

Transformar la supervisión escolar: ¿solo una aspiración o puede ser una meta razonable y posible?

Margarita María Zorrilla Fierro

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). México
margarita.zorrilla@inee.edu.mx



Recibido: 1/11/2011
Aceptado: 7/5/2012

Resumen

Los sistemas educativos son organismos vivos; por ello, el cambio es parte de su naturaleza. Sobre el cambio en educación, se trate de procesos o de instituciones, importa su contenido, su dirección u orientación, su velocidad, así como los actores que lo hacen posible. Este artículo expone una reflexión teórica, con apoyo empírico, sobre la transformación de la supervisión escolar, vista como una función esencial de los sistemas educativos. El texto se organiza en cinco apartados: el primero plantea el telón de fondo de las reformas educativas; el segundo analiza algunos asuntos que permiten apreciar la complejidad de los sistemas educativos, así como su transformación; el tercero se refiere a la supervisión escolar como ámbito privilegiado del cambio de la escuela; el cuarto describe la experiencia de reforma de la supervisión en el estado de Aguascalientes (México) y, por último, un apartado sobre aprendizajes y problemas por resolver.

Palabras clave: supervisión; reforma educativa; educación básica; experiencia local.

Resum. *Transformar la supervisió escolar: només una aspiració o pot ser una meta raonable i possible?*

Els sistemes educatius són organismes vius; per això, el canvi és part de la seva naturalesa. Sobre el canvi en educació, es tracti de processos o d'institucions, importa el seu contingut, la seva direcció o orientació, la seva velocitat, així com els actors que el fan possible. Aquest article fa una reflexió teòrica, amb suport empíric, sobre la transformació de la supervisió escolar, vista com una funció essencial dels sistemes educatius. El text s'organitza en cinc apartats: el primer planteja el teló de fons de les reformes educatives; el segon analitza alguns assumptes que permeten apreciar la complexitat dels sistemes educatius, així com la seva transformació; el tercer es refereix a la supervisió escolar com àmbit privilegiat del canvi de l'escola; el quart descriu l'experiència de reforma de la supervisió a l'estat d'Aguascalientes (Mèxic) i, finalment, un apartat sobre aprenentatges i problemes per resoldre.

Paraules clau: supervisió; reforma educativa; educació bàsica; experiència local.

Abstract. *Is it an ambition to have aspirations to change school supervision or is it a reasonable and possible goal?*

Education systems are living organisms and that is why change is part of its nature. Regarding educational changes, whether they refer to processes or institutions, the important thing is the content, its direction or its orientation, its speed and the actors who make it possible. This paper shows a theoretical reflection, with empirical support, about transforming school supervision into an essential function of the education systems. The text is organized into five sections: the first one presents the background of education reforms, the second one examines some issues that indicates the complexity of education systems and its change, the third one refers to school supervision as a privileged field of school change, the fourth one describes the experience of supervisory reform in the state of Aguascalientes (Mexico) and, finally, there is a section that deals with learning and problems that must be solved.

Keywords: supervision; education reform; elementary education; local experience.

Sumario

- | | |
|---|--|
| 1. Introducción | 5. Aprendizajes y problemas por resolver |
| 2. No empezamos de cero:
algunas enseñanzas | 6. A manera de conclusión |
| 3. Transformar la supervisión escolar
y (trans)formar a los supervisores | 7. Referencias bibliográficas |
| 4. Transformar la supervisión escolar es
un propósito deseable y posible:
la experiencia de Aguascalientes
en México | |

Durante más de veinte años había estado trabajando en una universidad pública formando profesionales de la educación. En 1993 me invitaron a colaborar con el Ministerio de Educación del estado de Aguascalientes¹, donde estuve seis años impulsando, entre otras reformas, la transformación de la supervisión escolar a través de un trabajo intenso con los supervisores, su materia de trabajo y una nueva forma de organización.

Mi primer contacto con el sistema de educación básica en Aguascalientes fue con los supervisores escolares de los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. En una de mis primeras reuniones conocí al profesor José Rosales. Me impuso su figura y sentí cierta reserva. José tenía casi 60 años y cerca de 40 en el servicio. Hablaba con prudencia y con escepticismo sobre lo

1. Aguascalientes es una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana y se encuentra ubicada en el centro del país. Tiene una población de un poco más de un millón doscientos mil habitantes.

que era posible hacer en el sistema educativo y sus escuelas para mejorar su calidad. Las propuestas de cambio plasmadas en el entonces Programa Estatal de Educación (PEE) las veía lejanas y ajenas a la dinámica real del sistema, sus instituciones y actores. La verdad, estaba decepcionado, no de la educación, sino de los procesos para operar la estructura del sistema educativo. La autoridad educativa decidió reorganizar el servicio de educación básica a partir de la supervisión y José fue designado como coordinador de una Zona de Educación Básica, la del municipio de Cosío, uno de los más pequeños y pobres de ese estado.

Poco a poco fui comprendiendo las reservas del profesor José y, lo más importante, fui descubriendo a un auténtico maestro, de esos que se ven poco y se conocen menos. Su presencia y aportaciones en el proceso de reforma de la educación en el estado, en particular de la supervisión, han sido invaluable desde entonces hasta el presente, porque José no se ha jubilado, pese a que ya le correspondería hacerlo.

En el presente texto comparto mi aprendizaje sobre los elementos que deben ser atendidos en la supervisión. Su fundamento está en la experiencia de reforma que viví hace algunos años y en el conocimiento, producto del análisis y la reflexión teóricos sobre dicha experiencia. Lo que se debe aprender y comprender es más amplio de lo que en un primer momento se pueda pensar.

1. Introducción

El cambio es inherente a la vida humana. Los sistemas educativos son organismos vivos, por lo que el cambio es parte de su naturaleza. Respecto al cambio, importa su contenido, su dirección u orientación, su velocidad, así como los actores que lo hacen posible.

Es lugar común señalar que desde la segunda mitad del siglo XX, la vida social en prácticamente todo el mundo ingresó en una dinámica de cambio más acelerada que en los años previos. Sabemos que esta situación se debe en gran medida a las transformaciones derivadas de los avances en los conocimientos científicos y de la tecnología que emana de ellos. Las implicaciones para las personas son de diversa índole. Experimentamos el impacto de la aceleración de los cambios en la organización social, los sistemas económicos —en particular en el mundo del trabajo—, la cultura, el ambiente, la vida política y, por supuesto, la escuela y los sistemas educativos.

Vemos cómo el mundo se ha convertido en una pequeña aldea: se acortan los tiempos y las distancias, se facilitan los intercambios de diverso tipo, se favorece el tránsito de personas, de mercancías, de capitales y de información.

Por otro lado, con distintas manifestaciones se expresan las aspiraciones de justicia, libertad, democracia y mayor cohesión social. El reconocimiento de la diversidad en sus múltiples y variadas representaciones plantea desafíos que no son de poca monta al desarrollo presente y futuro de todos los países, ya que la complejidad de la vida humana se ha incrementado.

No obstante, países como México tienen una deuda importante con su población, en especial con sus niños y jóvenes. Las desigualdades sociales son un freno para el desarrollo y, por si fuera poco, la educación escolar no consigue revertirlas, sino que las profundiza. Por ello, trabajar arduamente a fin de asegurar el derecho a una educación de calidad para todos es una exigencia ineludible para los gobiernos, el sistema educativo, las escuelas y los educadores.

Sin duda, estos elementos son el telón de fondo de nuestros intentos por transformar la educación y los sistemas educativos. Esta contribución tiene como fin reflexionar sobre el cambio en la educación; en particular, plantear la posibilidad de transformar la supervisión escolar considerando que esta es, a la vez, parte del problema y de su solución.

2. No empezamos de cero: algunas enseñanzas

Introduzco el tema con la reflexión que hizo Braslavsky (2001) al hacer un análisis que permite comprender elementos de la compleja dinámica de los sistemas educativos latinoamericanos. Señala que la construcción de las escuelas modernas y de los sistemas educativos nacionales se dio a través de dos paradigmas. El paradigma comunal que predominó en el mundo anglosajón y que responde a un modelo de «abajo hacia arriba» y el paradigma estatalizador con predominio a partir del siglo XVIII en los grandes estados nacionales —es el caso de España y de Francia—, y que se prefiguró como un modelo de «arriba hacia abajo».

Quienes fundaron los sistemas educativos en América Latina trataron de crear modelos que combinaran los aspectos valorados como positivos en ambos paradigmas. Sin embargo, no nos es desconocido que los estados nacionales tuvieron una dinámica más fuerte que las sociedades y los mercados. Así, nuestros sistemas educativos se construyeron mediante una lógica piramidal, jerárquica, centralista y autoritaria de decisiones y administración. A las escuelas, los directivos y los docentes, les corresponde ejecutar². Baste esta mención para comprender las enormes dificultades que existen en los sistemas educativos para generar ambientes colaborativos, de participación social y comunitaria, iniciativas innovadoras desde la escuela y otros procesos de cambios que se han impulsado en las reformas recientes.

Cada vez tenemos más claridad de que la escuela es la unidad de cualquier sistema educativo. Parece ser que existe una conciencia creciente de que el mejoramiento de la educación debe transitar por el cambio o transformación de la escuela. Incluso los gobiernos de diversos países suelen afirmar que en el centro de sus políticas y programas educativos está colocada, en primer lugar, la transformación de la escuela.

La distinción entre «reforma de la educación» y «reforma de los sistemas educativos» no es un mero ejercicio académico. La primera se refiere en esen-

2. Esta lógica de actuación responde a la fórmula colonial expresada por la frase: «Obedézcase pero no se cumpla».

cia a la transformación del currículo y a la renovación de los enfoques pedagógicos para conducir los procesos de aprendizaje y enseñanza. Por su parte, la reforma de los sistemas educativos tiene que ver con los cambios en la gestión institucional tanto en el nivel macrosistémico como de la mesoestructura a la que pertenece la supervisión escolar y, por supuesto, la gestión institucional de la escuela.

Las reformas educativas nos han enseñado que colocar el énfasis en mejorar la calidad y la equidad de la educación no es gratuito (MARTINIC y PARDO, 2001; GARCÍA-HUIDOBRO, 1999, entre otros). Como se sabe, esto se debe a la transformación acelerada del mercado internacional en un contexto de globalización creciente, en el cual el conocimiento adquiere un valor estratégico y exige de los sistemas educativos una mayor capacidad de respuesta respecto a la formación de capital humano.

No obstante, hay que decir que la perspectiva de mercado no es el único motor de las reformas educativas en los países de América Latina y del mundo. Frente a las visiones y exigencias del mercado, se han hecho presentes otras concepciones sobre la naturaleza y los fines de la educación, las cuales colocan el desarrollo humano de todos los individuos en el centro de atención junto con la consecución de objetivos sociales como justicia, libertad, democracia y cohesión social.

Hemos ido comprendiendo que los cambios experimentados en los sistemas educativos han sido de distinto tipo e impulsados por diferentes factores políticos, jurídicos, sociales y económicos que han influido en su concepción, funciones, operación y gobierno (ZORRILLA y BARBA, 2008). Entre el diseño de una reforma, los mecanismos utilizados para su implementación y el logro de resultados esperados están los factores antes aludidos, así como las competencias técnicas profesionales y los ambientes culturales que hacen del sistema un organismo vivo y dinámico.

En la medida en que nos alejamos del origen de las reformas, la distancia posibilita apreciar el acontecer de la educación y sus resultados de distinta manera. Se cuenta con mayor información, se van desarrollando perspectivas de valoración, se identifican enseñanzas y aprendizajes, dificultades y oportunidades, logros y fracasos.

En términos generales, sostengo la tesis de que América Latina experimenta un desarrollo importante de la educación básica, aun concediendo que las transformaciones de la educación no son lineales, sino que implican complejas y múltiples interacciones entre factores sociales, políticos, económicos, culturales e incluso psicosociales. Lo inadmisibles es que el mejoramiento de la educación sea más producto de procesos inerciales que de la instrumentación de decisiones coherentes y consistentes con los fines que en los distintos países se le asigna a la educación.

A pesar de avances tangibles como la ampliación de la cobertura y un mayor acceso a la escuela, me parece que la insatisfacción que experimentamos respecto a la educación básica en nuestras sociedades se debe más a errores, insuficiencias e inconsistencias que impiden conseguir un desarrollo más armó-

nico del sistema educativo en su conjunto y de cada institución escolar en particular, a fin de garantizar el derecho a la educación.

Las reformas nos han enseñado que los cambios en educación requieren poner en juego distintas dimensiones que son complementarias e interdependientes entre sí³: la política; la burocrático-administrativa; la técnica profesional, la de la práctica educativa y la pedagógica. En cada una de ellas se puede advertir la existencia de *tiempos, saberes (conocimiento y experiencia) y personas* distintas. ¿Qué podemos decir de cada una de estas dimensiones?

La dimensión *técnica profesional* está presente en la fundamentación de acciones relacionadas con el diseño de la infraestructura escolar, el diseño y la ejecución de presupuestos, el desarrollo del currículo, la evaluación, la formación docente y muchas otras.

La dimensión *política* es clave en las negociaciones y la creación de los acuerdos y consensos necesarios para proporcionar viabilidad a distinto tipo de decisiones.

La dimensión *científica* aporta conocimiento sobre distintos aspectos de los procesos, instituciones y actores de la educación que le dan fundamento a decisiones políticas y técnicas.

La dimensión de la *práctica educativa* cotidiana de los educadores muestra una riqueza enorme en la diversidad de respuestas pedagógicas y de gestión. Por la dispersión de esta dimensión en las experiencias individuales y por la falta de organización de sus actores y de sistematización de la experiencia, en pocos casos se le considera insumo de las decisiones de política educativa.

La dimensión *pedagógica* se relaciona con los procesos de aprendizaje que los diferentes actores requieren para comprender, apropiarse y actuar en los procesos de cambio y mejora de la educación.

La enseñanza que derivamos está relacionada con lograr la *complementariedad* de saberes y, además, con reconocer que al diseñar e implementar cambios en educación, intervienen actores sociales, políticos y educativos diversos: autoridades gubernamentales, autoridades escolares, docentes, padres de familia, organizaciones políticas, gremiales y sociales, quienes ponen en juego sus comprensiones e intereses. Por ello, quiero insistir en la necesidad de construir ambientes de colaboración y compromiso, y cuidar que no se deterioren.

Hemos aprendido por la experiencia y también por la investigación educativa que es indispensable, como lo señala Carron (1997), actuar con:

a) *sentido de diversidad*, es decir, diseñar estrategias renovadoras de intervención que sean variadas y adaptadas para circunstancias y poblaciones locales heterogéneas⁴;

3. Esta reflexión y análisis están inspirados en los planteamientos de Braslavsky y Cosse, 1996. En este texto se habla del conflicto y de las tensiones entre distintos tiempos. Nótese que la fecha del documento referido es bastante cercana a los inicios de la reforma educativa en países como Argentina, México y Chile.

4. La diversidad siempre ha estado ahí; la diferencia es que ahora somos conscientes, poco a poco, de lo que significa y de las implicaciones en el accionar de los sistemas educativos en

- b) *sentido de coherencia*, esto es, considerar la interdependencia de factores tanto en el diseño como en la implementación de los cambios y situar al docente en el corazón del esfuerzo destinado a mejorar los procesos y resultados educacionales y, utilizando un
- c) *sentido de realismo*, es decir, tomar en cuenta las condiciones reales de funcionamiento de los sistemas educativos y de las escuelas a fin de identificar fisuras, ventanas o puertas por donde es posible introducir la innovación, el cambio o la reforma.

Aunque se puede inferir de lo expuesto, es necesario explicitar un elemento que a mi juicio es primordial: son las personas quienes hacen o no posibles los proyectos de trabajo. Junto con la construcción de planteamientos, visiones y acciones, es imprescindible identificar y reconocer lo que cada persona implicada en los procesos e instituciones es capaz de realizar.

Es necesario reiterar que una de las lecciones más importantes de las últimas décadas consiste en asumir que la escuela es el lugar que pueden compartir todos los niños y jóvenes como fundamento de una convivencia justa y que ahí ocurren procesos formativos relevantes para su vida presente y futura.

Por lo anterior, es ineludible puntualizar la responsabilidad de los diferentes niveles de autoridad y organización que estructuran un sistema educativo. Cada uno, en su ámbito de competencia y nivel de atribución, está obligado a negociar, acordar y generar las condiciones materiales, laborales y políticas necesarias para que los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren en el centro escolar se den de manera correcta. Es decir, que espacios físicos, libros y materiales educativos destinados a alumnos y docentes, tiempo, recursos y, fundamentalmente, las personas, se encuentren en el sitio y en el momento oportuno, asegurando que la calidad de estas condiciones se distribuya con equidad entre todos los centros escolares.

A la autoridad educativa le corresponde establecer criterios para que la asignación de los puestos de dirección y supervisión escolar se haga de acuerdo con perfiles de competencia y aptitudes de los sujetos y se lleve a cabo a través de mecanismos transparentes.

En conjunción con lo anterior, las autoridades educativas deberán ampliar, a través de relaciones crecientes de confianza, las bases de autoridad y toma de decisiones de quienes se encuentran en los niveles más cercanos al proceso educativo: *el aula y la escuela*. Esto es, incrementar la capacidad de gestión de la escuela para que funcione con eficiencia, logre sus objetivos con eficacia y esté abierta a buscar nuevas formas de relación con las familias de sus alumnos y con la comunidad a partir de sus fines.

Incrementar la capacidad de gestión de cada centro escolar significa ampliar de manera formal sus márgenes de acción para tomar decisiones en los distin-

conjunto, en la necesidad de tomarla en serio para definir políticas y programas diversificados, así como aprender a mirar la escuela y sus actores con otros ojos. Esta conciencia nos exige trabajar de manera coordinada y colaborativa, lo que en los hechos estamos aún lejos de conseguir.

tos ámbitos de la gestión escolar —pedagógico y curricular, organizativo y administrativo, y de la relación tanto con los padres de familia o tutores como con la comunidad—, así como en la promoción de la participación responsable y activa de los integrantes de la comunidad escolar en dichas decisiones. Esta ampliación de los márgenes de decisión del centro escolar se sustenta en procesos de profesionalización específica según la función docente, directiva o de supervisión.

3. Transformar la supervisión escolar y (trans)formar a los supervisores

Con lo dicho, es posible advertir la envergadura que significa la responsabilidad de ayudar a que el derecho a la educación sea ejercido por todos y todas, sin excepción. Que los sistemas educativos, las instituciones y actores implicados lleven a buen término sus responsabilidades respecto a los procesos educacionales requiere poner en juego variados elementos. ¿Por dónde empezar? Siempre he pensado que en política educativa, se trabaja desde donde sea posible hacerlo.

La supervisión escolar es un ámbito privilegiado para apoyar la transformación escolar y la mejora de la calidad de la educación (CALVO et al., 2002). De distintas maneras, la supervisión escolar y los supervisores o inspectores han estado presentes en el discurso de las reformas educativas al considerar la posición estratégica que tienen como mesoestructura, esto es, representan el vínculo entre la autoridad educativa superior y los centros escolares. He pensado que un subtítulo para este texto bien podría ser «La supervisión escolar es parte del problema pero también de la solución». Enseguida se podrá advertir el sentido de esta frase.

Desde que se tiene memoria en los sistemas educativos, la supervisión escolar ha sido una función ejercida por una persona llamada *supervisor* o *inspector*. En teoría, la supervisión es una función del sistema educativo cuyo objetivo es cuidar, vigilar y apoyar el desarrollo de la organización escolar. Históricamente ha evolucionado de una concepción que pone el énfasis en el control-fiscalización a una que busca ubicarla en el control-apoyo. Este último enfoque está dirigido al desarrollo curricular, la capacitación y actualización docente, la evaluación de resultados educacionales y al diseño y operación de propuestas de mejora de los procesos escolares. La supervisión escolar, la que realizan los supervisores, se comprende como una función de vínculo y articulación entre la política educativa y sus formas de operarla en la cotidianidad de las escuelas.

Siguiendo el trabajo de Puelles (1990), importa destacar que comprender la educación como una función pública data de la Revolución Francesa y que fue entonces cuando se planteó también la urgencia de la inspección escolar como una función técnica de estímulo y protección hacia la tarea de la escuela y como una manera de asegurar sus progresos.

Al inicio, la vigilancia de las escuelas fue encomendada a los padres de familia y las comisiones escolares, pero paulatinamente en distintos países se

establecieron funciones específicas y cargos equivalentes a los de inspectores escolares para ejercer control sobre la enseñanza primaria.

La figura del inspector, quien debía ser el vocero de la autoridad educativa, pasó de ser una figura de apoyo a los educadores a una que redujo sus acciones a la sola fiscalización. La concepción del inspector como un orientador pedagógico cedió su lugar a una función burocrática de control y sanción. El acento de la función supervisora estaba puesto en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad, sobre todo, la laboral, y en la revisión de múltiples asuntos administrativos.

De manera tácita, los supervisores se convirtieron en instrumentos de control político y oficial, circunstancia que los hizo poderosos para movilizar a los docentes, disponer de recursos, manejar información, ejercer diversos mecanismos de control y subordinación del personal docente y otros elementos.

Se puede afirmar que en la mayoría de nuestros sistemas educativos, la supervisión se caracteriza por ser una función asociada a un puesto; una función aislada y solitaria realizada por personas que suelen ser de mayor edad, que por un lado tiene el valor de la experiencia y sabiduría que da la vida, pero por otro, el cansancio generalmente aunado al escepticismo.

Las tareas que realizan los supervisores/inspectores están asociadas a trámites administrativos más bien burocráticos. La dimensión pedagógica de la supervisión se encuentra deteriorada y en la mayoría de los casos ausente de la práctica cotidiana. Se ha producido un alejamiento de las escuelas, lo que ha fracturado la comunicación de supervisores con directores y docentes. Se puede hablar de inexistencia de mecanismos de profesionalización para los supervisores, de escasos apoyos y de una función marginada de la elaboración e instrumentación de proyectos educativos innovadores. Con historias distintas en cada país, los supervisores se fueron haciendo ajenos a sus responsabilidades y tareas, por lo que la educación pasó a ser una actividad marginal.

Abordemos la supervisión en el horizonte de la reforma educativa. La política educativa en nuestros países es partícipe del espíritu de la Conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en Jomtien (1990) y del Foro Mundial sobre la Educación de Dakar (2000). A partir de entonces, la educación es comprendida como un factor fundamental del desarrollo de los pueblos, y el conocimiento y el aprendizaje se conciben como los ejes de la transformación productiva. La calidad con equidad es el objetivo primordial para formar la nueva ciudadanía.

Asimismo, las políticas educativas de las reformas «asocian la calidad de la enseñanza con la calidad del servicio; es decir, con la organización y dinámicas de las estructuras administrativas y normativas que los regulan. De ahí que, sin desmedro de los clásicos reforzamientos pedagógicos, se abre el campo de la gestión —desde el plantel hasta las propias estructuras del sistema— como objeto de discusión, análisis y cambio» (EZPELETA, 1995: 1).

El enfoque amplio de la gestión de la educación revalora la función estratégica de la supervisión escolar, asignando y recuperando contenidos pedagógicos a su tradicional papel de enlace administrativo o burocrático. La identi-

dad de los centros escolares y de la zona escolar adquiere especial relevancia en las nuevas concepciones de una gestión descentralizada.

Las reformas educativas han hecho evidente la necesidad de atender la figura del supervisor, la definición de la función y la profesionalización de quienes la ejercen en el presente o en el futuro. Se coloca la atención de varios gobiernos en este estamento de la mesoestructura del sistema educativo. Los supervisores son actores clave y estratégicos para emprender cualquier acción de reforma del sistema educativo.

Con el fin de resignificar la función, se pueden distinguir al menos cinco aspectos: la definición de la función, la materia de supervisión, los modelos de supervisión, la profesionalización de los supervisores y las condiciones de trabajo.

La discusión mayor se presenta al definir la función. Hay quienes sostienen que la supervisión es esencialmente una tarea pedagógica y, por tanto, ha de separarse de las tareas administrativas. La disyuntiva entre lo pedagógico y lo administrativo resulta falaz, ya que todas las tareas que realice el supervisor deben ser hechas por una razón esencialmente pedagógica. Además, esta disyuntiva deja de lado otros elementos como los relativos a la estructura y condiciones de trabajo y a la profesionalización de quienes realizan la supervisión.

Es importante distinguir entre la función supervisora como una función del sistema educativo, el modelo de supervisión elegido, la materia de supervisión y los profesionales que realizan la tarea específica de la supervisión escolar.

La delimitación conceptual ayuda a problematizar la función supervisora no solo desde la perspectiva teórica, sino también desde los referentes empíricos: la estructura del sistema de supervisión, sujetos, objeto o materia de supervisión, modo de realizarla, diferencias entre los niveles y modalidades educativos, así como las dimensiones administrativa y pedagógica.

La función supervisora deberá formularse, por un lado, en términos de rendición de cuentas, es decir, de responsabilidad por los resultados educacionales y, por otro, como una función de control de apoyo⁵ con modalidades como la animación, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación.

4. Transformar la supervisión escolar es un propósito deseable y posible: la experiencia de Aguascalientes en México

Referiré los principales rasgos que caracterizaron la política de reforma de la supervisión en el estado de Aguascalientes en México, así como algunas de las lecciones aprendidas y el camino que, desde mi punto de vista, se debe recorrer.

Aguascalientes es un pequeño estado del centro de México. Hoy tiene poco más de un millón de habitantes, es decir, 1% de la población total del país. Su población escolar también es del 1% con respecto a la matrícula nacional.

5. Control sin apoyo no es eficaz y apoyo sin control tampoco.

La política de reforma de la supervisión en el estado tuvo su origen en la década de los años noventa del siglo pasado y se realiza en un contexto de reforma del sistema educativo mexicano. Lo más conocido de la reforma educativa impulsada a principios de los noventa en México es la descentralización de los servicios educativos: el gobierno central transfirió a los estados la responsabilidad y los recursos para operar en las escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), así como en las instituciones de formación inicial y continua de los docentes (ZORRILLA, 1998).

Sin embargo, este no es su único elemento. Incluye, entre otros, una significativa reforma curricular y pedagógica; cambios en el financiamiento educativo; la presencia de la evaluación como mecanismo de mejoramiento de la calidad; programas compensatorios para contrarrestar desigualdades entre regiones, estados, escuelas y alumnos; la centralidad de la escuela como lugar en el cual acontece el aprendizaje, la ampliación del calendario escolar, así como políticas y programas para el mejoramiento del profesorado mediante mecanismos como el de promoción horizontal con el Programa de Carrera Magisterial o el Programa Nacional de Actualización de Maestros, entre los aspectos más importantes.

Para el caso de Aguascalientes, los planteamientos de política educativa solo pueden ser comprendidos y valorados a partir de dos cuestiones: el contexto de la descentralización del sistema educativo, que supuso un nuevo impulso al desarrollo de los sistemas educativos estatales y, en consecuencia, el conjunto nacional del sistema educativo, así como las peculiaridades culturales, económicas y políticas de la historia de este estado.

En Aguascalientes, desde 1934 y hasta 1992, el manejo de su educación era totalmente centralizado, por lo que no contaba con experiencia para la gestión de su educación básica. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica significó la coyuntura política que aprovechó el nuevo gobierno, cuyo inicio coincidió con la decisión de la reforma. El grupo gobernante valoraba la educación y los conocimientos especializados; por ello, sostuvo diálogos cercanos con académicos, investigadores y expertos nacionales e internacionales durante la administración (1992-1998). Tal vez por esto, la educación adquirió prioridad en la política local.

Después de un diagnóstico general de la situación que guardaba la educación, se plantearon varios desafíos: (i) articular los tres niveles de la educación básica; (ii) ofertar un servicio educativo de calidad con equidad, es decir, garantizar la cobertura y el acceso a la escuela básica, asegurar la permanencia y los aprendizajes y cuidar que cada alumno egresara de su educación básica con oportunidad, y (iii) identificar las singularidades de cada escuela a fin de ofrecer una atención y cuidado que respondiera a sus necesidades.

Las preocupaciones se centraron en responder a preguntas como las siguientes:

—¿Cómo garantizar la normalidad y el funcionamiento regular del sistema educativo y de cada centro escolar?

- ¿Cómo incidir desde el nivel central de la administración educativa del estado en los procesos de aprendizaje y enseñanza que se llevan a cabo en cada aula?
- ¿Cómo recuperar la función formadora de la escuela?

Para atender la reforma del sistema educativo estatal se consideró indispensable incorporar a maestros, directores y supervisores en el análisis de los problemas y en la formulación de sus soluciones.

En este contexto se inició la reforma de la supervisión escolar desde varias perspectivas:

- Una nueva organización de los servicios de supervisión.
- Nuevos contenidos y formas de trabajo de la función supervisora.
- Nuevas responsabilidades respecto al funcionamiento del sistema de educación básica en su conjunto.
- Nuevas bases de relación con el ámbito político en general y con lo político-sindical en particular.

La decisión de transformar la supervisión obedeció a dos razones principales, una institucional y otra profesional: por un lado, se partió de reconocer y asumir que la supervisión, como instancia organizativa, ocupa una posición estratégica entre las escuelas y la administración central y, por otro, el sector de maestros que ocupa cargos de dirección y supervisión no había recibido la capacitación profesional específica para realizar estas funciones. Los supervisores habían sido considerados como multiplicadores de las políticas educativas diseñadas en el centro del país.

En 1993, la autoridad educativa tomó primero la decisión de *reestructurar las zonas escolares existentes por nivel educativo en Zonas de Educación Básica y de constituir equipos de supervisión*. Esta decisión implicó varios procesos que se dieron de manera simultánea. Estos fueron:

Formulación explícita de los objetivos a lograr. Para el sistema de supervisión se plantearon:

- a) recuperar el sentido académico de la función supervisora y replantear su papel como un elemento fundamental para el logro de la calidad de la educación básica, y
- b) dinamizar la plantilla de personal dedicada al ejercicio de la función supervisora.

Para el sistema de educación básica, los objetivos fueron:

- a) favorecer la articulación de los niveles que conforman la educación básica;
- b) intervenir en la planeación estratégica, es decir, diagnóstico y proyecto de desarrollo educativo, y

- c) sentar las bases para desconcentrar los servicios educativos hacia los municipios al interior del estado de Aguascalientes.

Definición de las Zonas de Educación Básica (ZEB). Las nuevas ZEB se definieron territorialmente de manera que coincidieran con los límites de los municipios distintos al de la capital (10) y en el caso de esta, la cual concentra a cerca del 70% de la población, se definieron 12 ZEB. Estas zonas se construyeron sobre las antiguas zonas escolares, y fueron las zonas de educación primaria las que sirvieron de pauta y eje por ser las más numerosas. Así, una ZEB está conformada por al menos una zona escolar de preescolar, otra de primaria y de secundaria. Con el tiempo se han integrado los servicios de educación especial y otros.

Constitución de Equipos de Supervisión. Se buscó promover una supervisión colectiva y colegiada que revirtiera la tradicional individuación del puesto y la función. Un equipo de supervisión se integró con los supervisores de cada nivel educativo, los apoyos técnico-pedagógicos con que contaban y los auxiliares administrativos. Al frente de cada equipo se nombró un coordinador de ZEB, al que se definió como un puesto de confianza. Generalmente los nombramientos se han dado a un supervisor o a un maestro que al menos haya tenido experiencia en la dirección escolar.

La dimensión política referida a los intereses de grupo estuvo presente de manera muy intensa en este proceso, que implicó distintos tipos de negociaciones y acuerdos entre la autoridad educativa y los distintos grupos políticos, tanto sindicales como partidistas. No sin dificultades, se consiguieron los equilibrios necesarios para avanzar en la reforma.

Instalación de oficinas. Al definirse las ZEB y los integrantes de los equipos de supervisión a cargo de una ZEB, se les dio la encomienda de conseguir espacios para las oficinas de lo que se denominó *coordinaciones de ZEB*. En los municipios distintos al de la capital, las presidencias municipales dieron mucho apoyo y en pocos meses se contó con las oficinas y un mínimo de mobiliario para funcionar. En la capital, fue el ministerio de Educación (cuya denominación es Instituto de Educación de Aguascalientes) el que se encargó de gestionar espacios y proporcionó un vehículo a coordinación. Después de dos años, con un recurso presupuestal extraordinario, fue posible equipar cada coordinación con computadoras, impresoras, fax, fotocopadoras. La reforma se instaló y en los últimos dos años (2009 y 2010) se construyeron edificios *ad hoc* que hoy día se denominan «centros de desarrollo educativo».

Capacitación inicial. Dotar de nuevos contenidos y formas de trabajo fue el propósito. La capacitación fue diseñada con un esquema múltiple en el que se articularon conferencias magistrales con especialistas, sesiones de taller, asesoría directa a los equipos de supervisión y sesiones de seguimiento bajo un programa de 150 horas con duración de 6 meses. Aprender a analizar información estadística, construir indicadores de eficiencia de cada escuela, permi-

tió que poco a poco los equipos de supervisión empezaran a mirar a las escuelas bajo su encomienda con otros ojos y que estuvieran en posibilidad de plantearse un programa de desarrollo educativo para las escuelas de su ZEB.

Negociación política. Un planteamiento de reforma como este no hubiera sido posible sin un amplio proceso de negociación entre distintos actores políticos. En México, los supervisores representan el poder político sindical y también se encuentran fuertemente vinculados con la política partidista local y nacional. La autoridad educativa hizo pactos de diverso tipo con los distintos grupos de interés. Dichos pactos tuvieron la virtud de asegurar condiciones políticas para el desarrollo de la reforma. Quizá, estos acuerdos políticos fueron posibles porque el partido en el poder era el PRI y tanto los supervisores como las expresiones sindicales dominantes pertenecían a esta tradición política.

La negociación tuvo diferentes actores. Además de los supervisores situados en distintas posiciones políticas, otro actor importante fue la burocracia central de las oficinas de Educación Básica en el Estado, en donde se manifestaron las resistencias mayores. Su efecto más visible fue el de hacer más lento el proceso de cambio.

Financiación. Los recursos financieros para soportar la reforma fueron fundamentalmente derivados de una repriorización del gasto educativo estatal. Se contó también con algunos apoyos de la federación, sobre todo para el equipamiento de cómputo de las oficinas de cada coordinación de ZEB. Hacia 1997, el diseño del presupuesto educativo estatal incorporó de manera explícita recursos para el funcionamiento de las coordinaciones. En los años posteriores se mantuvo la nueva organización y se dispuso de recursos financieros importantes para la construcción de oficinas para cada coordinación de ZEB.

Regulación normativa. En 1997 se promulgó la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes y en ella se establecieron las responsabilidades del maestro, director de escuela, supervisor y del equipo de supervisión. El gobierno cambió a fines de 1998 y aún está pendiente la normatividad del coordinador de ZEB, así como el desarrollo de un nuevo manual para la supervisión escolar, entre otros instrumentos que expliciten los nuevos marcos de actuación de la supervisión escolar como una función de apoyo garante de la calidad y la equidad de la educación.

Para atender la diversidad de procesos simultáneos, la estrategia seguida fue la coordinación entre distintos liderazgos y grupos de trabajo. Por un lado, la autoridad educativa estatal asumió la responsabilidad política de crear y mantener los equilibrios entre distintas fuerzas y actores. Por otro, un equipo académico responsable de la capacitación y de mantener cercanía con los equipos de supervisión de cada ZEB generó una comunicación franca y abierta sobre lo que les ocurría a los supervisores en tanto personas y profesionales de la educación. Esta cercanía «profesional» y «personal» ayudó a entender la complejidad de los procesos y, cuando era posible, brindar apoyo para dar

salida a los conflictos. En otro ángulo estaba la burocracia central de Educación Básica, que si bien apoyaba la reforma, en ocasiones actuaba en sentido contrario. Además, estaba el cuerpo de supervisores, con sus intereses y resistencias, quienes en tanto entendían de qué se trataba, optaron por incorporarse al proceso de cambio.

La reforma de la supervisión en Aguascalientes permitió observar una serie de ventajas (ZORRILLA, 1999):

- Favoreció la distribución del poder, la autoridad y la responsabilidad.
- Promovió la cercanía de la autoridad con escuelas, maestros, alumnos, padres de familia y comunidad en general, sin crear burocracias adicionales.
- Facilitó la operación de las diferentes tareas del sistema estatal de educación.

En suma, este cambio en la supervisión implicó un proceso de transformación de largo plazo que trastocó varios de los constitutivos históricos de la inspección-supervisión escolar:

- Enfrentó el carácter individualista de la función, al construir equipos de trabajo que se organizaran y funcionaran sobre bases colegiadas.
- Articuló territorialmente las zonas escolares al redefinirlas en función de las demarcaciones municipales.
- Consiguió avances en la coordinación de los procesos en los tres niveles de la educación básica.
- Consiguió progresos en la conciliación de lo administrativo con lo pedagógico, a partir de un proceso de diagnóstico, evaluación y planeación que centrara la mirada y la acción de los supervisores en las necesidades y procesos de la «escuela singular».

5. Aprendizajes y problemas por resolver

Por el tamaño del Estado, se juzgó posible realizar la reforma en todo el conjunto. La gradualidad de los procesos fue un principio presente en el proceso relacionado con la apropiación de la reforma por parte de los distintos actores. Se estableció que el éxito del programa estaba asociado a cuatro factores principales: la *estabilidad relativa del personal* dedicado a la supervisión, el *monitoreo constante* de la experiencia, la *capacitación* del personal involucrado en el Programa y la *vinculación de la innovación con tareas sustantivas* ya habituales.

En la implementación, estos factores no han tenido el mismo peso específico. Los nuevos ingresos a la supervisión, así como los cambios de zona, dependen de las dinámicas de jubilación y fue la condición menos controlada, que si bien se buscó resolver por la vía de la capacitación, la dinámica del sistema rebasó al proceso de reforma. Tampoco el monitoreo constante ha sido posible por la atención que demandaron otros programas y tareas de la refor-

ma más amplia del sistema educativo. Finalmente, lo más atendido fue la vinculación con tareas sustantivas, ya fueran las habituales, como las inscripciones, la distribución de libros de texto gratuito, la administración del personal y similares; u otras nuevas como la actualización de docentes, la evaluación, los programas compensatorios y las nuevas formas de ejercer la función supervisora.

La organización de la estructura central del sistema educativo se vio trastocada, aunque no de fondo. Con el paso del tiempo, se ha sabido que la nueva estructura organizativa con base en la supervisión demanda ajustes importantes en las *oficinas centrales* y mejora de manera sustantiva la definición de los flujos de comunicación y de autoridad.

La propuesta de reforma y su implementación no fracasó por dos razones. A decir de los supervisores «políticos», la autoridad educativa supo lograr los equilibrios político-sindicales con las distintas expresiones en el interior de la organización sindical. Según los «académicos», la atención profesional y humana que recibieron los supervisores fungió un papel preponderante.

El propósito de incidir en las prácticas escolares a través de la supervisión escolar no se logró como se esperaba. Para conseguir este propósito se requiere de más tiempo, así como de sistematizar y diversificar programas de formación continua para los supervisores en funciones y de prever cómo incorporar a los nuevos que llegan a la función y al puesto.

No obstante la debilidad de algunos resultados de la reforma, se observa que el cambio organizacional introducido con las ZEB y los equipos de supervisión permanece actualmente. Haber iniciado el proceso de reforma de la educación del Estado desde la supervisión escolar ha sido un acierto.

Varias cuestiones reclaman atención para avanzar en una mayor consolidación de los procesos de reforma. Dos de estas las considero centrales. El acceso y la permanencia en el puesto de supervisión es un asunto que no se ha tocado. Mientras no exista una definición al respecto, es muy probable que reformas de este tipo se debiliten y que tanto la capacitación continua como los nuevos esquemas organizacionales resulten insuficientes. Junto con esto se encuentra el asunto de la profesionalización de los supervisores, el cual transita, además de la definición de los mecanismos de acceso y permanencia, por la formación específica, las condiciones laborales y materiales para realizar la función o la capacidad de organización profesional independiente.

Otro tema importante se refiere al hecho de que una desconcentración de los servicios educativos, con base en la supervisión o en otro tipo de estructura intermedia, reclama una definición clara de los márgenes de autonomía para tomar decisiones educativas, administrativas y laborales. Estas últimas incorporan la dimensión sindical. A su vez, exige un replanteamiento organizativo y de definición de funciones del ámbito central de la educación básica. Estas cuestiones tienen consecuencias normativas y presupuestales —tanto de montos como de su manejo y destino—. Ambas están en el ámbito de decisiones de un gobierno estatal.

6. A manera de conclusión

Las vías para transformar la supervisión escolar pueden ser varias según las necesidades locales. Sin embargo, cualquiera debe conducir a que la función supervisora y de quienes la hacen sea un auténtico mecanismo de apoyo y mejoramiento de cada escuela, de tal manera que esta sí pueda lograr los propósitos de una educación de calidad con equidad para todos los niños y jóvenes.

La renovación de la función supervisora descrita pretendió hacer de esta función un elemento facilitador de esa aspiración. Sin embargo, es una condición necesaria, pero no suficiente. Se reconocen los límites de esta reforma para transformar la práctica educativa que ocurre en cada escuela y en cada salón de clase; por ello, considero que sus avances son relativos.

Por otro lado, atender la formación de los supervisores es también un acto de justicia y de equidad ante este grupo de docentes que hace tiempo dejaron el trabajo directo en el aula y a los cuales el sistema educativo ha brindado escasas o nulas oportunidades de capacitación y actualización en tareas específicas para el desempeño de su función.

Tal como sostiene Tapia (2004), que ilumina la reflexión sobre los supervisores y las distintas encomiendas que se les ha solicitado a lo largo del tiempo, trabajar con los supervisores implica reconocer y resignificar la experiencia de vida personal e institucional acumulada. Finalmente —como mencioné antes— son las personas, en lo individual y en lo colectivo, quienes hacen posible los proyectos de trabajo.

7. Referencias bibliográficas

- BRASLAVSKY, C. (2001). *La dinámica del cambio educativo para el siglo XXI. Acerca de la emergencia del paradigma en red*. Buenos: AIRES-IIPE-UNESCO. [Documento de trabajo].
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. (1996). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento n° 15. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. [Consultado el 16 de junio de 2007 en <<http://www.preal.org/Publicacion.asp/>>].
- CALVO, B.; ZORRILLA, M.; TAPIA, G. y CONDE, S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO.
- CARRON, G. (1997). *Mejorar la calidad de la escuela primaria. Resultados de una investigación internacional*. Abril. París: IIEP/Prg.GC/97.161.
- EZPELETA, J. (1995). *Gestionar la calidad educativa: el cambio en la supervisión*, proyecto de investigación presentado y aprobado por el Sistema Regional de Investigación Miguel Hidalgo-CONACYT. [Mecanograma].
- GARCÍA-HUIDOBRO, J. (ed.) (1999). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- MARTINIC, S. y PARDO, M. (eds.) (2001). *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago de Chile: CIDE.

- PUELLES, M. (1990). «Revolución Francesa y Educación: su incidencia en la génesis del sistema educativo español». En: OSSEMBACH, G. y PUELLES, M. *La Revolución Francesa y su influencia en la educación española*. Madrid: UNED y Universidad Complutense de Madrid, 65-102.
- TAPIA, G. (2004). «La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana». Tesis de Maestría en Innovación Educativa. Universidad de Guanajuato-Instituto de Investigaciones en Educación.
- ZORRILLA, M. y BARBA, B. (2008). «Reforma educativa en México: descentralización y nuevos actores», *Sinéctica*. Revista electrónica. [Disponible en <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=99819167001>>].
- ZORRILLA M. (1999). «De un modelo armado a uno para armar. Descentralización e innovación educativas en Aguascalientes 1992-1998». En: PARDO, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 301-398.
- ZORRILLA, M. (1998). «Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación». En: LATAPÍ, Pablo (coord.). *Un siglo de educación en México*. Tomo I, cap. IX. Biblioteca Mexicana. México: FCE, 319-357.