervisores escolares ha contribuido a mejorar los aprendizajes de los alumnos en cuanto a su relevancia y significado.

El complemento y la articulación del trabajo administrativo y educativo, con su debido equilibrio, del supervisor escolar en el estado de Guanajuato podría ser considerada para futuras acciones y estrategias a seguir, pero de manera fundamental, la evaluación de impacto de las mismas acciones representa puntos de partida para mejorar las ya instauradas. Pensar que un cambio drástico de lo administrativo por lo educativo es mejorar la función del supervisor escolar y, por consiguiente los aprendizajes de los alumnos es un tanto desconocer la realidad social, política, cultural, económica y educativa de los mismos supervisores. Lo cual hace poco factible el desarrollo de

políticas, programas y proyectos educativos orientados a transformar la realidad de las escuelas del nivel básico a partir de la práctica educativa del supervisor escolar.

#### IV. CONCLUSIONES

En este capítulo se expone el alcance de la investigación en términos de los objetivos propuestos inicialmente; así como sus principales aportes y limitaciones para concluir con algunas recomendaciones tanto de política educativa que se desprenden del trabajo realizado, como, las posibles líneas de investigación que podrían dar continuidad a los resultados encontrados. En primer lugar, cabe señalar que a lo largo del trabajo se **identificaron** los cambios normativos y organizativos desencadenados a partir de la descentralización educativa para mejorar la práctica educativa del supervisor escolar, identificando y caracterizando las políticas, programas y acciones que las autoridades educativas estatales han realizado en torno a la supervisión escolar. Así mismo se pudo evaluar la forma en que los cambios y procesos efectuados a partir de la descentralización educativa han impactado **la práctica educativa** del supervisor escolar. Todo ello a partir del análisis de las tensiones y conflictos desarrollados dentro del sistema educativo estatal al incorporar nuevos mecanismos para la supervisión escolar. Dando como resultado un conocimiento más claro sobre el margen de acción que ha representado la descentralización educativa en el estado de Guanajuato en cuanto a la práctica educativa del supervisor escolar.

Ubicando que la descentralización no implica una simple transferencia de poder desde el centro a otra instancia inferior, sino que constituye un proceso de trasposos sucesivos mediante los cuales la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta la base, es decir, a los ciudadanos. En cuestión educativa este planteamiento implica que la transferencia de recursos sólo es el inicio para la toma de decisión estatal sobre los problemas educativos que tiene que ser atendidos, pero no termina en la entidad federativa la toma de decisiones sobre los problemas y las estrategias de intervención sino que es necesario descender a los municipios, comunidades y, finalmente, a las escuelas que constituyen la organización social encargada del proceso educativo de la población en edad escolar.

En este planteamiento es factible inferir que con la descentralización se mejore el diagnóstico de los problemas educativos locales y se puedan identificar mejor las necesidades de la población para diseñar estrategias de intervención pertinentes de manera más rápida y directa, ya que el tamaño del espacio y de las personas a atender es menor al grueso nacional. Resulta pertinente identificar los aspectos nucleares, que se

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

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

Es importante identificar como una medida estructural homogénea para todos los estados de la república, necesariamente, implica márgenes de acción heterogéneos y, por ende, impactos diferentes en cuanto a mejorar la calidad educativa del nivel básico. Pensar que por la simple definición de la política y sus líneas estratégicas los resultados se van a dar por sí mismos es desconocer a las diferentes fuerzas que dinamizan los espacios, tiempos y actores que hacen posible su concreción. La dinámica y los procesos que se desencadenan con ella tienen lugar en contextos diversos, en donde participan actores distintos con intereses propios y de grupo que hacen necesaria la construcción de reglas que permitan regular los comportamientos.

Siguiendo la metáfora de North (1990), conviene distinguir a las reglas del juego (instituciones), que enmarcan el accionar de los “jugadores”, de la cancha de juego (organización) para señalar como la descentralización educativa marcó diferentes instituciones para llevarse a cabo, pero fueron los propios actores educativos, sociales y políticos quienes decidieron adoptar, adaptar o, bien, transformar esas instituciones, para reducir las incertidumbres que provocó tal medida estructural en el momento de asumir la transferencia de recursos financieros, materiales y humanos para responsabilizarse de los servicios educativos en su entidad federativa.

La transferencia de los recursos establece el inicio de la descentralización educativa pero, al mismo tiempo, va delimitando el margen de acción en cada entidad federativa ya que, supuestamente, tienen la obligación de construir y resolver problemas locales con gasto público destinado para ello. En este sentido es importante señalar, siguiendo a Fierro y Tapia (1999), que por descentralización se entiende aquella situación en la que diversas entidades regionales y locales con grados significativos de autonomía definen formas propias en que se debiera organizar y administrar el sistema de educación pública en sus respectivas áreas. En ésta no sólo se delegan facultades operativas, lo cual sería propio de procesos de desconcentración que otorgan determinadas atribuciones a entidades locales que dependen directamente del centro pero sin la posibilidad de tomar decisiones, sino también el ejercicio de un poder de decisión real sobre aspectos importantes del manejo financiero, la elaboración del currículum local y la administración y gestión educativa en zonas geográficas determinadas.

La forma para llevarlo a cabo es, entre otras cuestiones, a partir de generar “nuevas” reglas del juego, estructuras organizativas encargadas de configurarlas y estrategias de intervención, con lo cual se va constituyendo el marco institucional de la estatalización educativa. De acuerdo con Peters (2003), existen cuatro características básicas o mínimo común para comprender a las instituciones. En primer lugar, el elemento más importante de una institución es el de ser **un rasgo estructural** de la sociedad, el cuál puede ser formal o informal. Una segunda característica es la **estabilidad a lo largo del tiempo**. Una tercera característica importante consiste en que una institución **afecta el comportamiento individual**. Y, finalmente, entre los miembros de institución debe haber cierto sentido de **valores compartidos**.

Tales características nos permiten ubicar el trayecto institucional que ha seguido la estatalización educativa como proceso desencadenado a partir de la descentralización. Esta medida estructural tuvo eco en todas y cada una de las entidades federativas del país por lo que es factible considerarla como un rasgo estructural del Sistema Educativo Nacional para modernizar y mejorar la calidad del nivel básico. Pero también, la estatalización, ubicada como ese margen de acción que las entidades dinamizaron para su toma de decisiones van constituyendo un rasgo estructural heterogéneo a lo largo del tiempo, por lo menos del 92” a la fecha, en donde se han variado, transformado o, en la tradición centralista adoptado las medidas que desde la cúpula del SEN se determinan para enfrentar determinados problemas educativos. Sea cual sea la opción que se haya elegido el simple hecho de haber decidido por alguna de ellas ya establece el margen de acción que la descentralización desencadenó para iniciar su proceso en cada entidad federativa.

En este sentido cabe destacar que a lo largo del trabajo de investigación es factible inferir la gran importancia que tuvo, en el margen de acción que planteaba la descentralización educativa, el acompañamiento de la dimensión normativa con la institucional- organizativa y, al mismo tiempo, la forma en que se fue involucrando paulatinamente la participación social de distintos actores educativos provenientes del magisterio. Es decir el hecho de que se tuviera presente un proyecto educativo para el estado de Guanajuato desde el inicio del período de gobierno correspondiente fue importante, pero, más aún la cobertura que se le dio a partir de la promulgación de la Ley de Educación del estado de Guanajuato; así como los procesos de negociación política- laboral con las secciones sindicales del estado.

La descentralización educativa en el estado de Guanajuato representó, como en otros estados de la república mexicana, una toma de decisiones importantes para dar respuesta y cobertura a dicha acción federal y las diferentes entidades federativas se hicieran cargo de los servicios educativos del nivel básico. Pero también es importante no olvidar y dejar fuera del planteamiento la importancia que representó diseñar y establecer mecanismos que hicieran congeniar y dar continuidad a su propio proyecto educativo en el Estado, el cual se había echado a andar desde antes de la descentralización.



Del mismo modo cabe destacar que la toma de decisiones es el elemento central que va configurando y constituyendo el margen de acción en los Estados para concretar los planteamientos de la descentralización educativa, pero, a la vez, la propia descentralización configura un margen de acción en el Estado para toma de decisiones sobre qué, cómo, cuándo y con quiénes avanzar en la mejora educativa de Guanajuato. Es decir, en primer lugar, la decisión estatal de ser parte de la descentralización educativa genera un primer margen de acción para firmar el convenio de transferencia de recursos, el cual sólo tarda diez días después de la firma del ANMEB a diferencia de los 20 años que tardó la firma del convenio de coordinación con la Secretaría de Educación Pública en la década de los cuarenta. Por consiguiente, se crea un organismo propio para dicha acción, lo que propicia la necesidad de diseñar y llevar a cabo un conjunto de acciones estructurales, normativas y políticas para reorganizar el sistema educativo estatal, dentro del cual interactuaban y, seguramente, lo siguen haciendo el sistema federal y el estatal, y de esta forma dar respuesta a la necesidad de ofrecer los servicios educativos del nivel básico a su población.

En segundo lugar, al configurar un solo sistema educativo estatal surge la necesidad de atender localmente las necesidades educativas de la población estatal a partir de los municipios que la conforman geográficamente. Situación que caracteriza otro margen de acción que implica toma de decisiones sobre la estrategia estatal a seguir. Es cuando se decide regionalizar al estado de Guanajuato para atender a su población de 46 municipios existentes. A partir de esta situación se crean programas y proyectos educativos orientados a mejorar la calidad de la educación básica en el Estado. Los programas y proyectos son estatales, lo que implica que deben ser llevados a cabo por cada una de las ocho delegaciones regionales establecidas, pero la forma de organizarse y estructurarse para concretarlos se deja en libertad a las delegaciones para decidirlos en conjunto con sus comunidades educativas.

Lo anterior va derivando en otro margen de acción que tiene su principal impacto en las propias regiones, municipios y, principalmente, en las escuelas. Cuestión fundamental en los planteamientos actuales sobre la descentralización educativa, los cuales señalan claramente que lo importante de tal acción es llegar hasta la escuela a través de procesos y prácticas que generen autonomía en la toma de decisiones para la identificación de

problemas educativos escolares y la construcción, seguimiento y evaluación de estrategias de intervención locales que den respuesta a los problemas detectados y necesidades educativas ubicadas en la población.

Dentro de este panorama es necesario destacar que otro margen de acción lo constituyen los diferentes programas y proyectos que se diseñan para diversos actores educativos que participan dentro y fuera de la escuela. En donde los supervisores escolares tienen un papel determinante en éste proceso, el cual se ve acompañado y orientado por los planteamientos recientes que ha arrojado la investigación educativa sobre la supervisión escolar en distintos países iberoamericanos. También éste margen de acción se ve representado por la toma de decisiones de los supervisores escolares para realizar actividades de carácter más educativo que administrativo, situación preponderante que genera distintas tensiones de fuerzas políticas, sociales y educativas.

Es así que uno los aspectos a revisar en dicho proceso, que no ha sido abordado en otras investigaciones, **es el institucional**, al cual se ha caracterizado en el presente estudio a partir de tres categorías centrales: la normatividad, la estructura- organizativa y las tensiones generadas a partir de la interacción de diversas fuerzas y actores políticos y educativos que han intervenido en las diferentes estrategias decididas para la solución de problemas educativos locales. Estas tres categorías guardan una relación permanente en todo el proceso por la cobertura administrativa, educativa, social y política que entre ellas se dan. Es decir, en el momento de la recepción de los recursos transferidos, cada entidad federativa tuvo la necesidad de crear, adaptar o adoptar: una estructura-organizativa que se hiciera responsable del gasto público transferido; una gama de normatividad que diera sustento jurídico a las estructuras creadas y a la utilización de los recursos; y una serie de estrategias de intervención, a través de las cuales se destinaría los recursos transferidos, como lo son los programas y proyectos educativos para resolver los problemas identificados.

Este marco institucional fue perfilando una forma de gobierno en educación diferente a lo que tradicionalmente se había realizado en los estados de la república. Es decir, la descentralización implicó una transferencia de poder más que de recursos; constituía una acción federal más política que administrativa en donde la toma de decisiones a partir de consensos políticos, educativos y sociales entre los actores implicados

constituye una diferencia sustancial con el seguimiento de reglas del juego impuestas desde el centro para controlar procesos y prácticas determinadas.

Por tales razones se abrió un campo diferente como estrategia para gobernar la educación estatal. Desde una perspectiva diferente a la administración, para impulsar el trabajo colectivo en la definición de problemas, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos orientados a resolver dichos problemas, lo cual se orientando a partir de considerar a la gestión educativa como la y política y proceso por excelencia para concretar las acciones establecidas.

Tal como lo reseñan los estudios de caso que coordina Pardo (2000), existían estados con programas y proyectos propios antes de la descentralización, estados con sistemas estatales y federales o solo uno de ellos, estados sin ninguna experiencia en programas y proyectos locales, estados con fuerte incidencia del SNTE en las instancias educativas, en fin, una gama de contextos heterogéneos que permitiera transitar en una descentralización educativa completa y total. Sin embargo, lo que cada entidad decidió hacer con la descentralización marca su acercamiento al poder para gobernar la educación en su estado, desde luego que con todas sus implicaciones políticas, educativas y sociales correspondientes por la participación de distintas fuerzas y actores de la misma naturaleza que imprimieron una dinámica diferente en cada entidad, estableciendo de este modo el margen de acción local ante la descentralización educativa del nivel básico.

Siendo precisamente este terreno lo que configura a la estatalización educativa como un proceso con una dinámica diferente en cada entidad federativa. De lo cual resulta importante la aportación de la presente investigación para el estudio de la estatalización educativa a partir de las “reglas del juego” fijadas a partir de la descentralización educativa. Lo cual puede configurarse a partir de lo que sucede en cada dimensión planteada. En la dimensión normativa, que regula la función educativa del supervisor escolar, es importante distinguir la parte formal de la no formal. Es decir la gran ventaja que se tuvo con la promulgación de la Ley de Educación Estatal para dar cobertura al proyecto educativo estatal y la política y los programas y proyectos que la conforman no han terminado de concretarse en la práctica cotidiana de los supervisores escolares. Sin embargo es importante plantearlo como un margen de acción que sigue

desarrollándose para articular lo normativo con la realidad concreta de la supervisión. Es innegable que a diferencia de otros estados de la república en Guanajuato se ha tenido un margen de acción diferente por el hecho de dar cobertura normativa, casi inmediata, al proyecto educativo que se venía apuntalando y desarrollando desde antes de la descentralización educativa.

Mientras tanto en la dimensión institucional es importante hacer notar lo que representa la toma de decisión en una de las delegaciones regionales del estado, para realizar de una forma diferente la organización de los servicios educativos en el nivel básico. Principalmente en relación a los supervisores escolares y jefes de sector para dar cobertura articulada a las necesidades y problemas educativos de la región. Pero, también, como en otros aspectos en donde la toma de decisiones se torna importante y diferente a otros escenarios implican un margen de acción que no permite plantearlo como una consolidación sino como un proceso relevante en el camino hacia la mejora educativa de la entidad. No se pueden obviar o dejar de tomar en cuenta las cargas administrativas, laborales, de atención a la comunidad y hasta la atención de la oficina de los supervisores escolares y jefes de sector para con un planteamiento pedagógico de proyecto educativo pretender desatender las otras cuestiones también importantes.

Finalmente en la dimensión política es necesario destacar el margen de acción que plantea la Reforma no es posible ubicarlo solamente en el ámbito educativo sino, en este caso, también en el ámbito político- sindical en donde los procesos de negociación y concertación entre las autoridades educativas estatales y las delegaciones sindicales ha sido importante para avanzar en el desarrollo del proyecto educativo. Pero también y de manera fundamental el acercamiento y acuerdo entre las secciones sindicales para conformar pliegos de demandas conjuntas y lograr mayor fuerza de negociación frente a las autoridades educativas. Cuestión que, también, ha desencadenado desacuerdos y disidencia al interior de cada sección sindical. De manera importante a considerar es el hecho de las estrategias que se han seguido en el sistema educativo estatal para no confrontar a las secciones sindicales con el proyecto educativo sino, por el contrario, encontrar las formas y mecanismos para lograr que los principales actores para concretar la reforma educativa en estado la asuman como propia y motiven a otros actores educativos a llevarla a cabo.

Es claro que la investigación presenta, también, ciertas limitaciones entre las que destaca la falta de comparación realizada entre las diferentes delegaciones regionales del estado de Guanajuato y, a su vez, la comparación con otro estado con un nivel similar de desarrollo educativo. Otra limitación se refleja en la ausencia de aplicación de instrumentos cuantitativos para hacer cruces interesantes con las entrevistas desarrolladas. Sin embargo estas limitaciones son susceptibles de convertirse en líneas de futuras investigaciones. Por ejemplo llegar a comparar el impacto de la práctica educativa del supervisor escolar en los aprendizajes de los alumnos en el estado de Guanajuato con otros estados de la república.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barba, B. (coordinador) LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA, México, SEP 2000
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) 1998. *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: logros y desencantos* . CIDE /Miguel Ángel Porrúa, México.
- Calvo Pontón B., Zorrilla Fierro M. y Conde Flores S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México*, editado por IPE/UNESCO, París.
- Carrón, G y Degrawe, A. (2002). Nuevas Tendencias en la Supervisión. Cuestiones de actualidad en supervisión: Una revisión de la literatura. UNESCO. Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación
- Clavijo, F. y Valdivieso, S (2000) Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: el caso de México 1982-1999. Cuadernos de la CEPAL LC/L.1374-P/E. series Reformas Económicas No. 67
- Cohen, E y Franco, R. (2005). Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. CEPEAL. Siglo XXI.
- Domingo, S, J. coord. (2004). Asesoramiento al centro educativo. Biblioteca para la actualización del maestro. Secretaria de Educación Pública. Ed. Octaedro.
- Dussel, P. E. (2003). “La polarización de la economía mexicana: aspectos económicos y regionales”. En. John Bailey. Impactos del TLC en México y Estados Unidos: efectos subregionales del comercio y la integración económica. FLACSO. Georgetown University. Miguel Ángel Porrúa. México.
- F LACSO 1995, Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización. Estudio de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Informe final. F LACSO, México.
- Fierro, C. y Tapia, G. (1999). “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato” . En Pardo, María del Carmen 1999. *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México, México. Pp 137-237.
- Fullan, M. (2002). Los nuevos significados del cambio en educación. Ed. Octaedro, Barcelona, Esp.
- Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A.I. (1992), *Comprender y transformar la enseñanza*, ed. Morata, España
- González Villarreal, R. (2005). “Estatización de la educación básica en México”. VIII CONGRESO MEXICANO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA. Hermosillo, Son. México .
- Guarro, P, A. (2004). “la estrategia del proceso de asesoramiento desde la colaboración: una (re) visión desde la práctica. En Domingo, S, J. coord. (2004).

Asesoramiento al centro educativo. Biblioteca para la actualización del maestro. Secretaria de Educación Pública. Ed. Octaedro.

-Guevara N, G. (1989). La catástrofe silenciosa. Ed. Fondo de Cultura Económica.

- Hanson, M (1997). La descentralización Educacional: Problemas y Desafíos. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, N° 9. Santiago - Chile. [Http://www.preal.cl](http://www.preal.cl)

- Hargreaves, A. (1995) Profesorado, Cultura y Posmodernidad, Ed Morata

- Hernández, F. (2004). “El saber del asesor: reconstrucción de un itinerario”. En Domingo, S, J. coord. (2004). Asesoramiento al centro educativo. Biblioteca para la actualización del maestro. Secretaria de Educación Pública. Ed. Octaedro.

Imbernón, F. (coord) ( 1999) La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato, ed. GRAÓ, España.

- Keosseyian Shamgostian, Sussy (1997). Análisis comparativo de la descentralización de España, Francia y Reino Unido. *Revista de B ANOBRAS* 60 (oct-dic.). Número sobre Federalismo y desarrollo. B ANOBRAS , México.

- Latapí, S, P. (2000). El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo. Ed. CESU. UNAM. FCE.

- Loyo, A. y Muñoz, A (2003). “El Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación. Estado del arte de una década”, en Patricia Ducoing (coordinadora). Sujetos, actores y procesos de formación. México. Consejo mexicano de investigación Educativa Vol. 8, tomo I.

\_ Meneses, E. (1998). Tendencias oficiales de la educación en México. Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana.

- Moctezuma, E. (1994). “La educación pública frente a las nuevas realidades”, en A, Warman. La política social en México, 1989-1994. México. FCE.

- Moreno- Bird, J. C; Pérez, E y Ruíz, P. (2004) “El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”. Perfiles latinoamericanos 25. FLACSO- México.

- Muñoz, A, A. (2005). El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Universidad Iberoamericana.

- Namó de Mello, G. (1998) Nuevas propuestas para la gestión educativa. Biblioteca para la actualización del maestro, SEP, México D.F

- Navarro, H, Luis. Asesoría teórica a las escuelas y liceos: análisis y elementos de propuesta para una política. Agosto 2002. Revista Digital UMBRAL 2000- No.10- Septiembre 2002.

- Nirember, O. Et al (2000). *Evaluar para la transformación*. Ed. Paídos.
- Fuentes, Molinar, O. “Las condiciones de la reforma educativa”, en *Perfil de La Jornada* 7 de febrero de 1989.
- Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, Carlos 1998. *La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil*. En: Enrique Cabrero (coord.): 281-348.
- Pardo, María del Carmen 1999. *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México, México.
- Parrillas Latas, A. (1996). *Apoyo a la escuela: un proceso de colaboración*. Ed. Mensajero. Bilbao, Esp.
- Peláez, G. (1999). *Diez años de luchas magisteriales, 1979-1989*. México. STUNAM.
- Pérez Gómez, A. I (1998) *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Ed. Morata, España.
- Pescador, J. A (1992). “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral”, en *El Cotidiano* No. 51 noviembre- diciembre. México. UAM- A.
- Tapia, G, G. (S/F). *La Reforma educativa y la supervisión escolar*. Universidad Iberoamericana. León, Gto. México.
- Téixido Planas, M (1997). *Supervisión del sistema educativo*. Ed. Ariel.
- Tejada Fernández, J (1998). *Los agentes de innovación en los centros educativos. Profesores, directivos y asesores*. Ed. Aljibe. Málaga, Esp.
- Trejo, G et al. (1992) *Educación para una economía competitiva: Hacia una estrategia de reforma*, México, Diana- CIDAC.
- Wallerstein, I. (2005). *The Zapatistas: the second stage commentary* No. 165, <http://fbc.binghamton.edu/commentary.htm>
- Wenger, E (2001). *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Ed. Paídos.
- Williamson, J (1990) (editor) *Latin American Adjustment: How much was happened?* Washington D.C. Institute for International Economics.



- Winkler, D. R y Gershberg, A. I (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, N° 17. Santiago-Chile [Http://www.preal.cl](http://www.preal.cl)
  
- Winkler, D. R. (1994). “The Design and Administration of Intergovernmental Transfer: Fiscal Decentralization en Latin America.” Discussion Paper, No. 235, Julio. Washington, D. C: Banco Mundial.
  
- Zabalza, M. A (1996). “Apoyo a la escuela y procesos de diversidad educativa” En: Parrillas Latas, Angeles. Apoyo a la escuela: un proceso de colaboración. Ed. Mensajero. Bilbao, Esp.