



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas
III Promoción
2008-2009**

**La supervisión escolar en la educación primaria de
Veracruz
Estudio de caso**

**Tesis para optar al grado de
Maestro en Políticas Públicas Comparadas**

**Presenta:
Reynaldo Castillo Aguilar**

**Director de tesis:
Dr. Martín De Los Heros**

México, DF., febrero 2010

Índice general

<i>Resumen</i>	V
<i>Agradecimientos</i>	VII
<i>Introducción</i>	1
<i>Capítulo I</i>	
<i>El contexto de la investigación</i>	
1.1. La función supervisora	4
1.1.1. Aproximación conceptual: supervisión y sujeto supervisor	5
1.1.2. Identidad supervisora	8
1.1.3. Criterios y posturas de la supervisión pública	9
1.1.4. Una mirada a la experiencia internacional: los modelos de la función supervisora	11
1.1.5 La función supervisora en México: orígenes y desarrollo	14
1.1.6. La función supervisora y su razón de ser en la escuela primaria	20
1.2. Supuestos hipotéticos	23
1.3. Objetivos	23
1.4. Justificación	24
1.5. Planteamiento metodológico	25
1.5.1. Preguntas de investigación	26
1.5.2. Diseño de herramientas de análisis	27
1.6. Procesos metodológicos para el análisis de la información: codificación	31
1.7. Alcances de la tesina	32
<i>Capítulo II</i>	
<i>Revisión teórica sobre la política pública, la gestión y la función supervisora</i>	
2.1. El enmarque de las políticas públicas	33
2.2. El ciclo de vida de la política	36
2.3. La política pública y su implementación	40
2.4. Políticas públicas en educación	47
2.5. La gestión política-administrativa en educación	48
2.6. La política pública de la función supervisora: Manual del Supervisor Escolar	51
2.7. La política pública de la función supervisora y su implementación	53
2.8. Diseño y concreción de la política supervisora	57

Capítulo III

La Función Supervisora en Veracruz

3.1. El estado de la cuestión	63
3.1.1. Caracterización de la supervisión en Veracruz	64
3.1.2. Organización de la supervisión	65
3.1.3. Funciones de la supervisión	67
3. 2. Resultados comparativos entre la política federal de la supervisión escolar y su implementación por los sistemas federal y estatal	68
3.2.1. Matriz comparativa: perfil del puesto	71
3.2.2. Matriz comparativa: funciones del supervisor	74

Capítulo IV

Las conclusiones y posibles recomendaciones de política

4.1. Conclusiones	86
4.1.1. Políticas públicas	86
4.1.2. Gestión y administración pública	90
4.1.3. Política para la formación del sujeto supervisor	92
4.2. Recomendaciones de política vinculadas con la contratación, las funciones y la profesionalización de los supervisores escolares	94

Fuentes de información	98
-------------------------------	----

Anexos

1. Ficha de identificación	100
2. Guión para las entrevistas	104
3. Guión para los grupos de discusión	106

Índice de cuadros

Esquemas

1. Conceptualización de la supervisión	7
2. Características del supervisor en el siglo XXI	9
3. Principios técnicos-administrativos del supervisor escolar	10
4. Articulación de la reforma	19
5. Los sentidos políticos de la función supervisora	26
6. Dimensiones analíticas	30
7. Ciclo de vida de las políticas	36
8. Organigrama de educación primaria	65

Tablas

1. Diferencias conceptuales y metodológicas de la política pública y programa gubernamental	35
2. Fortalezas y debilidades de los enfoques de políticas	44
3. Resultados esperados de acuerdo al tipo de gestión	49
4. Estructura del Manual de Supervisión	52
5. Correlación de las principales funciones técnico-pedagógicas del supervisor, director y docente	53
6. Procedimientos para las visitas de supervisión de carácter diagnóstica	55
7. Jefes de Sector y Supervisores por nivel educativo y número de escuelas	64
8. Apoyos técnicos y administrativos de las supervisiones escolares por nivel y modalidad	67
9. Población –objeto de estudio	68
10. Personal que labora en la supervisión	83

Figuras

1. Supervisores escolares por tipo de sostenimiento	65
2. Supervisores escolares por tipo de sostenimiento	
3. Edad de los supervisores por tipo de sostenimiento	69
4. Supervisores por tipo de sostenimiento de acuerdo al género	69
5. Antigüedad en la docencia por tipo de sostenimiento	70
6. Escolaridad de los supervisores en Veracruz	70
7. Áreas o instancias con las que más se vinculan los supervisores	82

Resumen

La investigación descriptiva-comparativa en torno a “La Supervisión Escolar en la Educación Primaria en Veracruz”, con base en el tipo de sostenimiento estatal y federal, permitió vislumbrar un incipiente discurso orientado al cumplimiento de la norma, más que a la atención de lo académico demandado, por un lado, por la sociedad del siglo XXI y, por otro, el Sistema Educativo Nacional para poder arribar a la calidad del servicio desde un enfoque por competencias.

Lo anterior fue posible, gracias al diseño de una metodología cuanti/cualitativa sustentada en un posicionamiento crítico-social, cuyas herramientas para la recopilación de evidencias empíricas fue la entrevista a profundidad, así como la implementación de un grupo de discusión a los principales actores de este campo, cuyo análisis de contenido y de discurso dio voz a estos profesionales, el cual dejó entrever un fuerte sentimiento de frustración y olvido en el marco de un claroscuro educativo, derivado de las políticas públicas emanadas de la federación al Estado.

Desde este lente, *la política supervisora se plantea como un discurso político-educativo que propicia y justifica acciones (desde su ciclo de vida) en contra del bienestar público*; es decir, discrimina a favor de ciertos grupos aún cuando esté en detrimento de las necesidades de lo educativo.

Este estudio es un fiel testigo de cómo políticas de esta naturaleza han generado vicios y simulaciones entre los diseñadores, implementadores, los otorgadores del acceso a la función supervisora, hasta quienes se benefician de él.

Por ende, la investigación apunta a reflexionar sobre prácticas no deseadas que generan este tipo de políticas, sobre todo, las actitudes de conformismo, de inmovilidad, paradójicamente, aún cuando éstas fueron pensadas para superarlas, pero por el contrario, las reafirman.

En conclusión, podemos decir que no hay un sólo discurso de enmarque que aplique para todas las acciones de políticas relacionadas con la supervisión en el Estado, más

bien hay discursos complejos, cambiantes, antagónicos, incluyentes-excluyentes, utilizados para resolver viejos y conocidos problemas con “nuevas soluciones” en el marco de negociaciones de intereses de grupos y de lógicas temporales de poder.

Palabras clave:

Función supervisora, identidad supervisora, procesos de mediación, políticas públicas, agenda pública.

Agradecimientos

“Gracias a la vida, que me ha dado tanto...”

A mi familia y amigos.

Introducción

En este siglo XXI caracterizado por una crisis estructural generalizada, permeado por interesantes y atrayentes discursos planetarios que invitan al sujeto a descarnarse de los tabús, afín de vislumbrar nuevos horizontes de lo humano, los posicionamientos de las políticas nacionales e internacionales giran su mirada al actuar de los servidores públicos (formación), como es el caso de los supervisores escolares de la educación básica.

Esta mirada ha conducido al diseño de estudios donde los pensamientos culturales traspasan las fronteras de su nación, para insertarse en un diálogo de acciones comunicativas, una prueba de ello es la investigación *“Formación de los supervisores de Educación Primaria en México: Análisis de Necesidades”* coordinada por el Departament de Didactica i Organizacio Escolar de la Universitat de Barcelona, España, auspiciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), donde participan la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV), la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), la Universidad de Quintana Roo (UQRO) y Asesoría e Innovación Educativa del Distrito Federal.

Tal investigación enfatiza en las necesidades formativas de los supervisores, a través del estado del arte que guardan los Estados de la República, como estudios de casos, sin que se comparen entre ellas a través de las políticas públicas vertebradoras de su ser, quehacer y sus significaciones.

Derivado de ésta, se diseña la investigación titulada *“La Supervisión Escolar en la Educación Primaria en Veracruz”*, a partir de los insumos o evidencias empíricas, pero desde el lente de las políticas públicas y su proceso de concreción, en la agenda que implementan los supervisores para hacer posible la normatividad, mediante un enfoque comparativo entre los tipos de sostenimiento federal y estatal.

En este sentido, se analizan los retos de las políticas públicas de educación básica en función de la gestión institucional, del replanteamiento de la gestión de los planteles

escolares, así como de la incorporación de procesos de formación y actualización de quienes realizan esta tarea, con la finalidad de coadyuvar a la calidad del servicio.

En este mar de situaciones se construye y delimita el objeto de estudio, Capítulo I denominado *El contexto de la investigación*, mismo que se justifica con la práctica e identidad de la supervisión, en función de que ésta se constituye como una de las piezas clave para sobre/determinar los principios, políticas, lineamientos y orientaciones del Sistema Educativo Nacional y Estatal.

Es en este capítulo donde se plantean las preguntas de investigación y se formulan supuestos hipotéticos, mismos que orientaron el proceder metodológico - acercamiento al objeto de estudio-, para lo cual se diseñaron herramientas bajo un enfoque comparativo, donde se conectan y desconectan los preceptos federales con los estatales, a través de entrevistas semiestructuradas a profundidad, una ficha de identificación del sujeto clave; así como también la realización de un grupo focal, donde se discernió el hacer, el deber ser, los saberes, la dirección y (contra)sentido que ésta tiene dentro y fuera de la escuela; así como también el rastreo de documentos oficiales de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV).

En el segundo capítulo *Revisión teórica sobre la política pública, la gestión y la función supervisora*, se abordan los procesos situados en que se gesta dicha función en el ámbito internacional, su impacto en el sistema educativo mexicano y su aterrizaje en el Estado, para lo cual se aluden a distintos planos de política(s) pública(s). Desde este marco se edifican los escenarios problemáticos por los que la supervisión ha transitado, su reconceptualización desde la mirada administrativa y su re-significación en una sociedad de riesgos y de significados flotantes.

Con base en esta mirada analítica, los posicionamientos de la *supervisión* se trasladan a *Veracruz* (Capítulo III), donde se caracteriza la función y es, precisamente en éste, donde la investigación adquiere fuerza al centrarse en los procesos comparativos de la supervisión con base en su tipo de sostenimiento federal y estatal.

Finalmente, en el Capítulo IV referido a las *Conclusiones y posibles recomendaciones de política*, da cuenta del estado que guarda la supervisión en Veracruz, aspira a servir de insumo para la toma de decisiones en política educativa, como la contratación del supervisor escolar, la normatividad para el ejercicio, la distribución de planteles para la función, hasta aspectos relacionados con la ética e identidad del sujeto quien la opera.

CAPÍTULO I

EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. LA FUNCIÓN SUPERVISORA

En el discurso de las políticas públicas, la supervisión es el proceso cuyo *compromiso institucional es asegurar la calidad en educación*, a través de una serie de estrategias como el interpretar sus lenguajes y mediarlos, considerando los contextos en que opera para negociar su implementación; no así el sujeto supervisor quien enfrenta problemáticas escolares, resuelve conflictos y enfrenta riesgos, muchas veces no previstos; sin embargo, es la instancia idónea para subsanar deficiencias, pues conoce la realidad y es capaz de diseñar alternativas de solución.

Según la literatura educativa, dicho constructo fue connotado como Inspección, debido a su enfoque de control, en aras de la eficiencia-eficacia acuñó por largo tiempo atributos como: fiscalización en el cumplimiento de la normatividad; de control institucional; premios y sanciones; si bien el concepto revolucionó a supervisión, su fundamentación teórica a la larga ha venido siendo una carga pesada para quienes tienen la encomienda de portarla, dialogarla y accionar comunicativamente.

De ahí que diversos estudios en supervisión revelan que la función, en este siglo XXI no ha contribuido al logro de la calidad, ni mucho menos a entender y resolver las problemáticas escolares. Además de una clara ausencia de referentes bibliográficos y de formulaciones teóricas que vinculen la calidad del Sistema Educativo Nacional (SEN) con el liderazgo de un “supervisor eficaz”; en otras palabras, el discurso normativo se centra en una visión pragmática del deber ser, pero olvida en todo momento al sujeto en su complejidad del yo-contextual.

Un sujeto “*supervisor*” *está inserto en una realidad compleja e incierta*, en muchas ocasiones la enfrenta de manera aislada, sin condiciones formativas y políticas para cumplir cabalmente con su tarea de mediador entre las autoridades y el conjunto de escuelas; por ende, las exigencias demandadas por las autoridades.

Es importante subrayar que este panorama no es privativo del contexto mexicano, sino que es compartido con muchos países, sobre todo, latinoamericanos, en tanto la supervisión y el supervisor han figurado *en su historia educativa como dos entidades diferentes y difícilmente complementarias*, por lo que se han enunciado un sin fin de experiencias, sobre todo, propuestas vinculadas a un proceso de gestión con matices más sociales que administrativos.

Sin embargo, también existen posturas que señalan que:

Los procesos de inspección, supervisión escolar y gestión educativa que se han realizado en el ámbito de la educación básica mexicana, a lo largo de la historia, se encuentran íntimamente relacionados y se han transformado en los escenarios escolares, tanto en sus propósitos, su conceptualización, y sus modalidades, como en su puesta en práctica.¹

Es decir, una transformación desde el hacer.

Los vaivenes entre el sujeto “supervisor” y el objeto (en sujeción) por las políticas constituyen un parteaguas de disyuntivas, interrupciones y encuentros que fortalecen la mirada del “deber hacer”, desde las configuraciones sociales más humanas del bienestar público.

1.1.1. Aproximación conceptual: supervisión y sujeto supervisor

Como se mencionó existen notables diferencias entre supervisión y el sujeto supervisor, que ameritan ser consideradas para adentrarnos al análisis minucioso de

¹ Zendejas, et. al. 2008: p.18.

su implicación en términos de política pública y en relación con quien(es) sobre-determina(n) su hacer.

En el Manual del Supervisor Escolar editado en 1987 por la SEP, en el capítulo III referido al Supervisor de Zona del Sistema de Educación Primaria señala que

[...] es el enlace entre las autoridades y el plantel escolar; su función reviste una gran importancia en el desarrollo del proceso educativo [...],²

visiblemente con un carácter administrativo con implicaciones operativas, que se enmarcan³ en la orientación y verificación del sistema educativo, además de atribuirle ser promotor del cambio social al hacer posible el logro de los objetivos del SEN.

En lo concerniente al trabajo teórico-práctico, emanado de las políticas públicas, la supervisión viene a hacer una instancia de **enlace o intermediación**. Dicho enlace integra el nivel macro de las políticas públicas en educación, autoridades, con directores y maestros en los centros escolares. Calvo (2002) al respecto, menciona que la función supervisora controla, evalúa y brinda asesoría a directivos y maestros.

Por tanto, la supervisión se presenta ante los ojos de la comunidad educativa, como un apoyo y respaldo en la toma de decisiones vinculadas con:

- ✓ La implementación de la currícula.
- ✓ La organización de los planteles para poner en marcha los preceptos de la Reforma.
- ✓ Los aprendizajes del alumno, entre otras, con la finalidad de lograr la calidad educativa.

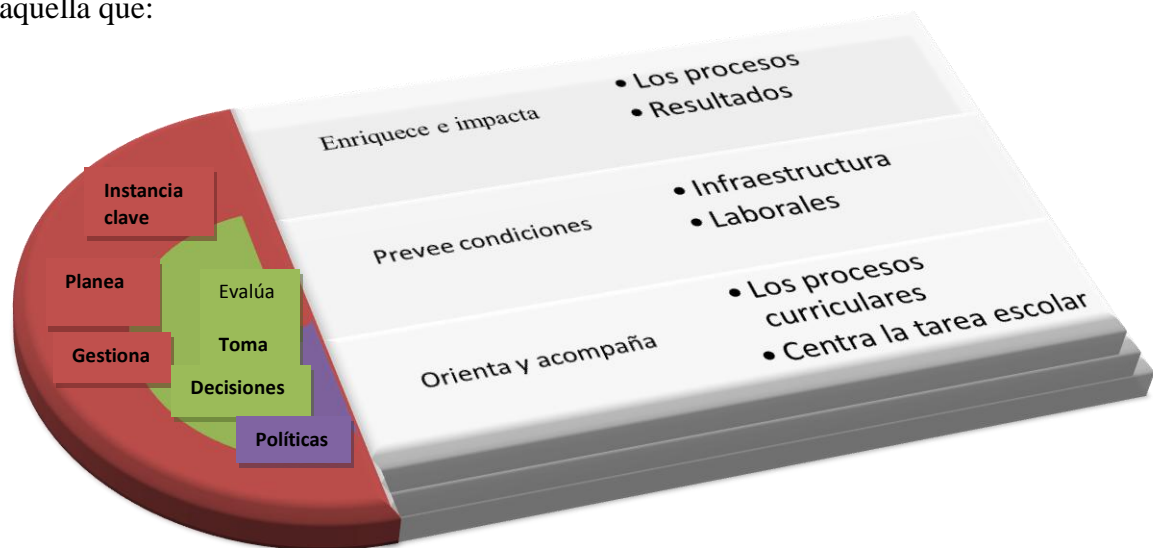
² Secretaría de Educación Pública. Manual del Supervisor Escolar, s/p.

³ **Enmarcar**: capacidad de problematizar, es decir, de distinguir de entre lo fenoménico (superficial y aparente) y de lo esencial, supone entonces nombrar algo, un problema por ejemplo, que para alguien puede ser de una manera y para otro con marcos diferentes puede no serlo. Rein y Schon señalan que "El nombre asignado a un terreno problemático llama nuestra atención hacia ciertos elementos y nos lleva a pasar por alto otros. Organizar las cosas nombradas las une en un todo integrado. El proceso complementario de nombrar y de enmarcar construye socialmente la situación, define cuál es su problemática y sugiere cuáles son los cursos de acción apropiados".

Lo anterior, le obliga a trabajar en colectivo para la aplicación de programas provenientes de la federación y del estado, por ello el supervisor debe conocer la realidad que viven cada una de las escuelas bajo su coordinación; identificar sus dilemas, fortalezas, cultura de trabajo, los tipos de problemas de la zona o región, pero también sus esperanzas.

Actualmente, se afirma que una *supervisión de calidad remite a un perfil amplio de profesionalidad*; implica e imbrica nuevos saberes de liderazgo, manejo de conflictos, de visión futurible, de mediación-innovación, posibilitadores del saber-ser; saber-hacer; saber-colaborar; saber-qué; saber-cómo; y saber-cuándo y dónde.

Finalmente, tenemos que para efectos de estudio, se concibe a la supervisión como aquella que:



Esquema 1. Conceptualización de la Supervisión

Por ende, conceptualizar a la supervisión conlleva al reconocimiento de su función como una instancia clave, donde se diagnóstica, planea, gestiona, evalúa y toma decisiones desde el enmarque de las políticas públicas federales, con miras a enriquecer los procesos educativos-administrativos de los planteles con criterios de calidad y equidad; para lo cual prevé las condiciones contextuales en términos de infraestructura, así como las laborales del personal en las escuelas.

Lo anterior, *demanda al supervisor competencias académicas, en planeación, gestión, evaluación, como también aquellas relacionadas con la función directiva*; aunado a ello las referidas a asesoría y tutoría a directivos, docentes, padres de familia, etc., así como de animador y mediador; pero ¿quién es el sujeto supervisor?, ¿qué rasgos conforman su personalidad? y, ¿qué tipo de perspectiva socioeducativa o sociopolítica imprime su ser, hacer y trastoca sus expectativas?

1.1.2. Identidad supervisora

Distintas posturas a lo largo del caminar de la educación en México, han configurado la identidad del supervisor, Ramírez (1999) señala de manera irónica que en el discurso político, es presentado como una persona cultural de buena voluntad; además hace evidente su clara inteligencia, su preparación superior, su amplia experiencia y su buena disposición; por si fuera poco, se le atribuye la noción de experto en investigaciones educativas.

Sin embargo, dicha perspectiva es *deconstruida* con Pozner (2000) a partir de una visión integral sobre las posibles prácticas de supervisión, desde escenarios diferentes, así como sus protagonistas (directores y supervisores), de esta manera, propone nuevos retos profesionales; es importante resaltar que el pensamiento de la autora coincide con la crítica realizada por Ramírez a este campo, en términos de:

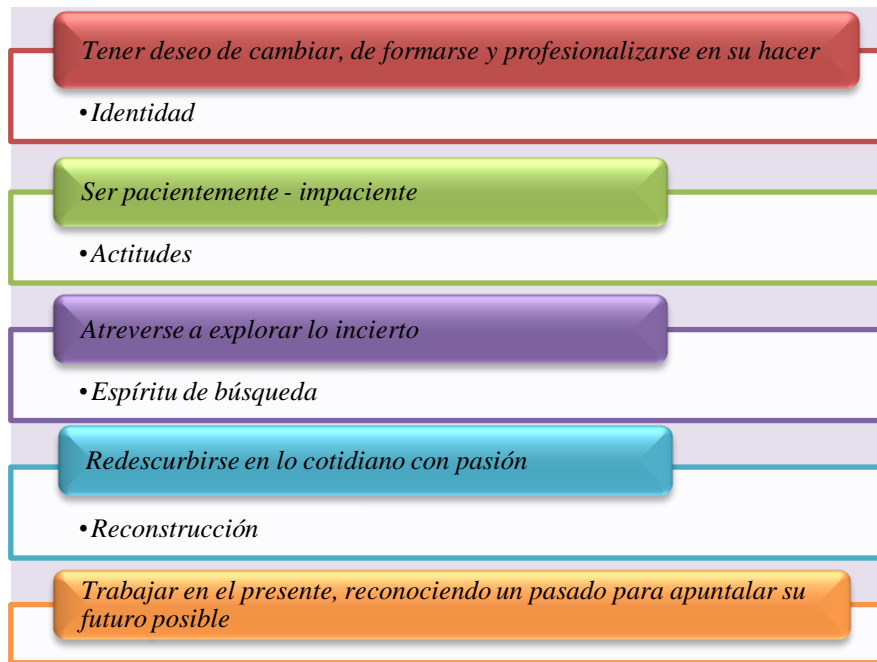
- ✓ Una lógica burocrática que prioriza y conserva el funcionamiento tradicional.
- ✓ Un discurso unilateral que respeta excesivamente las reglas del juego.
- ✓ Un mantenimiento del *statu quo*.

Ahora bien, ¿cuál tendría que ser la contramoneda de esta apreciación?

El ser supervisor desde la política pública federal, demanda que el sujeto sea conocedor del campo educativo, por ende, debe *tener la experiencia directiva y docente*, de esta manera podrá construir un horizonte de posibilidades para la mejora de las escuelas y de su función, a lo que se podría agregar el uso crítico de las teorías

(gestión, social, económica, política, etc.) y del conocimiento emanado de la propia práctica, es decir, conectar la ética discursiva con la eficacia (políticas).

De manera concreta, el sujeto supervisor debe caracterizarse por:



Esquema 2. Características del supervisor en el siglo XXI

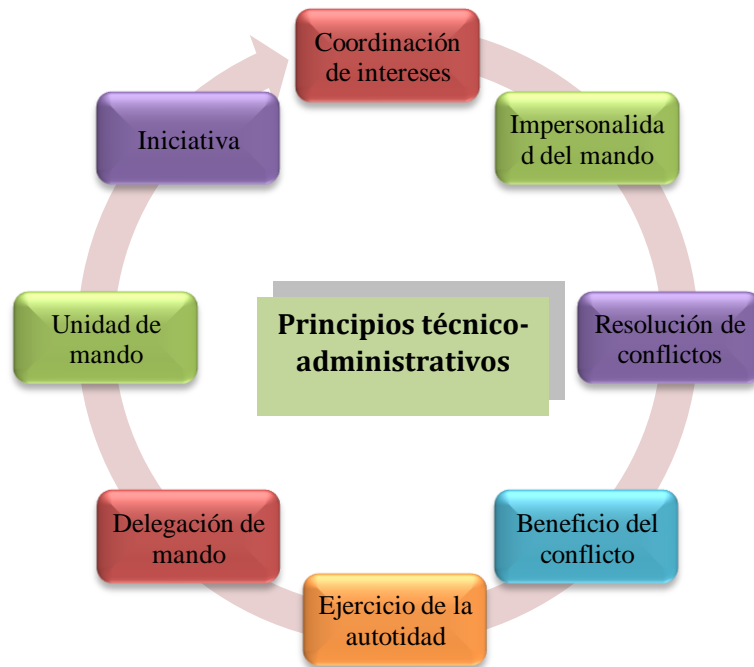
Estas características están permeadas por perspectivas de la posibilidad, deconstructivas de lo *glocal* (Gaudiano, 2009) para poder accionar y transformar comunicativamente, los contextos donde piensa-actúa el supervisor; de alguna manera, se podría señalar que es *el imaginario deseable para así asegurar la calidad*, pero también para insertarse comprometidamente en lo complejo y conocerse así mismo.

1.1.3. Criterios y posturas de la supervisión pública

Regresando al discurso prescrito en cuanto a cómo debe funcionar una zona escolar, el Manual referido señala que existen ocho principios técnico administrativos para el funcionamiento de la zona escolar; cada uno de ellos se aboca al logro de objetivos, centrados en aplicar la norma en beneficio “general”, sin producir diferencias de

carácter étnico, cultural, económico, etc. en la comunidad, con la idea de resolver problemas que aquejan a una zona o a un plantel, por ende, el ejercicio de liderazgo, así como el reconocimiento de autoridad son aspectos clave para el logro de metas.

Dichos principios se presentan en el siguiente esquema:



Esquema 3. Principios técnicos-administrativos del Supervisor Escolar

Otro aspecto clave en la función supervisora es el trabajo administrativo, en lo concerniente a los recursos humanos, materiales y financieros, es precisamente en éste, cuando se utilizan nuevamente el criterio de eficiencia, en cuanto al ahorro de esfuerzos, dinero y tiempo.

En términos estrictamente prescritos, se evidencia una notable correspondencia entre supervisión y supervisor, sin embargo, la práctica del supervisor supera en mucho la normatividad, en función de la complejidad contextual en la que opera, de los *nodos políticos no explícitos que envuelven su hacer, del imaginario posible al diseñar estrategias para la determinación de las políticas desde la zona hasta el aula.*

Esta diferenciación invita a *deconstruir* este ámbito desde la globalidad hasta situaciones focales, como sería el estado de Veracruz, para cual se destacan los siguientes aspectos:

- ✓ Una mirada a la experiencia internacional: los modelos de la función supervisora.
- ✓ La función supervisora en México: orígenes y desarrollo.
- ✓ La función supervisora y su razón de ser en la escuela primaria.
- ✓ Los esfuerzos y aportes regionales: el caso de Veracruz.

Cada uno de ellos, amerita una lectura holística, de tal forma, que se entreteja la complejidad de la función con la identidad del supervisor, los impactos de la globalidad, las agendas públicas del país, con los procesos de descentralización y concreción en Veracruz.

En otras palabras, este primer acercamiento problematiza la supervisión desde un enfoque comparativo, referido a la normatividad emanada de la federación y aquella que es de/construida o adaptada ex profeso en el estado de Veracruz.

1.1.4. Una mirada a la experiencia internacional: los modelos de la función supervisora

En un mundo globalizado que produce efectos devastadores en países periféricos empobrecidos con culturas destruidas, desconectadas de la era informacional, como es el caso de una gran cantidad de países latinoamericanos, que si no se recrean o desarrollan, mueren (Dussel, 2001), la educación ha sido uno de los ámbitos más golpeados por las crisis, ante ello muchas naciones han formado parte del “boom de las reformas”, de la competitividad en un marco de competencias académicas con claro acento en las competencias laborales, como alternativa para arribar a procesos educativos de calidad.

Sin embargo, la rendición de cuentas del SEN a lo social evidencia que, a pesar de tantos intentos de reforma, la crisis estructural generalizada pareciera no tener fin, el

desencanto ante el sistema, el mundo y la vida es insoslayable, muestra de ello, las constantes inconformidades de los sujetos en todos los aspectos, desde los servicios públicos ofrecidos, los “bienes públicos” que han dejado de serlo, la competitividad extrema en los mercados globales, la desaparición de empleos, de sujetos con o sin profesión, hasta cuestiones del yo en cuanto a la no pertenencia y al desconocimiento de la identidad normada.

Las indefiniciones de lo que implica el ser y hacer, principalmente, así como las políticas han perdido su dirección, ocultado sus sentidos y enmudecido a quienes se insertan en este ámbito, lo lamentable es como la sociedad “valida y/o aprueba” el abaratamiento de la educación, la fragmentación de los saberes curriculares ante tanta especialidad, la proliferación de capacitaciones técnicas para la mano de obra barata e inmediata, la ausencia de una formación en y para lo socioeducativo entre otros.

Desde este marco problemático opera la supervisión, con situaciones no previstas desde la normatividad ni mucho menos en la agenda pública; es *el sujeto quien tiene la encomienda de convencer o imponer a los otros la “verdad” de lo normado, y así mismo, la viabilidad de lo prescrito*, a pesar de la descalificación de lo educativo, de la intervención de actores reconocidos, pero no explicitados en la norma como la presencia de organizaciones sindicales o sectores privados que merman, y en ocasiones, *redireccionan la labor supervisora*.

En el caso concreto de Argentina y España, las experiencias en torno a la supervisión son parecidas a México, con grandes fracasos en sus intentos de que éste profesional sea el medio por el cual se logren los fines de la política, en cuanto éste no ha sido formado, ni incluido en la planeación-gestión, por el contrario, el énfasis está en las jerarquías y en el control que la ha caracterizado durante muchos años, por tanto al estar vigente, nubla e imposibilita los horizontes de mejora.

Por ende, el distanciamiento de la calidad, es producto del debilitamiento del sistema educativo, de la fragilidad de sus políticas y en la implementación de las agendas, de ahí que:

[...] muchos países utilizan estrategias basadas en la misma escuela o en la gran comunidad escolar (como los centros de recursos, los grupos escolares, la supervisión intraescolar efectuada por el director o por pares, la gestión basada en la escuela) para complementar, o incluso reemplazar, la supervisión y el apoyo externos.⁴

Al respecto Pozner (2000) señala que la calidad de la educación se puede lograr, siempre y cuando se implemente y desarrolle una cultura de la gestión en las escuelas, cuyos atributos estén dirigidos hacia la:

- ✓ Autonomía del plantel.
- ✓ Distribución equitativa del poder.
- ✓ Descentralización de las funciones.

Entendiendo por *gestión educativa al proceso que integra las acciones de corte académico con lo administrativo*, teniendo como eje los aprendizajes de los educandos, pese a contar con esta visión, sigue prevaleciendo una inapropiada correspondencia entre el sistema en que se organiza la enseñanza (certificación) y las capacidades que efectivamente los supervisores debieran de poseer.

Lo expresado implica formar a los supervisores en gestión, *reconceptuar a la calidad, re-valorar los procesos más que los resultados*; es decir, ir más allá de lo reglado (racionalidad científica e instrumental), según Pozner es integrar interacciones afectivas, sociales y académicas de los individuos, en este caso del supervisor y las comunidades educativas que atiende.

La gestión de las instituciones educativas con la complejidad de interacciones, conflictos e incertidumbre, que se viven en la supervisión, reduce los trámites burocráticos, se incide en una mejor toma de decisiones, al no contar solamente con los resultados que arrojan una evaluación, sino como esta adquiere sentido, desde la diversidad contextual.

⁴ Calvo, 2002: p. 10.

En especial España, ha puesto mucha atención a la labor supervisora a través de una gestión más pensada, y por tanto, dirían algunos más subjetiva, pero más difícil de ser implementada en países como México, entre otros, por el sistema político-educativo que impera, por la cultura de trabajo orientada al mercado y la competitividad.

Sin embargo, comienza a introducirse la literatura emanada de ese país, en los cursos de capacitación y actualización al colectivo de directivos, docentes y supervisores, pese a no existir una nueva agenda político-educativa; veamos qué ocurre en México.

1.1.5. La función supervisora en México: orígenes y desarrollo

La historia disruptiva de la supervisión mexicana encarna y desencarna las políticas de escolarización, que dan sentido y contrasentido a la educación, desde esta dimensión el papel del sujeto supervisor, sus alcances y limitaciones, sus significaciones y espacios imaginarios representan aspectos nodales del hacer actual de la función.

Iniciaremos un breve recorrido histórico acerca del origen de la función supervisora en México, no sin antes resaltar que remitirse a

[...] la historia desde un ángulo político significa sentar las bases para el análisis y ampliar tanto nuestra visión de la historia como una serie de situaciones lineales que se suceden progresivamente con algunas disrupciones (dentro de una dinámica que conduce necesariamente hacia el progreso) para entenderla como un proceso complejo de construcción de voluntades sociales, como un horizonte abierto de posibilidades hacia el futuro. Significa también un esfuerzo por comprender a la política más allá del quehacer operativo que la confina a la esfera del poder, para aprehenderla como conciencia de la historicidad del momento, como construcción de proyectos resolutivos en el plano de las contradicciones inmediatas.⁵

En la década de los años sesenta se inicia un importante hecho que marcó la pauta para la implementación de reformas educativas, principalmente en el nivel básico. En

⁵ Zemelman, 1998: p.18

esta década se buscaba la excelencia de las escuelas, mediante el currículo y la organización de la escuela; sin embargo, su fracaso fue eminente debido a que el enfoque de política pública se caracterizaba por ser de “arriba hacia abajo”, cuyos preceptos eran exclusivamente teóricos, descontextuados y homogéneos.

Una década después, emana un nuevo modelo de “abajo hacia arriba”, el cual emerge desde las escuelas, cuyo cambio y mejora en la educación básica lo constituyen las prácticas de los profesores, con el se acuña el papel de *investigadores en la acción*, desde los aportes de John Elliot (1993). La perspectiva investigativa de ese entonces, invitaba a docentes y directivos a ser los protagonistas de su propio estudio, es aquí donde se hace imprescindible la existencia de un profesional que ***oriente el rumbo de las escuelas, negocie y sea portavoz de las necesidades escolares con las esferas de poder.***

A partir de los productos aportados por la investigación, en los noventa se justifica la necesidad de reformar al país (con más ahínco que en otros sexenios) mediante procesos de modernización en el aparato administrativo, político y educativo, cuyo lenguaje político era el de compartirse por todos los ciudadanos, en virtud de que en otras naciones estaban encaminándose hacia esa dirección.

La modernización vino acompañada por constructos de “calidad total” orientados a la mejora del servicio, sobre todo en el sector público, según Ramírez (2000) en esta década se realizaron cambios que marcaron fuertemente la historia educativa, al incluir aspectos desde la estructura del Sistema hasta su determinación en el aula.

Lo ***modernización mexicana estuvo referenciada por los acontecimientos de la globalidad, más que por las necesidades, expectativas e imaginarios posibles de los contextos***, por lo que su incorporación trajo consigo una serie de acciones como:

- ✓ La federalización del sistema de educación básica y normal.
- ✓ El replanteamiento de los contenidos curriculares y materiales educativos de la educación básica (primaria y secundaria).

- ✓ La implementación de un sistema que diera promoción laboral-profesional, y a la vez, se vinculara con el salario, el desempeño docente y el aprovechamiento escolar de los alumnos (Programa Carrera Magisterial), entre otros.
- ✓ La creación de un sistema nacional de actualización de profesores.
- ✓ La implementación de programas compensatorios en toda la República Mexicana.

Cada una de estas acciones condujo a los tomadores de decisión a elaborar diversos materiales didácticos, cuya finalidad era facilitar la función a los docentes y directivos, acompañado de una amplia oferta de cursos de capacitación y actualización. Sin embargo, lo descrito no garantizó el “buen” uso de los materiales, o prácticas educativas vinculadas con las metas referidas en las citadas reformas, lo rescatable, sin duda fue reconocer a directivos y docentes como factores determinantes y sobredeterminantes de la tan ansiada calidad educativa.

Con el arribo al siglo XXI, la educación agudiza aún más su crisis; en este entender la investigación deja de ser el eje para dar pie a la planeación con rasgos estratégicos y prospectivos, de este enfoque emanan una serie de programas pensados desde la federación que se convierten como aspectos fundamentales de las agendas educativas de los estados, de esta manera, se ven en la necesidad de re-diseñar sus programas de desarrollo, como en el caso del Estado, el Plan Veracruzano, este a su vez en Plan Sectorial de la Secretaría de Educación de Veracruz, hasta bajar a los programas educativos de las escuelas, en ocasiones traducidos como proyectos de centro, etc.

Es en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE), donde se plasma la calidad en términos de misión y visión del SEN en todos sus niveles, desde este mandato la investigación es desplazada por la planeación y la evaluación al convertirse en obligatorias para los planteles educativos, de tal forma que parece como una actividad más, complementaria y en algunos casos, como fuera de las acciones prioritarias de la agenda.

Ahora bien, con el afán de que los sujetos educativos comprendieran el(os) sentido(s) de la misión -visión desde el ejercicio de la planeación y la evaluación, se comienza a capacitar y actualizar a directivos y docentes sobre estos rubros, y desde la federación los incorpora de manera procesual a una lógica de estándares, muchos derivados de patrones internacionales, pero que sirvieron de pauta para marcar el rumbo del hacer educativo.

Es por ello que *el discurso de la calidad como parte de la agenda obligada*, adquirió una dimensión inimaginable y de esta forma, la importancia de la evaluación a manera de mecanismo para conocer la efectividad y eficacia de los servicios públicos-privados, aún cuando las prácticas se correspondieran con enfoques tradicionales no vinculados con tal pretensión.

Aunado a la agenda de calidad, se incorpora en el discurso la figura de la supervisión escolar, como el profesional que dará seguimiento y vigilará el cumplimiento de la norma para arribar a ella; sin embargo, en términos de los preceptos de “calidad” difícilmente se alcanzan, porque el supervisor carece de las competencias de lo señalado en lo prescrito.

Por otra parte, la *función supervisora no ha logrado su cometido debido a que ésta no formó parte de una planeación estratégica y prospectiva del SEN, ni en los procesos para su implementación*, tan sólo el Programa de Escuelas de Calidad no integró desde su diseño a la función supervisora en las tareas escolares.

Ahora bien, con la rapidez en que se mueve la era global y, con ello la proliferación de nuevas propuestas educativas para enfrentar la crisis estructural generalizada en el mundo, el sistema y la vida, el SEN opera en lo urgente en detrimento de lo más importante, las necesidades y expectativas de los sujetos en edad escolar.

Por lo expresado se puede argumentar que la función supervisora, pasó desapercibida por su carácter administrativo, olvidada en los momentos clave del diseño de las

reformas, pero ante tantas exigencias se hace presente un mar de inconformidades, desesperanza y frustraciones por parte de este colectivo de profesionales debido a:

- ✓ La saturación del trabajo administrativo.
- ✓ La incapacidad para atender problemáticas escolares, aún cuando se contase con apoyos pedagógicos y técnicos.
- ✓ La falta de autoridad en las zonas de su competencia, debido a la influencia de organizaciones sindicales o de sectores privados que deciden por encima de su figura.

Hasta cuestiones como:

- ✓ La distribución de planteles por zona.
- ✓ La remuneración por la función realizada.

Aun cuando algunos supervisores se han dado a la tarea de: a) modificar las tareas cotidianas; b) priorizar el plano de asesor pedagógico ante el administrador y controlador de la documentación oficial; c) elaborar mejores instrumentos de seguimiento y evaluación de la práctica educativa, *no se han logrado avances significativos, debido a que la función supervisora sigue partiendo de un tipo de racionalidad conductista, tecnocrática e instrumental*, más preocupada por evaluar los resultados, que por evaluar el proceso mismo.

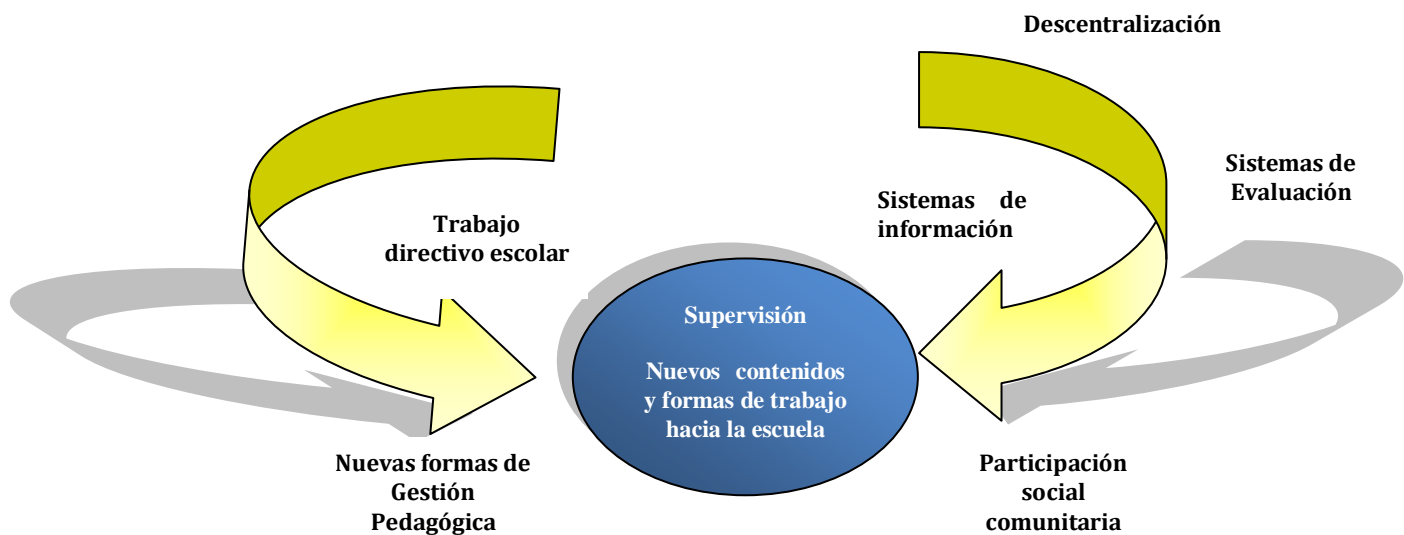
En otras palabras, la supervisión mexicana *no está preparada para atender las funciones de lo educativo, en los procesos de aprendizaje y enseñanza*, por un lado, éstas han sido olvidadas en su hacer (aunque si reconocidas en el discurso) y por otro, al ser uno de los mecanismos que aplica “a ciegas” la normatividad para beneficiar algunos cuantos; así también al constituirse en el espacio idóneo (instrumento de poder) para la rendición de resultados, aun cuando éstos estén carentes de una sistematización y sustento metodológico.

Por lo que la *indefinición política de la supervisión* por muchas décadas, ha generado mella en cuánto al quehacer-ser, en lo técnico-pedagógico y administrativo,

y si a este sentir le incorporamos los nuevos enfoques de competencias en el contexto de las reformas curriculares se recrudece aún más.

Tan solo en un seminario-taller referido a la “Gestión escolar: una alternativa para responder a los desafíos de la gestión y la descentralización del sistema educativo” impartido por la Mtra. Margarita Zorrilla Fierro en el 2003, en el marco de los Estados Americanos, con sede en Distrito Federal México, se afirmó que la *posición estratégica de la supervisión asignada por la SEP no ha funcionado*, debido en gran medida a los procesos acelerados de las reformas educativas, se agregaría también a la ausencia de una formación situada en la labor.

Lo anterior puede traducirse como que las reformas educativas en todo el SEN *no han creado los puentes entre las ideas y supuestos con la “realidad educativa”, ni identificado quien debe asumir la responsabilidad de ser el interlocutor (supervisor)*, aún cuando se hable de nuevos contenidos y nuevas formas de trabajo (esquema 4), los documentos oficiales no aclaran el hacer, más bien lo confunden.



Esquema 4. Articulación de la reforma. Fuente: Zorrilla Fierro, Margarita.

Ante este panorama desolador, existe el lenguaje de la posibilidad, las acciones comunicativas, donde la ética discursiva y el enfoque en redes de abajo hacia arriba,

pueden proyectar la posibilidad de mejora del SEN; intelectuales como Ezpeleta (2002), Ramírez (2004), Garduño (2000), Calvo (2002), entre otros, subrayan la necesidad de configurar una *política cuyo ciclo de vida, no concluya*, sino que se retroalimente todo el tiempo y tenga en cuenta:

- ✓ El tipo de gestión que se opera y debe implementarse con base en criterios más humanos que administrativos.
- ✓ Los contenidos curriculares del nivel con los necesarios o fundamentales para este siglo XXI, con miradas glocales y planetarias.
- ✓ Identidad de los sujetos (directivos, docentes, alumnos, personal administrativo y de apoyo).
- ✓ El sentido - dirección de la supervisión que se realiza en los planteles y de esta mirada, la que debería tener.
- ✓ El sujeto denominado “supervisor” en función de sus competencias; que muy probablemente, tendría que cambiar de denominación.
- ✓ El impacto de la globalidad en la esfera escolar y replantearse como *glocal*.
- ✓ Los riesgos e incertidumbres que son condición natural del hacer y ser humano, por tanto, son parte del trabajo fundamental de la supervisión.

El ciclo de vida propuesto, si bien pareciera una utopía o un horizonte imaginario, puede alcanzarse en la medida que *las políticas prescritas como aquellas no explicitadas, pero si implementadas sean reconocidas, leídas a partir de la voz de quienes las determinan*.

1.1.6. La función supervisora y su razón de ser en la escuela primaria

Como se ha mencionado, el adentrarse a un lenguaje histórico con el afán de comprender a la política supervisora, más allá de lo operativo que le confina el poder, remite a una posición compartida de abandono, pese a ello busca en su interior un futuro posible a través de perspectivas inclusivas de lo humano que luchen por su viabilidad en el caos y en la imposibilidad de lo posible.

Desde esta mirada, remontamos de nueva cuenta a la década de los noventas, porque representa uno de los momentos cruciales de la política pública en el país, que a la fecha sigue impactando en los procesos de gestión y rendición de cuentas; como la descentralización; la incorporación del enfoque constructivista o centrados en el aprendizaje en la curricula desde la educación básica hasta el nivel superior; cambios en la estructura del financiamiento público; la incursión de los programas compensatorios para contrarrestar las desigualdades en diversas regiones del país; la aplicación de pruebas estandarizadas para medir la calidad de los planteles, la Carrera Magisterial, entre otros.

Desde este contexto se plantean retos como:

- ✓ Vincular e integrar la educación preescolar, la primaria y secundaria.
- ✓ Brindar un servicio de calidad con criterios de equidad, cobertura y acceso a la educación básica.
- ✓ Asegurar la permanencia en la escuela.

De lo anterior emana una serie de planteamientos dirigidos a: ¿cómo garantizar que el SEN funcione con base en los preceptos para los cuales fue creado?, ¿de qué manera se puede incidir desde la federación hasta la gestión educativa y en los procesos educativos del aula?, ¿cómo reivindicar la función “formadora” en el espacio escolar?

El responder a cada uno de ellos ha implicado que los tomadores de decisión, acordaran reformar la supervisión, que se resume como

[...] 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 y nuevas bases de relación con el ámbito político en general y político-sindical en particular.⁶

⁶ Zorrilla, 2003: p. 414

Se deduce por tanto que *el supervisor ocupa una posición estratégica para la implementación de las políticas*, en tanto es quien determina su efectividad, desde el momento en que media con las escuelas, es decir, el cómo (multiplicador de las políticas educativas diseñadas en el centro del país).

La supervisión en educación básica en el marco de las reformas ha implicado la:

- ✓ Formación en planeación estratégica-prospectiva y en la elaboración de proyectos escolares.
- ✓ Reorganización de las escuelas en zonas, con base en criterios de territorialidad o de distribución geográfica, evitando en la medida de lo posible, respetar aquellas que se habían conformado en décadas pasadas, cuyos motivos se dirigían a lo sindical y partidista.
- ✓ Conformación de equipos de apoyo pedagógico y administrativo para cada supervisión.

Desde la década de los noventa a la fecha, la supervisión ha acentuado su preocupación por mejorar su servicio y con ello impactar en los más pequeños, en aquellos sujetos que desde la infancia comienzan a diseñar el futuro de México. Se apuesta en fortalecer el nivel con programas que: a) compensen las desigualdades, b) hagan de la supervisión una función que atienda las inconformidades y aclare incertidumbres, c) actúe anticipadamente ante el rezago y el abandono prematuro de la escuela, entre otros; sin embargo, las asimetrías difícilmente desaparecen porque no se trata de crear programas o proyectos, sino de reformar el pensamiento desde el yo, los otros y los otros en el yo (Morín; 1999).

En otras palabras, es *crear las condiciones para que el supervisor sea actor y director de su propia función, que lo conduzca a diseñar su guión y el de otros, a entender los lenguajes de lo no reglado y traducirlos al contexto, sólo desde este ángulo podrá encontrar sentido al sin sentido actual.*

1.2. SUPUESTOS HIPOTÉTICOS

De todo este enmarque político-educativo, se han planteado una serie de **supuestos en torno a la función supervisora** que se aboca tanto al objeto como al sujeto.

El **objeto** de la política:

- ✓ El Manual para la realización de la función supervisora es obsoleto y en consecuencia descontextuado de las necesidades escolares y alejado de los preceptos de la Reforma Integral de la Educación Básica.
- ✓ Debido a su carácter homogenizante, no reconoce las asimetrías en las que se opera la norma.
- ✓ Está centrado en los resultados no en los procesos, por ende, no garantiza la calidad del servicio.
- ✓ Se inclina a procesos administrativos muy por encima de lo educativo.

El **sujeto “supervisor”**:

- ✓ Reconoce la importancia de las políticas educativas como “objeto de trabajo” que guía su hacer, pero no las subjetiva-apropia con base en sus necesidades contextuales.
- ✓ Aplica la norma, pero difícilmente conoce su impacto en la dimensión escolar (resistencias y tendencias).
- ✓ Desconoce el significado y la trascendencia de los aspectos teórico-metodológicos relacionados con su función, por tanto difícilmente pueden traducirlos a las escuelas que coordina.

1.3. OBJETIVOS

Para responder a los supuestos se construyen objetivos sustentados en una perspectiva cualitativa, mismos que se desdoblán con la finalidad de explorar, integrar y proponer en la medida de lo posible alternativas que hagan de las políticas de la supervisión una función más acorde, pertinente y flexible a estos tiempos.

Central

Analizar comparativamente las políticas públicas que norman el funcionamiento de la supervisión en estado de Veracruz con base en el tipo de sostenimiento federal y estatal.

Derivados

- ✓ Describir el estado que guarda la función supervisora de la educación primaria en Veracruz, tomando en cuenta aspectos relacionados con los perfiles, mecanismos de selección, contratación y de formación profesional para el desarrollo de la función.
- ✓ Derivar de los hallazgos, una propuesta de política integral (perfiles de desempeño, mecanismos de selección y formación continua) que mejore el desarrollo de la función.

1.4. JUSTIFICACIÓN

Aunque la supervisión escolar es reconocida en el discurso reglado, como eslabón importante en la estructura educativa, poco se ha hecho para atender a este colectivo profesional para la mejor realización de sus funciones, sobre todo, para el aseguramiento de la calidad.

Si bien partimos del estudio “Formación de los supervisores de Educación primaria en México: Análisis de necesidades” coordinado por el *Departament de Didactica i Organizacio Escolar de la Universitat de Barcelona*, España, auspiciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), donde participan la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV), la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), la Universidad de Quintana Roo (UQRO) y Asesoría e Innovación Educativa del Distrito Federal; en Veracruz existen estudios aislados sobre la función supervisora, pero pocos que den cuenta del estado que guarda, ni mucho menos desde una perspectiva comparativa que centre la mirada en las

semejanzas y/o diferencias de las políticas educativas de la supervisión de sostenimiento federal con la estatal.

El campo de la supervisión y las problemáticas que subyacen en él, *representa una oportunidad para sistematizar realidades provenientes de sus propios actores y de incidir, en la medida de lo posible, ante las autoridades estatales para redireccionar, o en su caso fortalecerla.*

1.5. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

Como se aprecia en este discurso, el **objeto es un estudio de caso** inscrito

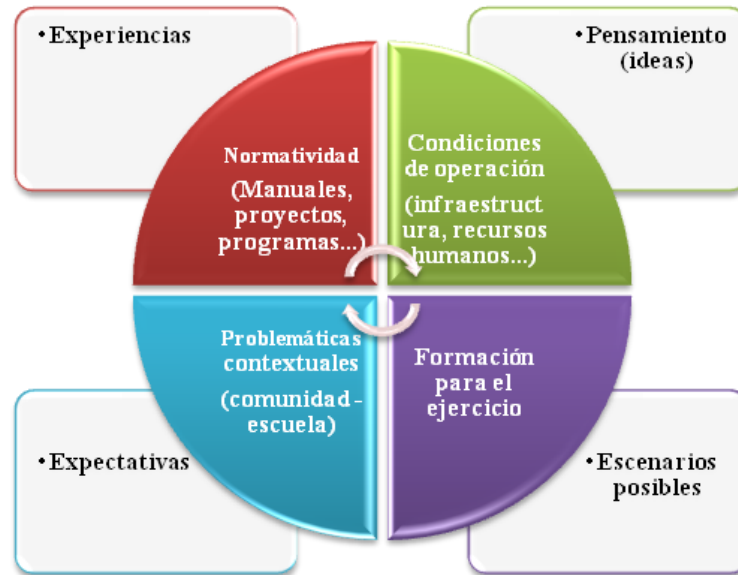
[...] dentro de una lógica que guía las sucesivas etapas de recogida, análisis e interpretación de la información de los modelos cualitativos, con la peculiaridad, de que el propósito de la investigación es el estudio intensivo y profundo de uno o pocos casos de un fenómeno.⁷

En él se diagnóstica la situación que prevalece en la supervisión, para poder orientar, asesorar, y en su defecto, proponer elementos de política pública que conlleve al fortalecimiento de la función; ahora bien, por su naturaleza heterogénea al vincular la función con el tipo de sostenimiento federal y estatal implica un nivel descriptivo y comparativo.

Es *descriptivo en tanto permite obtener un informe puntual de la supervisión en Veracruz*, que no necesariamente se sustenta a partir de hipótesis previas; la información obtenida resulta esencial para caracterizar el ejercicio desde la implementación de la norma pública, hasta los rasgos del perfil de quien la aplica.

Un aspecto esencial que entreteje el estudio de casos, *mediante la descripción es la comparación, al ser precisamente dos tipos de sostenimiento como el federal y estatal*; por ende, se parte de una metodología que combina una serie de procesos que dan sentido a:

⁷ Latorre, 1999: p. 235.



Esquema 5. Los sentidos políticos de la función supervisora

El esquema 5 denota y connota la importancia de cruzar las ideas, con las experiencias, las expectativas de quienes sobre/determinan la función, en una marco explicativo de las políticas, las condiciones de operación, la formación de la que echan mano, para de ahí configurar escenarios posibles de mejora.

1.5.1. Preguntas de investigación

- ✓ ¿Cuáles son los argumentos de política pública que hacen la diferencia entre los supervisores de sostenimiento federal con los estatales?
- ✓ ¿Qué argumentos/situaciones explican las divergencias entre lo establecido normativamente y la práctica “real”?
- ✓ ¿Cómo influyen los factores relacionados con el perfil, el proceso de selección y la formación del supervisor con su funcionamiento “regular” de los supervisores escolares?
- ✓ ¿Cuáles son los argumentos que sustentan la contratación?
- ✓ ¿Cuáles son las necesidades de formación para poder implementar los procesos de asesoría y tutoría en los planteles, desde los preceptos de la Reforma Integral de la Educación Básica?

1.5.2. Diseño de herramientas de análisis

Las técnicas que se utilizaron para acceder a la realidad supervisora son el análisis de discurso y el de contenido, mismas que refuerzan la *metodología comparativa desde un enfoque cuanti/cualitativo*, en tanto respeta la esencia de las ideas y las conecta con lo prescrito (contenidos normativos).

En lo concerniente al análisis de discurso, permite conocer la estructuración lógica de pensamiento de los sujetos clave respecto al ejercicio de su función, dicha estructuración da cuenta de sus valores, expectativas, frustraciones e intereses que le han generado en su yo y la otredad.

Por su parte el análisis de contenido da cuenta del enfoque o posicionamiento que respalda el hacer de lo prescrito, configura el ideal de la función, de la gestión y los campos de acción donde actúa el supervisor, sin considerar las condiciones socioeconómicas, geográficas, formativas, físicas, etc., con las que opera.

Es importante señalar, que también se diseñó una ficha de identificación del informante con la finalidad de analizar quiénes son, donde se ubican, a quiénes atienden, a qué tipo de sostenimiento pertenecen, número de escuelas coordinadas, infraestructura; así como también algunos aspectos como género, escolaridad, antigüedad en el sistema educativo, en la labor supervisora, entre otros.

Técnica: Análisis de discurso

Para la utilización de esta técnica, se diseñaron instrumentos como las entrevistas con base en dimensiones detonadoras que permitieron explorar y diagnosticar las políticas que subyacen en el ejercicio de la función supervisora, en las condiciones para el desarrollo de la gestión (administrativa y académica) y en la formación e identidad de los sujetos, así como las recomendaciones de éstos para su enriquecimiento y/o mejora.

1. **Entrevistas semiestructuradas** a supervisores de ambos tipos de sostenimiento.

La **entrevista a profundidad** se diseñó con base en una guía de grandes temas emanados del “deber ser” de la función supervisora, como de lo que se “cree” de ella; esta herramienta de corte cualitativo permitió indagar no sólo el estado de la cuestión de la supervisión escolar en Veracruz, sino también las trayectorias de los informantes en este servicio público, es decir, identificar los planos epistemológicos, metodológicos y experienciales que le conducen a avalar o descalificar su hacer.

Dichas entrevistas fueron grabadas con el previo consentimiento de los informantes, con un respeto a su ejercicio, por ende, fueron anónimas a fin de que la información fuera lo más natural y situada posible.

2. **Implementación de un grupo focal** con supervisores federales y estatales.

El **grupo focal** también conocido como *focus group*, *grupo de discusión* o *sesiones de grupo*, es aquella técnica que reúne a un grupo de entre 6 a 12 profesionales en torno a un tema específico, en donde figura un moderador (puede o no ser el que estudia el caso) quien emite una serie de planteamientos dirigidos al hacer de éstos en el campo, para lo cual el investigador se vale de herramientas como la videograbación, con la finalidad de dar sentido a las opiniones vertidas mediante el análisis de las actitudes y silencios vertidos durante el proceso.

El aplicar este tipo de técnica radica en términos metodológicos hacer frente a aspectos de orden político, como es el objeto de estudio, además, la interacción permite a los informantes clave expresarse con libertad, siempre y cuando el moderador se centre en el propósito de la investigación.

Los propósitos del *focus group* para este estudio fueron:

- ✓ Detectar necesidades y expectativas en torno a las políticas de la función a través de las opiniones de los supervisores.
- ✓ Retroalimentar los planteamientos iniciales de la investigación y triangularla con las entrevistas.
- ✓ Re/conceptuar en la medida de lo posible la supervisión desde el hacer y no en función específicamente de lo reglado.

Las estrategias de operación fueron el que dos personas independientemente del moderador, participaran como observadores en su desarrollo, anotando no solo las reacciones de los informantes ante los planteamientos, sino entre ellos mismos, de esta manera significar los discursos.

Técnica: Análisis de contenido

Como se mencionó líneas arriba el *análisis de contenido*, entendido en esta investigación como un conjunto de procedimientos metodológicos orientados a la interpretación de documentos escritos avalados por una institución o bien por los sujetos en particular, mediante la identificación de sus tesis y categorías en el contexto donde emanan, permitió triangular el discurso reglado con el emitido por los informantes.

Por lo que se parte del supuesto que en el discurso reglado de la supervisión, se dice, pero al mismo tiempo no dice, es decir, los significados que permean el “decir” de un documento y/o escrito no siempre están redactados de manera clara, esconden sus verdaderos “sentires”, por lo que amerita desvelarlos (dirección –sentido).

Dicha técnica se aplicó en la:

1. Revisión exhaustiva de la normatividad emitida por la SEP
2. Recopilación y análisis de la estadística oficial relacionada con la función supervisora para caracterizar a la población –objeto de estudio.

Dimensiones de análisis

A partir de la información obtenida se trianguló mediante dimensiones que intersectan el deber ser con el ser, en un terreno de las políticas públicas, que delimitan y proyectan escenarios, así como nuevos horizontes de posibilidad de enriquecimiento y/o mejora de esta función.

Las dimensiones se nutren epistemológicamente de los referentes de los capítulos I y II, también de la información derivada de los indicadores que estructuraron la entrevista a profundidad y del *focus group*, así como de los objetivos del proyecto los cuales dan sentido y dirección a la situación que viven estos profesionales.






Esquema 6. Dimensiones analíticas

Si bien las dimensiones giran en torno a la normatividad y a la formación desde el enmarque de las políticas públicas y su gestión administrativa de orden público, en el análisis de la información como en las conclusiones se entretajan con otras, no menos importantes como la Reforma Integral de la Educación Básica, así como las del sujeto mismo en términos de oportunidades y expectativas.

1.6. PROCESOS METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN: CODIFICACIÓN

Para los procesos de codificación de la información obtenida en las técnicas, a los supervisores se les asignó una clave del 1 al 24 en virtud del total de casos abordados, de tal manera que, al utilizar algún fragmento de sus opiniones se respetó tanto la literalidad de lo enunciado como de quien lo enuncia, por ejemplo ESIN1, como se presenta a continuación:

E ENTREVISTADO			
	S1 SUPERVISOR FEDERAL	ES1 ENTREVISTADO FEDERAL	SUPERVISOR
	S2 SUPERVISOR ESTATAL	ES2 ENTREVISTADO ESTATAL	SUPERVISOR
N NOBEL			
	ES1N	ENTREVISTADO NOBEL	SUPERVISOR FEDERAL
	ES2N	ENTREVISTADO NOBEL	SUPERVISOR ESTATAL
V VETERANO			
	ES1V	ENTREVISTADO VETERANO	SUPERVISOR FEDERAL
	ES2V	ENTREVISTADO VETERANO	SUPERVISOR ESTATAL

A partir de dicha configuración se agrupó la información asignando códigos, lo cual permitió hacer un mapeo puntual de las opiniones vertidas en cada una de las temáticas, que posibilitó descartar y/o eliminar algunas, inferir o replantearlas, hasta construir las dimensiones de análisis.

El proceso condujo a:

- ✓ Identificar ideas o elementos significativos en materia de política y gestión pública.

- ✓ Realizar una lectura holística de todas las pronunciaciones de los informantes expertos; es decir, antes de proceder a la decodificación de cada uno de ellos, se hizo una lectura del *TODO*.
- ✓ Se eligieron aquellos aspectos clave que permitieron crear unidades de significados, no en el sentido de partes aisladas, sino como elementos representativos del *TODO*; en otras palabras, la información relevante, oportuna, representativa y coherente al objeto de estudio.

Dicho proceso fue de gran valía al centrarse en información significativa para el estudio, aprovechando en todo momento, cada idea a partir de quien la enuncia, descartando aquella clasificada como vaga, descentrada o no pertinente al estudio de caso.

1.7 ALCANCES DE LA TESINA

Como se expresó en la introducción de este documento, la información obtenida brinda un panorama sociopolítico del hacer-ser del estado que guarda la supervisión en Veracruz, misma que puede coadyuvar a sus decisores de política educativa, mejorar y/o fortalecer este campo desde una perspectiva de calidad centrada en la gestión académica.

Los productos esperados del estudio son a largo plazo, por ende, se proporcionan los elementos discursivos que posibiliten el diseño de una política integral que reconozca las asimetrías entre la implementación de una supervisión federal y una estatal y las integre, de manera procesual, en procesos académicos y de gestión.

CAPÍTULO II

REVISIÓN TEÓRICA SOBRE GESTIÓN Y LA FUNCIÓN SUPERVISORA

En este capítulo referido a los posicionamientos teóricos acerca de los procesos de gestión imbricados en la función supervisora, se parte del planteamiento de que los enfoques, modelos y constructos subyacentes en los discursos normativos no siempre son los mismos en su momento de implementación; es decir, las perspectivas “oficiales” no se traducen de manera literal o mecánica en los espacios escolares, en tanto se fusionan con la mirada del hacer, en este caso, del supervisor, por lo que en ocasiones pueden perder parte de su esencia o distorsionarse.

Por ende, el discurso reglado y no oficial vienen a constituir la agenda de trabajo del supervisor, misma que en el “deber ser” integra las condiciones contextuales, (asimetrías, expectativas, laceraciones de quienes viven en él), y las relaciona con las fortalezas a fin de contrarrestar las debilidades formativas; pero si el plano es en el “es o ser”, probablemente, las debilidades sean más que las fortalezas.

Arribar a esta apreciación amerita un breve recorrido de quienes han fungido, a manera de referencia obligada, como Rafael Ramírez quien por años ha sido la plataforma que ha guiado el hacer, ya que proporcionó elementos éticos para configurar el perfil e identidad del supervisor; así también Pilar Pozner, aún cuando sus construcciones no se centran en este campo, la gestión como mediación político-educativa y puente para el cambio es una reflexión, así como un horizonte posible frente a la complejidad y la crisis estructural de hoy.

2.1. EL ENMARQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de iniciar el estudio de las políticas públicas en educación, es menester precisar la significación de *policy*, *polity*, *politics*, desde este enmarque conceptual re/situar la supervisión.

En lo concerniente a *Policy*, término anglosajón que carece de una traducción exacta para el español, por lo cual se ha decidido convencionalmente utilizar la palabra “políticas” en plural.

Una **política o *policy*** es un intento por definir y estructurar un posicionamiento racional para la acción o la inacción (Parsons, 1995).

Hogwood y Jun destacan nueve usos del término ***policy*** como:

- ✓ Etiqueta para un campo a actividad específica.
- ✓ Expresión que tiene un propósito general o un estado de cosas deseado.
- ✓ Aquella que tiene propósitos específicos.
- ✓ Aquella que toma decisiones de gobierno.
- ✓ Una autorización formal.
- ✓ Un programa.
- ✓ Un resultado.
- ✓ Una teoría o modelo.
- ✓ Un proceso.

Por su parte ***Politics*** se traduce como política en singular, centrada en la lucha por el poder en la cual partidos o grupos de poder en un marco competitivo, presentan proyectos de gobierno y aspiran al ejercicio del mismo, en otras palabras, se integran las fuerzas políticas, las instituciones gubernamentales y parlamentarias, en los cuales se perciben ideologías y principios.

Las tres nociones se engarzan en un proceso amplio en el cual ***polity*** representa a la democracia como cultura, forma de vida y de gobierno, que posibilita el establecimiento de políticas públicas, con la finalidad de generar bienestar público en un Estado liberal democrático, mientras que ***politics*** es el proceso de lucha por el poder, la negociación y el cabildeo.

En síntesis, la sinergia entendida como suma de voluntades políticas y de diálogo para la construcción de las políticas públicas, por lo que ***policy***, viene siendo el

resultado derivado de las decisiones racionales que el gobierno realiza para resolver un problema de interés público.

Por tanto hablar de *política pública es remitirse a un posicionamiento epistemológico, que se ha ido construyendo en torno a un objeto de estudio, con métodos y técnicas propias de las ciencias sociales* con los cuales se aspira a tener ese status científico-técnico.

Según Bazúa y Valenti (1995) la política pública designa:

- ✓ Un nuevo campo multidisciplinario y profesional desarrollado en sociedades de tipo liberal, democráticas o industriales en las últimas cuatro décadas, especialmente en Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra.
- ✓ Estrategias de acción que le son imputables a los gobiernos, o a ciertas organizaciones no gubernamentales; mismas que le permiten enfrentar las crisis coyunturales de lo social, así como la continuidad del proyecto del gobierno en turno.

Lo expresado con el objeto de responder al interés público y resolver los problemas sociales que se producen al interior de los grupos sociales; por lo tanto, se constituyen en posibles soluciones a conflictos cuya alternativa de resolución los rebasa o no son del interés del mercado privado.

Sin embargo, existen diferencias puntuales entre la política pública con la gubernamental, como se evidencia en la siguiente tabla.

RASGOS CONSTITUTIVOS	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA GUBERNAMENTAL
Quién la enuncia	Gobiernos y algunas organizaciones no gubernamentales.	El gobierno en sus diferentes niveles: nacional, estatal o municipal.
Carácter o naturaleza	Interés público.	Interés público y/o privado
Propósito	Dar respuesta a los conflictos sociales o problemas que tienen sentido y sirven al interés público.	Solucionar un problema de gobierno de orden público y/o privado, este último en perjuicio del interés público.

RASGOS CONSTITUTIVOS	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA GUBERNAMENTAL
Vigencia	Hasta que se resuelva el problema público que la motivó.	Hasta que se resuelva el problema público o privado que la motivó o condicionada a la voluntad política del gobernante en turno.

Tabla 1. Diferencias conceptuales y metodológicas de la política pública y programa gubernamental.

Tanto la política como el programa estudian los problemas considerados públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas, ya sea con el propósito de indagar su compleja multicausalidad (estudios del proceso de política o *policymaking studies*) y/o para dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un específico problema público o de gobierno (análisis de política o *policy analysis*).

2.2. EL CICLO DE VIDA DE LA POLÍTICA

Partiendo del hecho que **política pública es una concatenación de decisiones o acciones, intencionadas** por diferentes actores, públicos y en ocasiones privados, que varían según el tipo de problema a resolver definido políticamente como colectivo, se alude a un proceso o a una serie de momentos (ciclo).



Esquema 7. Ciclo de vida de las políticas

La literatura referente al ciclo lo vinculan con un modelo heurístico, analítico o marco referencial desde el cual se puede mirar e interpretar la “realidad”, de esta manera, construir políticas que incidan en la resolución de problemas identificados en la misma, por tanto, su aplicación tiene ventajas pero también desventajas, según la perspectiva analítica desde la cual se mire o delimite.

La existencia de círculos de retroacción a lo largo de todo proceso, brindan la posibilidad de identificar, en cada etapa retos y actores implicados, lo cual contribuye a reducir, de manera momentánea, la complejidad de los objetos de análisis, por tanto, se considera esencial el planteamiento constante de hipótesis o de supuestos hipotéticos, donde el uso crítico de las teorías es fundamental en el proceso; esto significa que en el ciclo se presenta una combinación de análisis de políticas públicas con una visión racional en términos comunicativos de la acción pública, pero en ¿en qué consisten o significan en materia de política?

Esta secuencia o fases de un ciclo de vida de las políticas según Pedró y Puig (1998) refieren a:

1. **Identificación de un problema público.** El cual se identifica o devela mediante herramientas o instrumentos específicos de manera intencionada; en términos más concretos en su proceso metodológico se refiere a la realización de un diagnóstico.
2. **Formulación de soluciones.** Una vez identificado y caracterizado el problema público, la autoridad pública formula una serie de acciones estrategias encaminadas a mitigar los efectos, por tanto a eliminarlo de manera procesual, afín de generar o incrementar el bienestar colectivo.

Este proceso conlleva a:

- a) Elaborar posibles respuestas con criterios precisos, pertinentes y accesibles con base en los recursos que se poseen.

- b) Analizar detalladamente los costos que implican el poner en marcha tales soluciones.
- c) Realizar adecuaciones las veces que se consideren necesarios.

Dichos criterios se traducen como el **programa de gestión política**.

3. **Toma de decisiones.** En esta fase se *legitima políticamente* la(s) decisión(es) que emana(n) del *programa de gestión política* mediante el consenso de todos los actores implicados en el problema, cuyo objetivo central es dar resolución al(os) problema(s) identificado(s).
4. **Ejecución del programa de actuación.** Como su nombre lo indica se pone en marcha el programa de actuación, primero en un proceso de gestión administrativa al interior en el que se ejecutan las acciones planeadas bajo criterios de eficiencia y eficacia de tal manera que se produzcan *efectos inmediatos*. Sin embargo, es de resaltar que en ocasiones dichos efectos no siempre son los políticamente deseados, o bien no previstos respecto a la solución del problema público, pese a ello sirven de plataforma para los producir los *efectos deseados* —o el impacto— en el ámbito de la gestión política (externa).
5. **Finalización de la actuación y su evaluación.** Si bien esta es la última fase del ciclo, también se convierte en la primera, ya que a partir de los resultados obtenidos en la evaluación, permite replantear el programa de gestión política; es decir, la fase se convierte en un continuum con la finalidad de obtener los efectos deseados.

En síntesis, el **Proceso de configuración de una política educativa** implica un proceso administrativo complejo que integra la planeación, organización, dirección, coordinación y control, cuyos rasgos de acción se caracterizan por ser flexibles y, primordialmente, adaptables a las contingencias que emerjan de la *gestión externa* o *interna* en el marco de la *actividad pública*.

Es importante subrayar que el modelo de ciclo no está exento del error, debido al desarrollo cronológico de la política, sin embargo, no necesariamente, sigue el orden de las diferentes etapas (esquema 6), como tal puede llevar al analista a construir nexos entre lo hechos, aún cuando tales nexos no existen en la realidad.

Por lo expresado, la idea de ciclo se ha vuelto paradigmática en un campo epistemológico a debate, de sentidos y contrasentidos, al grado que esta visión de la política ha ocasionado que las etapas estén sobrevaloradas en sí mismas, son palabras “*mágicas*” que han venido perdiendo su calidad de proceso heurístico; entonces cabría preguntarse, ¿en qué medida el ciclo refleja la riqueza y la complejidad del proceso de las políticas públicas?

La respuesta a la pregunta anterior se puede enunciar desde diferentes miradas, si consideramos que se trata de un modelo analítico cuya base teórica se realiza considerando el trayecto que describe el proceso de construcción, implementación y evaluación de la política, aunque ¿qué pasaría si en dicho proceso no existe referencia del contexto o “realidad” concreta, seguirá siendo lógico, consistente y orientador, o bien será una apariencia?

Ahora bien, si dicho modelo teórico lo juzgamos a la luz de lo acontecido en el plano de la concreción, ante una realidad cambiante y compleja difícil de aprehender y de revelar sus misterios al científico social, dicho modelo claro que resulta incompleto, por tanto discutible. Sin embargo parece que esta situación, es una característica básica de las ciencias sociales, la *complejidad*, toda vez que su objeto de estudio, es el hombre mismo y sus productos materiales y simbólicos.

Finalmente, en cada etapa es posible identificar actores diferentes con intereses diversos que pueden distar mucho de los objetivos planteados durante la etapa de diseño; en otras palabras, más allá de reflejar la riqueza y la complejidad, es la forma en la que el diseñador de la política utiliza este recurso teórico, ya sea que lo considere como un modelo acabado, un algoritmo a seguir paso por paso, sin importar el contexto y los resultados que se van obteniendo, o bien, a manera de

dispositivo analítico que se construye con la finalidad de explicar una política, Aguilar (2004) que como tal aborde de manera crítica, creativa, sobre todo, flexible, abierta a las condicionantes y a la lógica que plantea un contexto problemático real.

En el caso de la supervisión, los actores serían el sujeto “supervisor”, los directivos de los planteles escolares, la planta docente, administrativa, de apoyo, los presidentes municipales, re/situados desde los lenguajes y significaciones de cada una de las etapas del ciclo.

2.3. LA POLÍTICA PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Para arribar a las deconstrucciones del hacer político, fue necesario el replanteamiento constante de sus bases e ideales, en momentos coyunturales clave, como en la década de los 60 que ya no sólo interesaba la toma de decisiones, sino la atención está en la puesta en marcha, la ejecución de las políticas, es decir, en la implementación y posteriormente, en los década 80 lo relacionado con el impacto, obligando a diferenciar entre *la implementación como proceso y resultado*, debido a que muchos programas y políticas no sólo no se habían desarrollado como se esperaba, sino que también los resultados no eran los esperados.

Por tanto, se enfatiza en la *necesidad “obligada” de estudiar todo el proceso desde el diseño, la aplicación de la política y su ejecución*, con el afán de comprender cómo es el ejercicio del gobierno y del poder en la práctica, de tal manera, deducir cómo influyen los órganos, niveles de gobierno, grupos afectados o beneficiados y la interacción de todos ellos como factor de éxito o fracaso de las políticas públicas.

En este sentido se recurre a dos modelos analíticos: el enfoque *top-down* que parte de la primacía jerárquica de la autoridad, muy por encima de los factores incidentes en la puesta en marcha de una política, además establece que el éxito o fracaso de la misma dependen de la formulación de los objetivos, de los recursos disponibles, de la comunicación y la capacidad de control, así como del ambiente exterior.

Para Pressman y Wildavsky (1973) la política pública es una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace X en el momento t_1 , entonces Y resultará en el momento t_2 . Por lo tanto, ***la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas.***

Bajo esta perspectiva teórico-metodológica se establece la necesidad de crear eslabones bien engrazados que garanticen la efectividad de la implementación. Para ello es necesario que las metas deseadas estén bien definidas y entendidas por las agencias (actores) participantes en su ejecución, además recursos suficientes, cuya base sea una comunicación eficaz que controle a los individuos y a las organizaciones que realizan las tareas.

Al respecto tanto Wildavsky como Majone y Browne, señalan que se debe entender la implementación como “un proceso más evolutivo y de aprendizaje”, o bien como “un proceso que involucra a los implementadores en la formulación de las políticas así como en la ejecución o puesta en práctica de las políticas desde una posición jerárquica”.

Christopher Hood (1976) por su parte plantea condiciones para el diseño de una implementación perfecta:

1. La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo militar, con líneas de autoridad claras.
2. Las normas se observan y los objetivos se expresan.
3. Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide.
4. Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización.
5. No hay presiones de tiempo.

Según Gunn (1978), el propósito de Hood

[...] más práctico es el ayudarnos a pensar más sistemáticamente acerca de las razones relacionadas con el fallo de la implementación y las aproximaciones para mejorar los procesos de implementación,⁸

y se pregunta ¿cuáles precondiciones habría que satisfacer entonces, si la implementación perfecta pudiera conseguirse? Establece diez que se vinculan con:

1. Las *circunstancias externas* a la agencia de implementación, con el propósito de *no imponer restricciones perjudiciales*.
2. El *momento adecuado y recursos suficientes* estén a disposición del programa.
3. Cada etapa del proceso de implementación, *la combinación requerida de recursos esté disponible*.
4. La *política a implementar esté basada en una teoría válida de causa y efecto*.
5. La *relación entre la causa y efecto es directa* y que existen pocas si es que ninguna vinculación coadyuvante.
6. La presencia de *una simple agencia de implementación que no necesite depender de otras agencias para su éxito* o si otras agencias deben involucrarse, que las relaciones de dependencia sean mínimas en número e importancia.
7. El *completo entendimiento de, y acuerdo con, los objetivos a lograr*; y que estas condiciones persistan a lo largo del proceso de implementación.
8. Se dirija *hacia los objetivos acordados es posible especificar*, en completo detalle y secuencia perfecta, las tareas por realizar por cada participante.
9. Una *perfecta comunicación* entre, y coordinación de, los varios elementos o agencias involucradas en el programa;
10. *Aquellos con autoridad que puedan demandar y obtener perfecta obediencia*.

⁸ Gunn, 1978 s/p

Por su parte Sabatier y Mazmanian (1979, 1980) establecieron seis condiciones suficientes y generalmente necesarias para la implementación efectiva de objetivos legales:

1. Objetivos claros y consistentes
2. Teoría causal adecuada.
3. Proceso de implementación estructurado legalmente, para mejorar la posibilidad de su cumplimiento por parte de funcionarios y grupos objetivo.
4. Funcionarios comprometidos y hábiles.
5. Apoyo de grupos de interés e instituciones soberanas.
6. Cambios en las condiciones socio-económicas que no socavan considerablemente el apoyo político o la teoría causal.

En otras palabras, este modelo racional sostiene que la implementación debe asegurar que los actores ejecutores de las políticas hagan exactamente lo pensado o planeado, para ello es necesario establecer sistemas de control que vigile la realización de las etapas diseñadas y evite el conflicto que se pueda generar durante la aplicación y sobre todo la desviación de las metas establecidas.

Se trata finalmente, de una teoría prescriptiva que pone especial interés a la definición de metas desde la jerarquía más alta, minimizando el papel de los actores que participan en la concreción de las mismas, quienes tienen intereses personales o de grupo en momentos y espacios determinados, que de alguna manera u otra, influyen en la consecución de las metas establecidas.

A diferencia del enfoque enunciado, existe uno denominado *botton-up*, que intenta comprender la política, analiza lo ocurrido, estudia sus efectos en términos de impacto deseado y no deseado, derivado de lo planeado y de causas externas. Plantea que la implementación depende de una serie de factores no previstos, que no necesariamente controla el tomador de decisiones.

Este enfoque **bottom-up o de abajo hacia arriba**, es un análisis sobre una multitud de factores que interactúan a nivel operativo local respecto a un problema o asunto concreto Sabatier (1986). Fue desarrollado por Elmore, Lipsky Berman y Hjern, Hanf y Porter.

Con base en esta óptica **el éxito de un programa depende más de las habilidades de individuos específicos en estructuras locales de implementación, que de los esfuerzos de funcionarios gubernamentales centrales**, de allí que se ocupen menos del grado de éxito con el que se lleva a cabo una decisión formal, y mucho menos esquematizar las estrategias de los actores involucrados en un problema de políticas públicas. Su principal preocupación no es la implementación (llevar a cabo) de una política por sí misma, sino más bien entender la interacción de los actores en un sector específico de la política.

En otras palabras, pone el énfasis en la importancia de los actores que participan activamente o no en la política pública. Tal pareciera que este enfoque es la alternativa viable-futurible para engarzar lo prescrito a partir de lo “vivido”; es decir, da la apariencia de estar permeado por lenguajes heurísticos, sociales, humanos, y tal vez atrevidamente, planetarios, pero entonces ¿por qué la política supervisora sigue en el “olvido y la frustración”; en síntesis tenemos que:

ENFOQUE	FORTALEZAS	DEBILIDADES
ARRIBA HACIA ABAJO	<p>Es útil en casos en los cuales existe un programa público predominante en el área de políticas que está siendo estudiado, o cuando el analista está interesado únicamente en la efectividad de un programa, para hacer una valoración preliminar sobre cuál enfoque usar debido a que tiene un mejor desarrollo teórico.</p> <p>Punto fuerte la estructuración legal del proceso de implementación propuesta por Sabatier/Mazmanian, toda vez que una estructuración coherente es de suma importancia para asegurar la consecución de las metas.</p>	<p>Es difícil aplicarlos en situaciones donde no existe una política (estatuto) o agencia predominantes, sino una multitud de directivas gubernamentales y de actores.</p> <p>Se le cuestiona por no tomar en cuenta el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación, es decir que parten de la perspectiva de los principales forjadores (centrales) de decisiones y por tanto tienden a ignorar a otros actores.</p> <p>El control sobre la gente no es la vía a la implementación efectiva como lo establece el modelo.</p> <p>Decisiones que no toma en cuenta el hecho de que la naturaleza y la complejidad de los problemas humanos es variable</p>

ABAJO HACIA ARRIBA	<p>Apropiado para políticas como las de capacitación de personal y desarrollo de empleos, los cuales necesariamente incluyen una multitud de actores públicos y privados</p> <p>Identifica redes de políticas (estructura de implementación).</p> <p>Tiene la capacidad de calcular la importancia de una variedad de programas gubernamentales para resolver problemas, frente a organizaciones y fuerzas del mercado.</p> <p>Tienen la libertad de observar todo tipo de consecuencias (intencionales) de los programas gubernamentales y privados, rebasando la sola mirada de los objetivos y la interacción estratégica a través del tiempo.</p>	<p>Corre el riesgo de maximizar la capacidad de la periferia para frustrar al centro, es decir, toma por hecho la distribución de preferencias y recursos, sin examinar nunca los esfuerzos de otros actores para estructurar las reglas del juego.</p> <p>No examina los esfuerzos previos de varios individuos, dirigidos a afectar el grado de participación.</p> <p>No parte de una teoría explícita de los factores que afectan el tema de interés</p> <p>Dejan fuera factores sociales, económicos y legales, que estructuran las percepciones, los recursos y la participación de los actores.</p>
-----------------------	--	---

Tabla 2. Fortalezas y debilidades de los enfoques de políticas.

Ahora bien, ¿es posible y deseable una síntesis?

Sabatier (1986, 1987) propone una síntesis a través de la combinación de unidades analíticas de ambos modelos, es decir, involucra una variedad de actores públicos y privados cuyo eje sea el problema de política, en especial las condiciones socio-económicas y los instrumentos legales que constriñen el comportamiento.

Los elementos de la síntesis exigen partir de un problema o de un subsistema de la política, para después examinar las estrategias utilizadas por los actores relevantes, a lo cual incorpora los efectos de los cambios socio-económicos, los intereses de varios actores de manipular los atributos legales de programas de gobierno y los esfuerzos de los actores para mejorar su entendimiento sobre la magnitud de los factores que afectan al problema.

Una vez analizados ambos enfoques, es menester reconocer que aportan elementos fundamentales para lograr la implementación “perfecta” y sino perfecta, si factible.

Aunados a los estudios anteriores aparecen otras ópticas como *el de la evaluación de las políticas públicas*, que nuevamente recuperan los enfoques gerenciales del sector privado y orientada a dos aspectos particulares: el primero relacionado con el cumplimiento de las metas, los efectos esperados de las políticas implementadas,

presupuestos destinados y ejercidos, recursos, etc., mediante el uso de técnicas como las de costo-beneficio, posteriormente, las experimentales (cuasi experimentales) para evaluar el impacto de las políticas, y el segundo, relacionado con la evaluación del personal de los organismos públicos para medir su desempeño bajo criterios de eficacia y eficiencia.

En este siglo XXI la *nueva gerencia pública promueve una optimización de la gestión estatal*, que implica, entre otras cosas, un diseño de políticas concebido desde un enfoque *top-down*, para lo cual se establecen determinados estándares de calidad a cumplir por política pública (en relación con el proceso de implementación, la eficiencia; en referencia a los resultados, la efectividad o el impacto), siendo responsabilidad exclusiva de los hacedores de política.

Pese a lo anterior, existen otros criterios, concebidos desde una perspectiva bottom-up que son útiles para una evaluación alternativa o adicional como las descritas: el nivel de participación de los actores sociales en el diseño, la implementación y la evaluación de la política, la sostenibilidad futura de los resultados, el grado de satisfacción de los usuarios, beneficiarios o derechohabientes, la capacidad de rendición de cuentas de los funcionarios públicos si la política no cumple con los resultados augurados, etc. etc. Todos ellos son criterios útiles para abordar el proceso de políticas desde una perspectiva menos jerárquica y más cercana a un enfoque de *governance*.

En síntesis, con la evaluación se propone mejorar y/o optimar el uso de los recursos, medir la calidad de los servicios, rebasando la perspectiva de saber sólo cómo se gasta el dinero, sino más bien planteándolo como una exigencia política de transparencia y rendición de cuentas. Bajo esta perspectiva son objeto de evaluación: el diseño, la implementación, la eficacia, el impacto, la eficiencia, etc. de una política pública.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

El diseño de una política pública en el sector educativo no es un proceso derivado del sentido común, de la ocurrencia plena o de inspiración personal; tampoco es un proceso teóricamente aséptico y —mucho menos— políticamente (de *politics*) ingenuo.

Desde esta concepción, una *política educativa* resulta de la *intervención* de una autoridad pública en el sector educativo constituida por diversos elementos: a) un contenido, b) un programa político (con valores y opciones ideológicas concretas), c) una orientación normativa (establecimiento de normas a aprobar), d) un factor de coerción (que implica imponer autoridad y reconocer las resistencias a ella), y d) una competencia social (el reconocimiento de que afecta a un sector concreto).

Sin embargo, considerando los diferenciales semánticos y de sentidos expuestos, es sustantivo comentar la relación entre *Política Educativa* (con mayúscula) y *política educativa* (con minúscula), la primera puede aportar —a partir de procesos reflexivos y sistemáticos derivados de investigaciones puras y aplicadas— elementos de orden conceptual y metodológico para la planeación y el análisis a la segunda.

Es decir, las diferentes perspectivas que configuran el corpus teórico de la *Política Educativa*, en tanto Ciencia Política, posibilitan la comprensión y explicación de políticas públicas en el sector educativo —*políticas educativas*— que resultan de la intervención de una autoridad pública educativa para resolver un problema público o para incrementar el bienestar público; amén de que contribuyen, bajo enfoques analíticos específicos, tanto al seguimiento y control de la ejecución de las acciones de *política educativa* como a la evaluación de los resultados esperados con ella.

Las *políticas educativas* (*educational politics*) requieren un marco conceptual y metodológico para interpretar por qué, cómo y cuándo se genera una política educativa y cómo evaluar sus resultados; de ahí que el *proceso de configuración de una política educativa* imbrica un proceso administrativo (planeación, organización,

dirección, coordinación y control) flexible y, primordialmente, adaptable a las contingencias que emerjan de la *gestión externa o interna* en el marco de la *actividad pública*.

2.5. LA GESTIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EDUCACIÓN

En virtud de lo expuesto, el desarrollo de una *política educativa por parte de la autoridad educativa resulta una actividad pública íntimamente ligada a procesos de gestión*, de manera interna o administrativa y una externa o política.

La *gestión interna o administrativa*, alude a una actividad pública que no es propia de la autoridad educativa, sino perteneciente a las agencias de gobierno, de ahí que sus procesos giren en la organización, distribución de medios y recursos —financieros, económicos y de personal, *e.g.*— cuya finalidad es producir bienes o servicios de orden público.

En lo que respecta a la *gestión externa o política*, ésta refiere a una actividad pública propia de la autoridad educativa, dirigida al desarrollo de una *política pública* —de una *política educativa*— al logro del bienestar público o a la reducción de los efectos de un problema público a través de la ejecución de un *programa político o programa de gestión política*.

Es conveniente precisar que el desarrollo de una *política educativa* cuyo objeto es generar efectos positivos (directos o indirectos) sobre el público, particularmente, deriva de la *gestión interna o administrativa*, o de la administración eficiente, de los recursos y de la producción de bienes y servicios concretos. Aun cuando los objetos de atención y los resultados esperados son distintos para cada tipo de gestión, ambas actividades, al ser públicas, están orientadas a la satisfacción de necesidades que no les son propias sino ajenas; esto significa que, las necesidades de interés público, las de la *esfera pública*, la *autoridad educativa* asumen su tarea en el marco de una ética ciudadana.

Ahora bien, con mayor precisión, las diferencias sustantivas entre la *gestión administrativa* y la *gestión política* radican fundamentalmente en tres aspectos:

- ✓ El objeto de atención de la gestión.
- ✓ La perspectiva disciplinar que lo estudia.
- ✓ Los efectos o resultados que se esperan en la *esfera pública*.

En cuanto al objeto de atención —o el problema que atiende—, la *gestión interna o administrativa* se orienta a la *función de producción* de bienes o servicios públicos, mientras que la *gestión externa o política* focaliza en la *actuación de la autoridad educativa* en determinado tiempo.

En lo que refiere a la perspectiva disciplinar de estudio, consecuentemente, la primera es el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración —*e.g.*, la administración educativa— a partir de la consideración del *proceso administrativo* en el sector educativo; y la segunda el objeto de estudio de la Ciencia Política, específicamente de la *Política Educativa (Educational Policy)* en cuanto, precisamente, el ciclo de políticas públicas, tal como se presenta en la tabla 3.

RESULTADOS	
Gestión interna o administrativa	Gestión externa o política
<ul style="list-style-type: none"> • En el orden cuantitativo: se espera más en términos de cantidad; <i>e.g.</i>, más oportunidades educativas, más puestos escolares, más acceso a los servicios, etcétera. • En el orden cualitativo: se espera lo mejor en términos de calidad, aunque la calidad tenga distintas acepciones según quien la enuncie; <i>e.g.</i>, menos estudiantes por grupo, mayor oferta educativa, atención profesional en el servicio, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente son abstractos y difíciles de medir. Son de orden cualitativo. • Se dan mucho tiempo después de la actuación de la autoridad educativa. • La relación entre bienes y servicios y sus efectos no siempre es directa o lineal. • No se circunscriben a exclusivamente al sector educativo, más bien, en lo general, son reconocidos por otros sectores. .

Tabla 3. Resultados esperados de acuerdo al tipo de gestión.

En síntesis, el tipo de problemas que atiende la *gestión interna o administrativa* aluden a la producción de bienes y servicios desde la perspectiva de la administración educativa, a diferencia la *gestión externa o política que* se orienta a la satisfacción de

necesidades públicas, a la reducción de los efectos de un problema público o a la resolución de un problema de interés público.

La gestión política de problemas públicos en el sector educativo

Considerando lo comentado, *sensu stricto* la solución de problemas públicos en el sector educativo requiere, indubitablemente, ***la actuación de la autoridad educativa desde la perspectiva de la gestión externa o política.***

En este sentido, la *gestión política* deriva de la eficiencia y confianza del sector público en la *gestión administrativa*, un problema público —de interés público— no se resuelve haciendo más eficiente el proceso de producción de bienes y servicios públicos, *e.g.*, en la Secretaría de Educación; tampoco disminuyendo el número de procesos en la administración y operación, *e.g.*, del Sistema Educativo Nacional, y mucho menos incrementando el número de maestros por cierta cantidad de habitantes en una región (aunque estas acciones, amén de otras, contribuyen en parte a la resolución de problemas públicos).

Más bien, un problema público en el sector educativo demanda, inexorablemente, la ***intervención de la autoridad educativa***, quien está investida de *poder público* y *legitimidad gubernamental*, y con apoyo en las aportaciones conceptuales y metodológicas de la Ciencia Política y la ***Política Educativa (Educational Policy)***, planea, ejecuta y controla estrategias de acción o ***políticas educativas (educational politics)*** para mitigar los efectos en la esfera pública de dicho problema, la eliminación del mismo y, *ergo*, el incremento del bienestar público.

Consecuente con lo anterior, la ***intervención de la autoridad educativa*** en pro del beneficio colectivo en el sector educativo, no se reduce al ámbito de la planeación estratégica y mucho menos al de la administración de bienes y servicios públicos —aunque le son de su competencia—, sino primordialmente al ***logro del consenso de los actores involucrados en el problema público y en la solución del mismo***, a través

de la *gestión externa o política*, en torno a la aprobación del *programa político* que contiene, amén de otros elementos, las soluciones estratégicas al problema público.

Así, la *gestión externa o política*, sólo *compete a la autoridad educativa*, quien tiene como prioridad la satisfacción de *necesidades públicas*, específicamente, las necesidades de los sujetos y agentes profesionales, sociales y económicos involucrados directa o indirectamente en la educación.

Bajo este esquema, la *gestión externa o política* constituye el marco de acción de la autoridad educativa para *legitimar su programa político* o el *programa de gestión política* —ante los actores involucrados— con el que pretende resolver el problema público; pues un problema de *índole público*, requiere, ante todo, del *consenso*, *respeto* y *convencimiento* de la esfera pública, específicamente del sector afectado con el problema.

Finalmente, la *gestión externa o política*, al resultar una actividad pública propia de la autoridad educativa, supone en ésta —la autoridad— un conjunto de *atributos específicos* (profesionales y personales) que contribuyen, precisamente, al logro de la *legitimación* del *programa político* con el que pretende resolver el *problema público*; o bien, el logro del consenso en pro de la aprobación y legitimidad en la *esfera pública* del programa político, amén de que deriva de la precisión con la que se diseña y presenta el *Ciclo de políticas públicas*, o específicamente el *Proceso de configuración de una política educativa*, proviene también de ciertas *habilidades profesionales y personales* por parte de la autoridad educativa.

2.6. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA FUNCIÓN SUPERVISORA: MANUAL DEL SUPERVISOR ESCOLAR

La política pública que orienta la función supervisora expresada en el Manual de Supervisor Escolar diseñada en 1987, se sustenta en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que otorga personalidad jurídica a las secretarías de

cada estado, así como a los departamentos administrativos de expedir aquellas normas, documentos o manuales necesarios para su funcionamiento.

Este documento menciona la importancia de conocer el funcionamiento de las escuelas mediante visitas con carácter pedagógico y administrativo; así también alude a procesos administrativos para el “buen” ejercicio de la función supervisora como: planeación, organización, integración, dirección y control, que se integran en cuatro apartados:

ESTRUCTURA	CONTENIDO
1. La educación como responsabilidad del Estado Mexicano	Presentación y análisis del Art. 3º Constitucional y la Ley Federal de Educación, así como de las normas jurídicas fundamentales en materia educativa. Análisis del Sistema Educativo Nacional y de la estructura de la Secretaría de Educación Pública y su Reglamento Interior.
2. El servicio educativo como proceso administrativo	El supervisor escolar y el proceso administrativo, así como los principios técnico-administrativos para la organización y funcionamiento de la zona escolar.
3. El supervisor de zona del sistema de educación primaria	Concepto de supervisión escolar y perfil del puesto: propósito, especificaciones del puesto, funciones generales y específicas.
4. El supervisor como coordinador y orientación técnico-administrativo y técnico-pedagógico de la zona escolar	Normatividades y sugerencias para el cumplimiento de las funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Técnico-administrativa • Técnico-pedagógico • Técnico-escolar
5. Funciones del supervisor, correlación con las del director y docente y sugerencias para su cumplimiento	Correlación de las principales funciones técnico-administrativas y técnico-pedagógicas y sugerencias de actividades para el desarrollo de las funciones del supervisor escolar.
6. Procedimientos para la <i>supervisión</i> escolar	Definición, normatividad y procedimientos relacionados con el Consejo Técnico Consultivo de Zona, las visitas de supervisión, para la elaboración del Programa Anual de Actividades de la Zona Escolar y para la elaboración del Informe Anual de actividades de la zona.

Tabla 4. Estructura del Manual de Supervisión

Haciendo una lectura discursiva del Manual, se puede señalar que la política pública de la supervisión tiene como misión y visión contribuir a la calidad del servicio en la educación básica, desde el reconocimiento del Artículo 3 Constitucional y la Ley General de Educación, como enmarque político donde se le ubica a la función supervisora como el puente mediador para la implementación exitosa de la política.

Por tanto, dicho documento no sólo norma el quehacer de la supervisión, sino que le configura identidad y escenarios dentro-fuera del Sistema Educativo, independientemente de las condiciones socioculturales en las que piensa, vive, resiste, dialoga y, probablemente, transforme según los preceptos de lo educativo.

2.7. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA FUNCIÓN SUPERVISORA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Los manuales constituyen las normas jurídicas de orden administrativo que regulan la actuación del personal que la integra, con el propósito de alcanzar los objetivos de cada institución, por citar algunos casos el Manual de Organización de la Dirección de Educación Primaria Federalizada, el Manual de Funciones de Inspectores de Zona de Educación Primaria, el Manual Técnico-Administrativo para la Función Supervisora, entre otros; es importante señalar que éstos son catalogados también como comunicaciones internas de la administración pública (circulares).

En el capítulo XII de dicho Manual presenta, por decirlo así, a las escuelas al supervisor como un profesional colaborador en las tareas educativas, especialmente en los artículos 50 y 51 que a la letra dicen

[...] la labor de supervisión escolar se realizará conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública. Indica que las autoridades de cada plantel presentarán la colaboración y apoyo necesario para la realización de las funciones de supervisión.⁹

Una de las grandes tesis que plantea el Manual es el hecho de mejorar la calidad de la Educación Pública como un compromiso de todos(as) los(as) mexicanos(as), para lo cual señala la necesidad de clarificar las funciones de un supervisor, directivo y docente; algunas de éstas a manera de ejemplo se expresan en la siguiente tabla.

FUNCIONES DEL SUPERVISOR		
SUPERVISOR	DIRECTOR	DOCENTE
Orienta y asesora al personal directivo y docente	Promueve con el personal docente el desarrollo del proceso enseñanza- aprendizaje	Analizar los programas de estudio correspondiente al grado a su cargo. Solicitar al director de la escuela la

⁹ Secretaría de Educación Pública. Manual del Supervisor Escolar, s/p.

FUNCIONES DEL SUPERVISOR		
SUPERVISOR	DIRECTOR	DOCENTE
	Auxiliar y orientar al personal docente en la interpretación de lineamientos técnicos, para el uso de libros de texto del alumno, libros del maestro, etc.	asesoría para superar las deficiencias que surjan en la operación de los programas de estudio.
Verificar que la aplicación del plan y los programas de estudio se efectuó con base en el nivel de conocimientos del grupo a través de formas didácticas funcionales.	Vigilar el cumplimiento de los objetivos programáticos del plan de estudios. Supervisar a los grupos, cuando menos una vez a la semana [...]	Preparar el trabajo diario y el material de apoyo didáctico necesario, para el desarrollo de sus actividades. Realizar al inicio de clases una evaluación diagnóstica del nivel de conocimientos de sus alumnos [...]
Verificar en las visitas formativas la elaboración y uso del plan diario de clases	Promover con el personal docente la elaboración del plan diario de clases.	Elaborar su plan diario de clases como un documento rector de sus actividades.
Motivar a directivos para ejercer su liderazgo académico y desarrollar trabajo de calidad.	Sensibilizar y motivar al personal docente para que mejore la calidad y el rendimiento de su trabajo.	Dosificar la aplicación de los programas de estudio conforme al calendario escolar y a los apoyos didácticos. Evaluar al término del año escolar el proceso de enseñanza-aprendizaje [...] Vigilar que los alumnos asistan puntualmente a sus clases [...]. Promover la participación de los alumnos a su cargo [...]. Vigilar el desempeño de los alumnos [...]
Comprobar que el personal docente labore y mantenga actualizado su registro de avance programático conforme a los lineamientos establecidos, verificando que haya sido autorizado por el director de la escuela.	Comprobar que el personal docente elabore y mantenga actualizado su avance programático, conforme a los lineamientos establecidos, debiéndolo autorizar. Verificar que el personal docente lleve al corriente el registro del avance programático [...].	Elaborar, presentar y conservar actualizado el registro de avance programático, conforme a los lineamientos establecidos.
EN TÉRMINOS DE GESTIÓN (Algunas)		
Impulsar la gestión escolar, implantando en las escuelas de la zona el trabajo a través de proyectos.	Convocar a todo el personal [...] a trabajar con un proyecto escolar definido	Concurrir a las juntas de estudio a que convoque la dirección de la escuela.
Verificar que los registros del personal que labora en los planteles adscritos a la zona escolar se mantengan actualizados.	Elaborar y mantener actualizada la plantilla del personal de la escuela, informando con oportunidad las altas y bajas [...]	Hacer saber al director del plantel con la debida anticipación sus perspectivas de cambio de adscripción [...]
Responsabilizarse de la reubicación de cada uno de los movimientos ocasionados por el personal de la zona [...]	Proporcionar y/o cotejar la documentación que el personal presenta en las incidencias de cambio [...]	Proporcionar a la dirección de la escuela toda la documentación necesaria para el trámite de su reubicación o cambio.

Tabla 5. Correlación de las principales funciones técnico-pedagógicas del supervisor, director y docente. Manual del Supervisor Escolar, p. s/p (con adaptaciones).

Las funciones señaladas tanto del supervisor, directivo y docente aplican desde la Federación hasta el Estado, mismas que dan cuenta del enfoque de política pública, si bien en el diseño del citado Manual *el supervisor es catalogado como un*

administrador del servicio público que se caracteriza por planear, organizar, integrar, dirigir y controlar los recursos humanos y materiales de las escuelas de su zona, de acuerdo con el análisis de éstas la planeación pasa a un segundo plano, siendo la de mayor importancia las de control (véase tabla 5).

Ahora bien, si se toma como un aspecto de análisis lo referido *al procedimiento para la visita de supervisión de carácter diagnóstica*, el supervisor se vale de formatos de carácter administrativo por encima de herramientas cualitativas que le permitan realizar un estudio más puntual de las características de los planteles, para lo cual se toman dos puntos, mismos que aparecen en el Manual:

RESPONSABLE	ACTIVIDAD
	ANTES DE LA VISITA
SUPERVISOR	1. Informar y confirmar al director su asistencia al plantel. 2. Prepara y analiza los formatos que utilizará durante la visita diagnóstica (llena el apartado correspondiente de Datos Generales). 3. Solicita y revisa la documentación necesaria: Plantilla de personal Estadística inicial Cuadro anual de necesidades Programa anual del plantel Resultados de la prueba inicial
DIRECTOR	4. Entrega la documentación solicitada
	DURANTE LA VISITA
SUPERVISOR	5. Inicia la visita del llenado del formato de acuerdo con las instrucciones correspondientes. 6. Verifica que el director haya elaborado el programa anual de trabajo del plantel. 7. Solicita la siguiente documentación: Libro de asistencia del personal Registro general de inscripciones Inventario del plantel actualizado Acta constitutiva del Comité de Seguridad y Emergencia Escolar Lista de Actas del Consejo Técnico Consultivo Copia de los formatos de visitas diagnósticas del supervisor Acta constitutiva de la mesa directiva de la Asociación de Padres de Familia
DIRECTOR	8. Proporciona la documentación solicitada.

Tabla 6. Procedimientos para las visitas de supervisión de carácter diagnóstica.

Dicho procedimiento normativo es un ejemplo clásico de la administración, donde el supervisor tiene el compromiso de aplicar, dirigir y conducir de manera vertical los preceptos de dicha política. Esto significa que el modelo o enfoque tradicional

[...] institucionalizó rutinas formalistas de control altamente generalizables y por tanto, difícilmente adaptables, revisables y mucho menos modificables. Los mecanismos de supervisión

controlaban las conductas singulares, las no previstas, considerándolas conductas desviadas y hasta transgresoras. Era un modelo de administración pensado para “administrar lo dado”, para administrar lo que existía y evidentemente, éstos eran factores estructurales de una organización burocrática diseñada para garantizar el control normativo y la previsibilidad.¹⁰

Resumiendo, *tanto las funciones como los procedimientos de la supervisión se centran en prácticas mecánicas de cumplimiento de acciones más que atender a los nodos básicos de toda política (ciclo de vida)* en términos de: identificación y análisis de problemáticas; rediseño de agenda; formulación de programas; aunque la implementación se “de” con base en las indicaciones federales, ésta no cumple su cometido en estricto sentido de política y difícilmente en evaluación.

Un aspecto crucial para todos los estados y sus municipios es la implementación de la norma, por las condiciones en que se encuentran, tan solo Veracruz tiene más de 22,000 escuelas distribuidas a lo largo del territorio, la gran mayoría de ellas ubicadas en comunidades rurales o indígenas de menos de 100 habitantes, apartadas geográficamente, con accesos a las mismas muy precarios, sin servicios públicos elementales, entre muchas otras agravantes, de más de 115,000 docentes que forman parte de más de 15 organizaciones sindicales. etc. etc.

El que *la norma no situé la diversidad y la integre a la agenda, dificulta el logro de las metas y complejiza el papel del supervisor para hacer posible el compromiso de asegurar la calidad en educación*, de orientar y guiar a los maestros de su zona o sector, aún cuando la norma señale que la administración pública, pone en sus manos todos los elementos y recursos de gestión, así como afirmar que “todo administrador de educación es en potencia un supervisor, y todo supervisor, dentro del campo de sus operaciones, debe ser a la vez un administrador”.

Por ende, las políticas públicas (en discurso oficial-práctica y práctica no discurso), evidencian un claro establecimiento de tomas de decisión y de reconfiguración en las agendas donde no es posible evaluar la evolución del sistema mismo (problemáticas y

¹⁰ SEP, 2006: p. 28

metas logradas), debido principalmente, que la función del supervisor se enfoca a la determinación de reformas menores, vinculadas a las llamadas crisis cotidianas, donde tiene que aplicar y adoptar medidas *urgentes*, en tal sentido, señala Pozner el supervisor se convierte en un *actor neto, de corte administrativista*.

Es decir, *las políticas públicas de la supervisión, independientemente de su sostenimiento federal y estatal fueron configuradas e implementadas desde el imaginario deseable y no del “real”*, al centrarse más en procesos de orden administrativo que académico.

Por lo expresado es necesario implementar tanto el concepto como la aplicación de *governabilidad*, para asegurar que la supervisión se organice y funcione eficaz-eficientemente, con la finalidad de alcanzar objetivos y las metas políticamente establecidas en la agenda pública; en tanto el enfoque de *governabilidad remite a lógicas de trabajo más horizontales e interactivas*, en función de procesos en un marco de complejidad que integra los diversos actores educativos y de las propias escuelas.

Desde este marco, la supervisión debería entre otros aspectos:

- ✓ Reconocer que en cada escuela existe un tipo de *governabilidad educativa*.
- ✓ Asumir su función, como actor estratégico
- ✓ Reconocer que posee competencias que otorgan sentido y dirección.
- ✓ Conformar su sector y/o zona (poder de elección y de acción).

2.8. DISEÑO Y CONCRECIÓN DE LA POLÍTICA SUPERVISORA

Hablar de diseño y concreción de la política pública de la supervisión implica la lectura de dos tipos de discurso el proporcionado por la literatura de corte académico, epistemológico, controversial, etc., que señala el(os) posible(s) rumbo(s) de la supervisión para hacer frente a los embates de la crisis estructural generalizada y por otro, a la “realidad” que viven y padecen muchos servidores públicos en la implementación de lo reglado.

- **Desde la posibilidad a pesar de la imposibilidad política (posicionamientos teóricos)**

El diseño y concreción de la política supervisora es un gran reto y responsabilidad sobre todo, por lo cambios que se viven debido a los avances de las ciencias, las tecnologías, de la complejidad de las sociedades, pero también a los procesos de reformas integrales desde el nivel básico hasta el superior.

Desde este lente la supervisión ha venido configurando en términos de discurso una mirada más inclusiva en la toma de decisiones para el diseño de la agenda, arropado de lenguajes como equidad, cobertura, igualdad, solidaridad y desarrollo humano, entre otros, de tal manera que en la concreción se tenga presente al supervisor como:

- ✓ Garante de la educación en la localidad.
- ✓ Enlace estratégico y mediador entre la administración, los planteles escolares y la comunidad.
- ✓ El representante del gobierno en los planteles.
- ✓ Aquel profesional que se le asigna la responsabilidad de generar propuestas de mejora continúa en beneficio de la comunidad.

Lo cual conduce a redefinir su misión y articular nuevas formas de hacer política, donde se asume

[...] la necesidad de revisar los esquemas y prácticas de trabajo de una cantidad importante de profesionales de la educación, como son los supervisores, para que puedan apoyar a las escuelas, acompañarlas en su cotidianidad tanto en los procesos de enseñanza, de aprendizaje como en lo organizacional. La nueva estructura o esquema de organización e interacción, se constituye generalmente en tres grandes niveles de poder y responsabilidades compartidas que están, a su vez, diferenciadas y se conforman como una red.¹¹

¹¹ SEP. p. 55

Los tres niveles son:

- ✓ **Central** referido a las políticas rectoras cuya base de acción es asegurar que la educación sea para todos bajo criterios de calidad y con equidad, para lo cual diseñan acciones estrategias y prospectivas para lograrlos.
- ✓ **Intermedio**, es el específico de la función supervisora quien vela que se lleven a cabo dichas acciones, por tanto se le atribuye la responsabilidad de

[...] de ser eficientes comunicadores de las políticas educativas, a la vez que expertos conocedores de las situaciones y problemáticas de la zona de supervisión para su concreción. Son considerados como agentes al servicio de impulsar el desarrollo de culturas de trabajo docente más autónomas e interdependientes, capaces de propiciar aprendizajes significativos para todos los estudiantes, así como orientar a directivos y docentes para la elaboración del proyecto escolar, buscando que confluya con las aspiraciones de la política educativa (que, desde esta perspectiva, apunta a la equidad, excelencia, calidad, comprensión, significación, democracia) y con la resolución de las principales situaciones institucionales.¹²

- ✓ **Escolar o local**, alude a procesos de autonomía desde los planteles escolares, en términos de gestión local.

Se busca con estos lograr un equilibrio entre estos, sin embargo, en el caso del intermedio no se vislumbra la autonomía, solo de mediador y de enlace, mientras que la escuela se le otorga la facultad de decidir el mejor rumbo para concretar los preceptos de la norma, pero ¿qué ocurre desde lo llamado real o situacional en la implementación y concreción de la política?

- **Desde los contextos donde se concreta la norma supervisora (algunos estudios)**

Con base en algunos estudios de la función supervisora en diversos Estados de la República señalan que existen asimetrías en su ejercicio, en donde algunos cuentan con los recursos económicos presupuestales por parte de la Federación más los

¹² Ibid, p. 55

asignados por la entidad y otros únicamente por el gobierno en turno, situación que complica el desarrollo de las acciones encomendadas como el logro de las metas planeadas.

Por otra parte, los actores quienes tienden la encomienda de traducir y operar las políticas federales –supervisores-, difícilmente participaron en su diseño, solo conocen los documentos, y en algunos casos carecen de ella; además de no contar con un edificio propio o construido *ex profeso* para tal fin, en ocasiones, son las escuelas quienes lo albergan, la comunidad o en su defecto el Presidente Municipal. La *carencia de infraestructura como de recursos humanos* representan la yaga que impide en muchas ocasiones un servicio de calidad; de ahí que muchos directores y supervisores con experiencia formativa, han fracasado y no avanzan.

A lo expresado se le agrega *la ausencia de una formación específica* al respecto, de edificios designados para dicha labor, equipamiento, entre otros, esta situación es denominada como “olvido burocrático” (Ezpeleta, 2002).

Pese a ello, el supervisor sigue apareciendo como aquel que puede abarcar y gestionar cualquier iniciativa del gobierno en turno, incluso aquella heredada en otros, sin importar, el tipo de sostenimiento (estatal o federal).

Además en este horizonte **no figura la cultura escolar**¹³ que prevalece en los planteles que supervisa, y muy difícilmente cuentan con una cosmovisión de su sector o zona escolar, por ende, Calvo (2002) afirma la existencia de un **debilitamiento de los servicios de la supervisión**, lo interesante es el hecho de vincularlo con el deterioro de la calidad educativa

Dicho debilitamiento confirma que la función está ligada a un sistema reproductor de prácticas burocráticas alienantes, agregado a ello, el papel que los supervisores han

¹³ Entiéndase por **cultura escolar** aquella que prevalece en un grupo, que piensa y actúa en un contexto específico, donde se configura una amalgama de valores, creencias, normas, sentires, expectativas, etc.

desempeñado en esferas sindicales y de partido, en especial del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Pozner agrega otro elemento que agudiza el fallo de los procesos de elaboración e implementación de las políticas, como el hecho de pensar erróneamente que con solo hablar de lo que sucede en una “realidad” o contexto, los actores comprenderán y cambiarán; en tal virtud la autora propone que los supervisores utilicen una visión o escenario de futuro posible, como una anticipación del futuro que se desea como meta, misma que implica un proyecto y un *plan de acción compartido*.

Con base en ambas miradas desde los posicionamientos teóricos como los del contexto, se cree en futuro posible-deseable para y en la función supervisora, en términos de mediación, que demanda:

- ✓ Identificar la realidad que no satisface en términos de las metas planteadas en la agenda, a partir de descubrir la diferencia entre lo que existe y lo que se quiere experimentar en un futuro.
- ✓ Plantear la visión de futuro deseado y posible, a través de escenarios, mismos que deben preverse en la agenda.

En otras palabras *arribar a una praxis supervisora integradora de la identidad y la mediación, en un marco de políticas*.