



**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

CAPÍTULO III

LA FUNCIÓN SUPERVISORA EN VERACRUZ

Veracruz es un estado de gente joven, de profesionales activos y propositivos en todos los niveles educativos, desde la educación básica hasta el nivel superior, así también de aplicar cuidadosamente la normatividad que le provee la Federación, algunas veces con adaptaciones según las características de la población atender.

Pese a ser un Estado propositivo, existen notables rezagos en educación básica, la cobertura no ha llegado a cubrir el 100 %, en parte limitada por la distribución geográfica en donde se ubican las poblaciones, niños que desde temprana edad laboran y abandonan la escuela. La Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), desde hace más de diez años ha implementado programas que intentan compensar a la población más desfavorecida con recursos económicos, con despensas alimenticias a las familias y desayunos a los niños, pero han funcionado como paliativos a un problema mayor.

La supervisión dirigida a los planteles de educación básica posee dos tipos de sostenimiento (presupuesto para el ejercicio de sus funciones) federal y estatal, mismos que poseen una estructura organizativa diferente, pero regidos por una misma norma el “Manual del Supervisor Escolar”, dicha distinción se hace presente también en los procesos de contratación.

Pese a existir estas diferencias administrativas la SEV ha emprendido desde hace seis años aproximadamente algunos cambios en la función supervisora como:

- ✓ El reordenamiento de las funciones.
- ✓ La formación
- ✓ La reubicación de los sectores y zonas
- ✓ El equipamiento de recursos humanos y materiales.

Sin embargo, las asimetrías en su funcionamiento están latentes, por lo que es necesario revisar minuciosamente el estado en que opera la supervisión estatal y federal.

3.1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el marco del Foro “Realidades de la Reforma Educativa en Veracruz (PROVEC 1999-2004), organizado por la Academia Mexicana de la Educación, A. C., Sección Veracruz, Tolentino (2004) sostiene que la función supervisora ha pasado por las siguientes etapas:

- ✓ Inicio. Se refiere a un momento de esplendor donde se identifica la necesidad de que las escuelas implementen la normatividad, los programas curriculares, por tal motivo, es importante fiscalizar su funcionamiento a través de la supervisión.
- ✓ Aspiración. La atribuye al deseo de este colectivo por mejorar en los salarios y de brindar mejores servicios a las escuelas.
- ✓ Olvido y Rutina, son las que más ha padecido la función, en esta etapa se diluye la identidad del sujeto supervisor, se pierden los principios que acuñó Ramírez:

1. Debe ser filosófica
2. Es una función de naturaleza esencialmente técnica, y todas las tareas que se realicen deben ser hechas por esta razón
3. La supervisión es una empresa educacional cooperativa. Operar con otros sobre una tarea común
4. Debe ser una actividad creadora
5. Debe ser una actividad democrática
6. La supervisión debe ser una actividad cuidadosamente planeada. Si bien sus tareas son múltiples, pueden sintetizarse en: inspección, experimentación e investigación, dirección y conducción, de perfeccionamiento cultural, profesional y otros.

7. Debe ser efectiva. Que efectivamente mejoren los maestros, que las escuelas sean eficaces como resultado de la supervisión
8. Debe ser políticamente revolucionaria, encaminada a la construcción de una sociedad justa, equitativa y democrática¹⁴ (citado por Tolentino; 2004: s/p)

- ✓ Renacer. Es cuando las agendas públicas en educación se inclinan hacia la cobertura y la equidad, mismas que se entretajan con la calidad, debido a la crisis que impacta y lacera en demasía al sector; es aquí donde se resalta la importancia del *supervisor como un actor estratégico*.
- ✓ Gestión escolar. Aparejado a este renacer se encuentra la gestión como aspecto para hacer posible la calidad, tomando como eje la descentralización de los sectores de supervisión y con ello los problemas escolares.

3.1.1 Caracterización de la supervisión en Veracruz

En el 2005 la SEV realizó un diagnóstico acerca de la función supervisora en Veracruz, para lo cual tomaron como eslogan “la eficacia y la eficiencia en el servicio”.

En la tabla 7 se presenta la distribución de la supervisión, en la cual se evidencian las diferencias en la asignación de éstos profesionales, tomando en cuenta el número de escuelas y el nivel.

NIVEL	JEFES DE SECTOR			SUPERVISORES ESCOLARES						TOTAL
	Federal	Estatad	Total	Federal	Núm. Esc.	Estatad	Núm. Esc.	Total	Núm. Esc.	
Preescolar	41		41	157	3346	13 Específicos 38 Mixtos	1325 649			
Primaria	30		30	275	4001	77 ^a	3523	352		382
Educ. Indígena	12		12	68 ^b	2222			68	2222	80
S. General	8		8	33	397			33	397	41
S. Técnica	6		6	19	212			19	212	25
Telesecundaria	21		21	81	1569					

¹⁴ Citado por Tolentino; 2004: s/p

NIVEL	JEFES DE SECTOR			SUPERVISORES ESCOLARES						TOTAL
	Federal	Estatal	Total	Federal	Núm. Esc.	Estatal	Núm. Esc.	Total	Núm. Esc.	
Sec. Estatal						12 ^c	330	93	1899	114
Especial	5		5	19	137	7 ^d	65	26	202	31
Subtotal	121	0	121	652	11,658	109	5,702	761	17,360	882

Tabla 7. Jefes de Sector y Supervisores por nivel educativo y número de escuelas. Fuente: SEV 2005. Archivos estadísticos e información proporcionada por personal representante de los niveles de educación básica.

^a38 Supervisores de esta modalidad atienden escuelas primarias y preescolares.

^b La totalidad de estos supervisores atienden escuelas de educación inicial, preescolar y primaria.

^c Los supervisores de esta modalidad atienden secundarias generales, técnicas y telesecundarias.

^d Los supervisores de esta modalidad atienden escuelas de bachillerato, secundarias, primarias y preescolares.

Para efectos de este estudio, se delimitó el análisis en primaria; en el año 2005 en la federación existían 275 supervisores que atendían a 4001 planteles de educación primaria a diferencia de los estatales 77 para 3 523 escuelas de preescolar y primaria; en este 2009 se cuenta con 356 supervisores, de los cuales 276 pertenecen al sistema federal y 80 al sistema estatal, como se ilustra en la figura:

Supervisores en el Estado 356

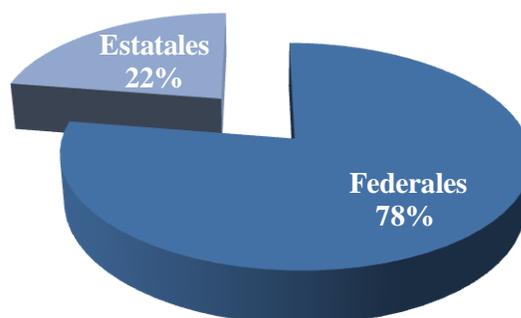


Figura 1. Supervisores escolares por tipo de sostenimiento

3.1.2. Organización de la supervisión

La supervisión en Veracruz se ha caracterizado por la organización de sus niveles y grados, en ellos se distingue el tipo de sostenimiento y la diversidad de direcciones generales con base al tipo de población que se atiende.



*Esquema 8. Organigrama de educación primaria
Fuente: SEV. 2005. Subsecretaría de educación básica*

Este organigrama de carácter lineal, muestra la ausencia de redes entre direcciones y un enfoque de arriba hacia abajo, por lo que es cuestionable el renacer y una gestión dirigida hacia la calidad.

Lo que es evidente es la distinción que existe en un mismo nivel; en la primaria estatal, Subdirección de Evaluación y Departamento de Supervisión Estatal y; en los federalizados Jefes de Sector y Supervisores Escolares.

- ✓ ¿Acaso son las mismas funciones para los dos tipos de direcciones?
- ✓ ¿Por qué de manera visual la primaria estatal, pareciera estar más apoyada estructuralmente?
- ✓ ¿En qué radican las diferencias de un jefe de sector y el supervisor?
- ✓ ¿A qué se le atribuye tal estructura?
- ✓ ¿Qué tipo de enfoque de políticas públicas permea tal diseño?
- ✓ ¿Será acaso que los supervisores lo diseñaron ex profeso a partir de su experiencia?

Lo curioso de ello es como la misma SEV reconoce la ausencia de una estructura organizacional uniforme, así también de una normatividad homogénea, lo cual está en detrimento de la diversidad contextual donde operan los supervisores.

3.1.3. Funciones de la supervisión

En el citado diagnóstico se dedujo que las funciones administrativas tienen una carga del 48%, seguido del académico con un 32 %, el comunitario relativo al 11 % y en las funciones de lo político en 1%.

Existe también una importante disparidad entre los diferentes niveles de educación básica, referente al apoyo que reciben para realizar no sólo las funciones de carácter administrativo, sino también pedagógico, como se observa en la tabla 8.

<i>Oficinas Nivel y Modalidad</i>	<i>Total de Supervisiones</i>	<i>Con apoyos técnicos pedagógicos</i>	<i>Sin apoyos técnicos- pedagógicos</i>	<i>Con apoyos administrativo s</i>	<i>Sin apoyos administrativo s</i>
Preescolar estatal	51^a	13	0	13	0
Preescolar federalizado	157	117	40	116	41
Primaria estatal	77	77	0	74	3
Primaria federalizada	275	272	3	81	194
Educación indígena	68	68	0	68	0
Secundaria general	33	25	8	27	6
Secundaria técnica	19	19	0	19	0
Telesecundaria federalizada	81	70	11	77	4
Secundaria estatal	12	12	0	11	1
Educ. Especial Fed.	19	19	0	8	11
Educ. Especial Estatal	7	7	0	1	6
Educ. Física	273	0	273	0	273

*Tabla 8. Apoyos técnicos y administrativos de las supervisiones escolares por nivel y modalidad
Fuente: Subsecretaría de Educación Básica, 2005*

La tabla 8, muestra una cruda realidad en la que son atendidos los planteles educativos en el estado, los niveles estatales no cuentan con los suficientes apoyos técnico-pedagógicos y ni administrativos, el problema se recrudece aún más cuando la primaria indígena adolece de ello y la educación especial en sus dos tipos de sostenimiento.

3.2. RESULTADOS COMPARATIVOS ENTRE LA POLÍTICA FEDERAL DE LA SUPERVISIÓN ESCOLAR Y SU IMPLEMENTACIÓN POR LOS SISTEMAS FEDERAL Y ESTATAL

Con base en el estudio “*Formación de los supervisores de Educación Primaria en México: Análisis de necesidades*”, se tomaron algunas evidencias empíricas recabadas por la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV), sólo que se le otorgó un giro comparativo cuyo eje fueron las políticas de esta función.

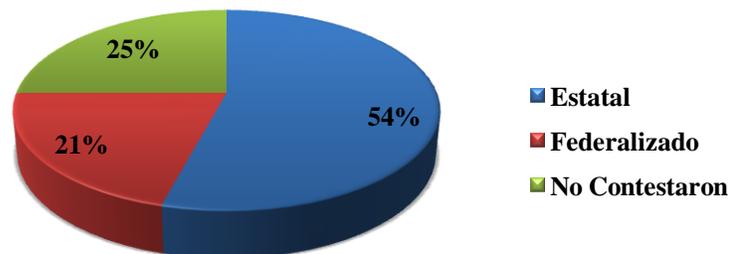
Para aproximarnos cualitativamente al colectivo de profesionales, se seleccionó una muestra de 27 supervisores, que atienden diversas regiones del estado, misma que se distribuyó de la siguiente manera:

NO.		SOSTENIMIENTO	TÉCNICA DE ESTUDIO
13	Supervisores	Estatal	Entrevista a profundidad
5		Federal	
5	Supervisores	Estatal	Grupos de discusión
4		Federalizado	

Tabla 9. Población –objeto de estudio.

Con el propósito de identificar algunos rasgos de los supervisores y características bajo las cuales desempeñan la función supervisora, se solicitó a todos los sujetos de investigación, llenaron un instrumento de identificación (anexo 1); es importante subrayar que del 100% de éstas, sólo el 72% fueron recuperadas, de esta población el 54% son estatales y el 25 % Federales.

Total de la muestra (24)



La ficha de identificación se diseñó con el propósito explorar y configurar la identidad del informante clave a través de los siguientes indicadores:

- ✓ Datos personales: edad y género
- ✓ Experiencia profesional, antigüedad en el servicio educativo y en la función.
- ✓ Práctica supervisora y condiciones socioculturales.

Indicador: Edad

Una de las diferencias significativas encontradas en la muestra se relaciona con la edad de los supervisores, vinculada con los mecanismos de acceso a la función; en la figura 3 se compara la edad entre los supervisores de ambos sistemas, donde la mayor parte de los supervisores federales pasan de los cincuenta años en comparación con los estatales cuyas edades oscilan alrededor de los cuarenta años.

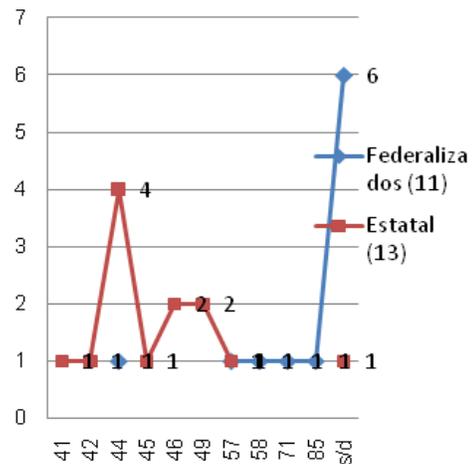


Figura 3. Edad de los supervisores por tipo de sostenimiento

Indicador: Género

Con base en el registro de entrevistas y grupos de discusión, del total de la muestra total el 70.96% pertenecen al género masculino, y sólo el 29.03% al femenino; habiendo una mayor representación de este último género en el subsistema estatal.

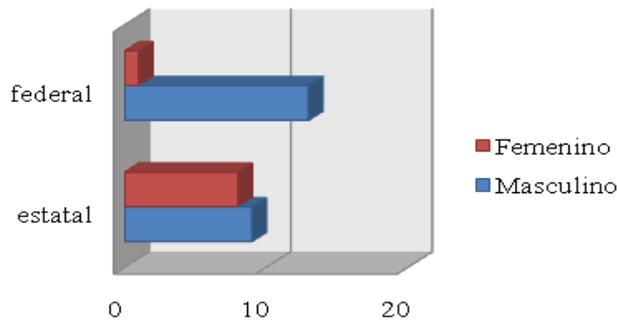


Figura 4. Supervisores por tipo de sostenimiento de acuerdo al género

Indicador: Antigüedad en el servicio

En la figura 5 se aprecia la diferencia significativa entre el personal de los dos subsistemas en Veracruz, en dónde el tiempo de servicio promedio del personal estatal es de 24 años, mientras en el federalizado encontramos con más de 60 años y el menor con 21, por tanto se relaciona con la antigüedad en la función supervisora, que va de 1 a 41 años en el federalizado.

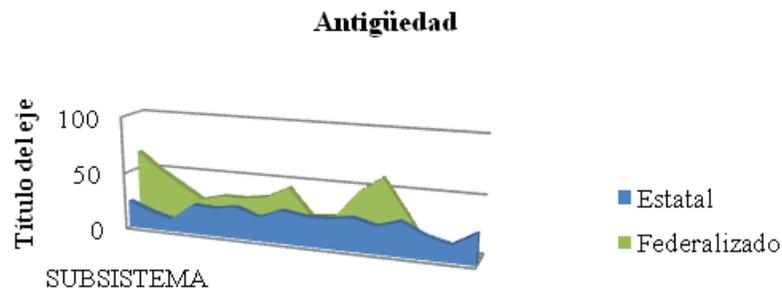


Figura 5. Antigüedad en la docencia por tipo de sostenimiento

Indicador: Preparación profesional

Los supervisores federales cuentan con estudios de normal básica, algunos con licenciatura, al igual que los estatales, sólo que estos últimos en un 13 % tienen maestría.

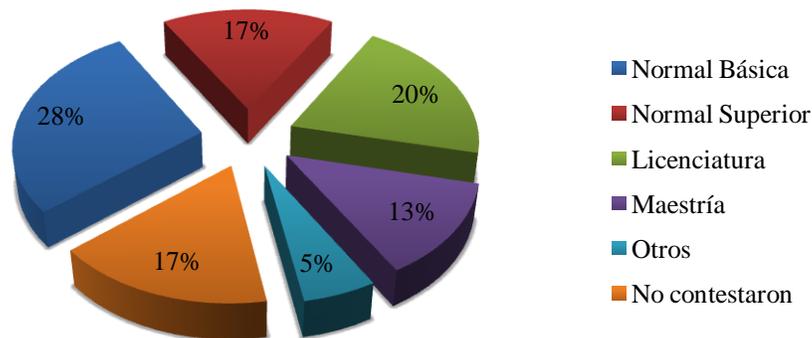


Figura 6. Escolaridad de los supervisores en Veracruz

Ahora bien, este perfil cómo opera desde las políticas, ¿cuál es su sentir?, a partir de su condición laboral, ¿los documentos normativos le permiten resolver las problemáticas contextuales?, ¿las competencias formativas son suficientes para interpretar y mediar las políticas educativas?

Indicador: El sujeto supervisor

Con base en el planteamiento ¿cuáles son las tareas que le resultan más satisfactorias y cuáles le resultan menos satisfactorias? de la guía de la entrevista, se encontró una serie de emociones que giran en torno a la carencia del sentido de pertenencia a la función, el temor prevalece y la inseguridad de ser desplazado, en especial a los profesionales del sostenimiento estatal

[...] nosotros somos empleados de confianza y los supervisores federales de base, tienen asegurada su plaza [...] nos prestan una clave administrativa de supervisor, no las prestan... estamos sujetos a la voluntad de los funcionarios, en la federación no, es una función ganada ya, [...] somos sujetos mucho del estado de ánimo” (ES2VC1.) Esto indica que “[...] al estar trabajando como empleados de confianza y ante un gobierno pues nos hace un poco más débiles en cuanto a las propuestas que nosotros debemos asumir (ES2NC2).

Pese a ello, no hay distingo alguno entre los supervisores en tanto que su compromiso de servicio a la sociedad les ha llevado a prepararse en el manejo de conflictos, de mediadores entre lo político y lo académico, así como en cuestiones curriculares para orientar al profesorado en la implementación de la reforma.

La información proporcionada por los informantes clave fue incorporada en diversas matrices con el afán de vislumbrar la aplicación de la política, su implementación y agenda por parte de los supervisores en el estado.

3.2.1. Matriz comparativa: perfil del puesto

En la matriz comparativa relativa al perfil del puesto, se parte de las competencias que el supervisor debe poseer para realizar su función, dentro de la estructura descrita

en el organigrama propuesto por la Dirección General de Educación Primaria, cuya plataforma política es el Manual del Supervisor Escolar.

Cada dimensión va acompañada de la opinión representativa de un informante por tipo de sostenimiento, a fin de conectar y/o desconectarse entre sí, desde el discurso prescrito que los rige.

POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL					
2. Perfil del Puesto de supervisor					
“[...] es la descripción del conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes que deben reunir una persona para desempeñar en forma adecuada las funciones que tienen asignadas dentro de una estructura específica” s/p					
“[...] el perfil correspondiente fue delineado con base en el propósito y las especificaciones del puesto, así como las funciones generales y específicas contenidas en los manuales de organización de la Dirección de Educación Primaria” s/p					
2.1. Propósito del puesto:					
“Desarrollar las funciones y actividades de enlace entre el jefe inmediato y las escuelas de educación primaria para dirigir, verificar y orientar el funcionamiento del servicio educativo de este nivel en la zona de supervisión” s/p.					
	ASPECTO	REQUERIMIENTO (S)	TIPO DE SOSTENIMIENTO		OBSERVACIONES
			FEDERAL	ESTATAL	
	Escolaridad	Título de profesor en educación primaria.	100 %	100%	Se cumple con la norma
	Experiencia	En dirección de escuela Primaria.	100%	100%	Se cumple con la norma
ME NS IO	DIMENSION	Criterio Para tomar decisiones, manejar adecuadamente las relaciones humanas y sugerir cambios.	“ [...] a veces <i>arriba se piden situaciones inventadas, a veces un poquito fantasiosas, incluso a veces ehh,</i> disparadas, nosotros las filtramos, nosotros las acomodamos para decírselos a los maestros, el maestro se entera de otra manera, de abajo hacia arriba a veces van verdaderas actitudes de rechazo, versiones ehh ...encontradas, que también nosotros las acomodamos, las filtramos, de manera más aceptable hacia oficinas centrales (ES2VC1)		Si bien en la muestra los supervisores señalaron tomar decisiones en función de las problemáticas contextuales, las políticas plantean acciones que conducen a éstos replantearlas.
			Iniciativa	Para proponer opciones de trabajo y plantear soluciones.	“No somos personas de cambio, no

POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL				
		<p>hacemos participo a nuestros maestros de los informes. Nadie checa si verdaderamente se cumplió, no se hace una evaluación de lo que se dijo” (ES1VC1).</p>	<p>supervisores, que en alguna decisión no se toma porque yo digo, yo pienso, si no que está sustentado en un estado derecho de ley, nosotros no decíamos en estado de derecho, sino decíamos está sustentado” (ES1NC16)</p>	<p>posicionamiento conceptual de lo que representa la función; en el caso típico del federal los supervisores son los que mayor antigüedad tienen en el servicio y en la entrevista su mirada es de linealidad de la aplicación de la norma, a diferencia de una gran mayoría de los estatales.</p>
DIMENSION	<p>Capacidad</p> <p>Para dirigir grupos, escuchar, retroalimentar y relacionarse.</p>	<p>“Para mí el supervisor escolar es una figura muy importante que debería reunir muchas características : académicas, de liderazgo, debe considerarse muchas características de personalidad, desafortunada mente al andar nos encontramos con muchos supervisores que no tenemos las características de personalidad” (ES2VC19)</p>	<p>“[...] el supervisor debe ser líder, representa el liderazgo, al menos la sociedad nos ve como líderes, [...] la gente nos ve como una autoridad más” (ES1NC15)</p>	<p>Se cumple con la norma; sin embargo, la satisfacen de manera personal, no porque la Secretaría de Educación los forme en ello.</p>
DIMENSION	<p>De respeto, compromiso y responsabilidad.</p>	<p>Se percibió en toda la entrevista</p>	<p>Se percibió en toda la entrevista “[...] yo tengo la convicción de que todos somos trabajadores como ellos, incluso la versión que sí he dicho, <i>la separación la hacen parte oficial y parte sindical</i>, yo siento que tanto sindicato como supervisión somos un grupo de trabajo, estamos trabajando por los mismos objetivos</p>	<p>A pesar de existir un fuerte compromiso por parte de los supervisores, se señala en especial en el subsistema estatal que “ [...] <i>hay una política de la Dirección para que no se generen compromisos</i> con la gente cada 5 años se van los supervisores escolares” (ES2VC1)</p>

POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL			
			con diferentes responsabilidades, el aspecto técnico, la calidad pero yo siempre he trabajado, en el sentido de que no podemos estar aislados, separados, sino que estar juntos (ES2VC1)
Propio (del estudio)	Acceso	Mecanismo oficial	<p>Invitación y propuesta Sindical “[...] para ser supervisor escolar depende mucho que el sindicato te proponga para ser supervisor” (ES1VC18).</p> <p>Invitación por autoridades en turno</p> <p>Genera un problema muy grande, en los supervisores estatales, de inseguridad “ [...] nosotros <i>somos empleados de confianza</i> y los supervisores federales son de base, tienen asegurada su plaza, tienen la posibilidad de ser...ehh... estar afiliados al sindicato, nosotros tenemos que renunciar a nuestra filiación sindical, porque en la federación hay un solo sindicato es el SNTE y acá en el estado son... que yo recuerde, el SNTE, SUTSEM, SETSE, SITEV, el SDTEV, hay que manejar o...o lidiar con 5 o 6 organizaciones sindicales, si un supervisor si tiene filiación sindical digamos SNTE, cuando va a una escuela donde hay maestros que son de una delegación sindical tendrá que inclinarse primero a ese sindicato, nosotros somos de confianza, tenemos permiso en nuestra militancia sindical para ejercer, nos prestan <i>una clave administrativa de supervisor, no las prestan.</i> (ES2VC1)</p>

De lo anterior, se desprende una opinión que pone en tela de juicio dicha política: **No hay elementos para la supervisión**, que le dan a uno el nombramiento; además las

condiciones laborales en que operan son desiguales entre los dos tipos de subsistemas, aún cuando las competencias del perfil para la obtención del puesto se cubran por parte de estos profesionales.

3.2.2. Matriz comparativa: funciones del supervisor

Como señala Arnaut (2006) la supervisión desde el siglo XIX y, agregaría XXI, ha sido y es fuertemente caracterizada por enfoques de la administración como: planeación, organización, integración, dirección, control y los vincula con ámbitos contextuales a los cuales se enfrenta el supervisor como el dialogar y negociar intereses, resolución de conflictos, entre otros.

POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL				
<p>3. Funciones Generales. De acuerdo con el Manual de Organización de Educación Primaria, el supervisor de zona tiene asignadas dos funciones generales: Promover, asesorar y supervisar el desarrollo de la tarea educativa en su jurisdicción y aplicar las medidas que procedan dentro del ámbito de su competencia para garantizar su funcionamiento Desarrollar las funciones y actividades que le indique el jefe inmediato superior y aquellas establecidas en el Manual de Operación del Sistema de Educación Primaria en los Estados en la parte relativa al supervisor de zona, así como las que les enseñe el Director General de Educación Primaria Federalizada” s/p.</p>				
PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN	ASPECTO	TIPO DE SOSTENIMIENTO		OBSERVACIONES
		FEDERAL	ESTATAL	
DIMENSION	1. Concentrar y estudiar la información sobre las necesidades de ampliación, sustitución, creación y ubicación de las escuelas de la zona a su cargo y remitirla al inspector General de Sector.	No las decide el supervisor	No las decide el supervisor, sin embargo, hace recomendaciones. “[...] que volviéramos regresar las cientosetenta y tantas supervisiones no a las doscientas, porque pareciera quiero crear más para beneficiar más y premiar a más, el que llega se siente premiado yo no hago más, yo ya soy supervisor, que entienda que la supervisión es una función no es un estatus, y empezar aquí el supervisor que se jubila, la fusiono, y la voy creando y empecemos a crear nuevamente zonas escolares no en relación a la cantidad	El caso de los supervisores estatales es el más afectado por la desigualdad de planteles que tienen en comparación con los federales.

POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL			
		de maestros para satisfacer necesidades delegacionales de un sindicato, sino a satisfacer necesidades precisamente del docente “ (ES1NC15)	
	2. Concentrar y estudiar la información sobre las necesidades de ampliación, sustitución, creación y ubicación de escuelas en la zona a su cargo, y remitirla al Director General de Educación Primaria Federalizada, a efecto de que se incluya en el programa de crecimiento del sistema de educación primaria en el Estado.	No se asume como función, más bien se atribuye a la SEV al SNTE; sin embargo, hacen recomendaciones.	No se asume como función, más bien se atribuye a la SEV al SNTE; sin embargo, hacen recomendaciones. No es una función del supervisor, pero si para los jefes de sector y/o de zona.
	3. Integrar, con base en las necesidades manifestadas por los planteles de la zona, un concentrado de los requerimientos de personal, libros de texto, auxiliares didácticos y bienes del activo fijo y presentarlos al jefe de sector para su atención.	No se asume como función	Existe una constante en ambos subsistemas: “[...] existe una política de simulación exageradamente grande. Entre las cosas bonitas que plantean en el altiplano y en lo que sucede en el terreno totalmente y aparte ; hay un abandono tremendo a como supervisores somos, no tenemos presupuesto” (ES1NC15)
	4. Formular el programa anual de actividades de la zona escolar a cargo, con base a los programas específicos que le presenten los directores de plantel y las actividades	No se identificó	No se identificó; sin embargo, se señala la falta de formación para lo administrativo y académico “Hay supervisores que no están preparados, no leen no estudian entonces la necesidad de formación básica supervisor no solo Un aspecto que hace presencia en ambos es la elaboración del Programa Operativo Anual, que es abordado como requisito a cubrir.

POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL			
	propias del cargo que desempeña y presentarlo al jefe de Sector.		esta en el manejo de la normatividad si no conocer y adentrarse en lo nuevo en las nuevas ofertas de educación” (ES1VC14)
	5. Formular y presentar al jefe de sector y al Director General de Educación Primaria Federalizada el programa anual de actividades de la zona escolar a su cargo, con base en los programas específicos que le presenten los directores de plantel y los responsables de albergues escolares rurales.	Sin mención	Sin mención
	6. Integrar, analizar y en caso, validar la información estadística general por los planteles de la zona a su cargo y elaborar el concentrado respectivo, a efecto de presentarlos al Director General de Educación Primaria Federalizada.	Sólo se concentra y envía información estadística solicitada.	Sólo se concentra y envía la información estadística solicitada. Existe un verdadero problema de comunicación en la SEV, al señalar que la información estadística de sus planteles son solicitados por diversas instancias pero con distinto formato.

Es importante subrayar que las funciones descritas en el Manual se agruparon en dos ámbitos: las técnico-pedagógicas y administrativas.

Las primeras representan un alto grado de satisfacción en la función supervisora, debido a su contribución en los logros de la educación primaria, relacionados con el logro de aprendizaje de los alumnos atribuidos en parte:

- ✓ Al cambio de actitud por parte de los docentes.
- ✓ Al ejercicio de liderazgo (entendido como la relación de confianza y seguridad).
- ✓ Credibilidad ante los maestros al brindarles “asesoramiento” para transformar o mejorar la práctica docente.
- ✓ La atención del personal de apoyo técnico pedagógico de la supervisión.

En este sentido, con base en las evidencias empíricas pareciera existir un compromiso por desempeñar una función supervisora en un ambiente de empatía, confianza y seguridad, bajo un liderazgo académico cimentado en la cordialidad y no en la aplicación de la norma; aunque cuando es necesario aplicarla lo hacen.

Dentro del segundo ámbito se ubican las administrativas que representan cierto desgaste en los supervisores, identificándolas como no satisfactorias. Entre las tareas **menos satisfactorias** para los supervisores se encuentran el:

- ✓ Llenar formatos.
- ✓ Realizar movimientos laborales personales (cambios de plaza, pagos, etc.).
- ✓ Entregar información proveniente de las escuelas, con retraso debido a sus inconsistencias en tiempo y forma.

- ✓ Intervenir en la solución de conflictos personales (por ejemplo entre maestros o maestros con directivos), sobre todo, cuando hay maestros que no quieren trabajar.
- ✓ Encontrar actitudes de indiferencia ante los aprendizajes de los niños (problemas de lecto-escritura, de escasas habilidades, etc.)
- ✓ Negociar con los sindicatos.
- ✓ Lidear con medios de comunicación, periodistas, derechos humanos, líderes, profesores, padres de familia prepotentes, etc.

Entre algunas de las razones que expresan del por qué las califican como insatisfactorias destacan las siguientes:

- ✓ Quitar mucho tiempo: tiempo insuficiente para realizar las actividades sustantivas como son las académicas; además de ser verdaderos distractores de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
- ✓ Restan energía: son frustrantes.
- ✓ Impotencia, al sentirse incapaz de tomar decisiones porque no se tiene la autoridad para hacerlo.
- ✓ Zonas escolares con una gran cantidad de escuelas.
- ✓ Poco estimulante, en términos de remuneración económica.

	RECURSOS HUMANOS	ASPECTO	TIPO DE SOSTENIMIENTO		OBSERVACIONES
			FEDERAL	ESTATAL	
DIMENSION		Verificar que los registros del personal que labora en los planteles adscritos a la zona se mantengan actualizados.	Sin mención	Sin mención	Difícil de precisar
		Formular las propuestas sobre distribución de personal a las escuelas, los internados y los albergues escolares rurales, de la zona a su cargo, y presentarlas a la consideración del Director General de Educación Primaria Federalizada, para lo conducente.	Sin mención	Sin mención	Se intuye que es función de la SEV, sólo son portavoces de las decisiones.
DIMENSION		Elaborar el registro del personal de la zona a su cargo y actualizarlo, conforme a los movimientos que se efectúan durante el periodo escolar, e informar al Director General de Educación Primaria Federalizada sobre el particular.	Sin mención	Sin mención	Difícil de precisar
		Concentrar las necesidades de capacitación actualización y desarrollo del personal de los planteles de la zona a su cargo, y turnarlas al Director General de	Son portavoces de las necesidades de formación de su personal	Son portavoces de las necesidades de formación de su personal	Es importante señalar que ambos supervisores canalizan sus propuestas al responsable técnico de la formación, notificando a la Subsecretaría de Educación Básica y a

	RECURSOS HUMANOS	ASPECTO	TIPO DE SOSTENIMIENTO		OBSERVACIONES
			FEDERAL	ESTATAL	
DIMENSION I		Educación Primaria Federalizada, para su solución.			las respectivas direcciones generales de educación primaria.
		Expedir los créditos escalafonarios a los directores de plantel y responsables de albergues escolares rurales de la zona a su cargo.	No se considera como de su competencia	No se considera como de su competencia.	El supervisor sólo es el enlace Sin embargo “Hubo un tiempo que dijeron que ahora si se iban a dar las supervisiones por derecho escalafonario puesto que en el estado de Veracruz existe una Comisión Estatal Magisterial de Escalafón , esta comisión está registrada finalmente a nivel nacional Tiene sus estatutos ante la Secretaría de Trabajo, sin embargo, no opera , entonces yo digo si se da este derecho, yo estaba hasta arriba del escalafón estatal, me va a tocar no, para poder llegar tuve que esperar que el sindicato me promoviera” (ES2VC10)
DIMENSION II		Conceder los permisos económicos hasta por tres días al personal directivo de los planteles escolares a su cargo, conforme al reglamento de las condiciones Generales de trabajo del personal de la Secretaría de educación Pública.	<p>“Todavía <i>no existen en Veracruz un reglamento de las condiciones generales de trabajo de la escuela primaria en el estado</i>, no lo hay todavía”</p> <p>No lo hay, es lo que le falta a la Secretaría de Veracruz. Nos basamos a la... en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, ahí nos especifican cuáles son las sanciones por retardos, cuáles son las sanciones por</p>	<p>“[...] porque no hay de capacitación cómo levantar administrativamente el acta de empleo, cuando realmente quien allí lo debería hacer, dice que es la Secretaría de Educación, aunque no dice quién de la Secretaria” (ES2VC1)</p>	Existe un problema estructural por parte de los directivos en el sentido de no existir una política que oriente el hacer a partir de las necesidades contextuales donde se opera; aun cuando se cuenta con dicho manual resulta insuficiente para atenderlas.

	RECURSOS HUMANOS	ASPECTO	TIPO DE SOSTENIMIENTO		OBSERVACIONES
			FEDERAL	ESTATAL	
			faltar a las labores sin justificación. (ESIVC18)		
		Formular las propuestas de promoción del personal directivo a su cargo y presentarlas al Director General de Educación Primaria Federalizada, para su consideración.	No se considera como de su competencia	No se considera como de su competencia	Se atribuye a las organizaciones sindicales y a la SEV
		Verificar que los trámites generados por los movimientos e incidencias del personal se realicen conforme a las disposiciones establecidas.	Se realiza como una actividad que genera conflicto con el personal a su cargo.	Se realiza como una actividad que genera conflicto con el personal a su cargo.	Problemas que en la mayoría de las veces son avalados por la parte sindical “[...] llegaban las escuelas, no que el alumno se cayó, donde estaba maestro que hacía... ah es que estaba tomando un café, son horas de hacer sus labores no pueden tomar café, entonces como eran usos y costumbres que en base a qué lo dices, entonces esas cosas empecé a reformar, por ejemplo hay maestros que decían hay puente dame permiso y llegaban con un puente maestro, no San Fermin... normativamente, hay una norma para pedir días de permiso” (ESIVC18)
	DIMENSION	Informar al jefe de sector sobre las desviaciones en el desarrollo de las funciones del personal directivo de los planteles y, en su caso, aplicar las sanciones que proceden.	Sin mención	Sin mención	Se menciona, pero sin argumento político-administrativo y académico.
Servir de enlace entre los planteles y los órganos de la Delegación Sindical para la tramitación de asuntos generados por las incidencias del		Es una de las más recurrentes	Es una de las más recurrentes	En el caso del subsistema federal la presencia del SNTE es muy fuerte, en el entendido de que es el que genera la propuesta para ser	

RECURSOS HUMANOS	ASPECTO	TIPO DE SOSTENIMIENTO		OBSERVACIONES
		FEDERAL	ESTATAL	
	personal.			supervisor, por tanto, actúa en función de lo que éste dictamine, por lo que muchas veces, provoca un desconocimiento a su función y papel.
	Conciliar intereses entre personal directivo y el operativo de los planteles de la zona a su cargo, así como lo de éstos con los de la comunidad, cuando se presenten dificultades en el desarrollo de sus funciones.	Es mediador e interprete	Es mediador e interprete	Diálogo y la negociación son cualidades que son reiteradas por ambos subsistemas para la conciliación de intereses.

Ahora bien, las relaciones que establecen de trabajo con mayor frecuencia son con los directores de los planteles bajo su supervisión, seguido de los representantes sindicales y, en menor proporción con los presidentes municipales.

Es importante señalar que esta figura se sustenta en función del número de instrumentos respondidos por los informantes clave, en este sentido, la tendencia se inclinó más a los supervisores del subsistema estatal.

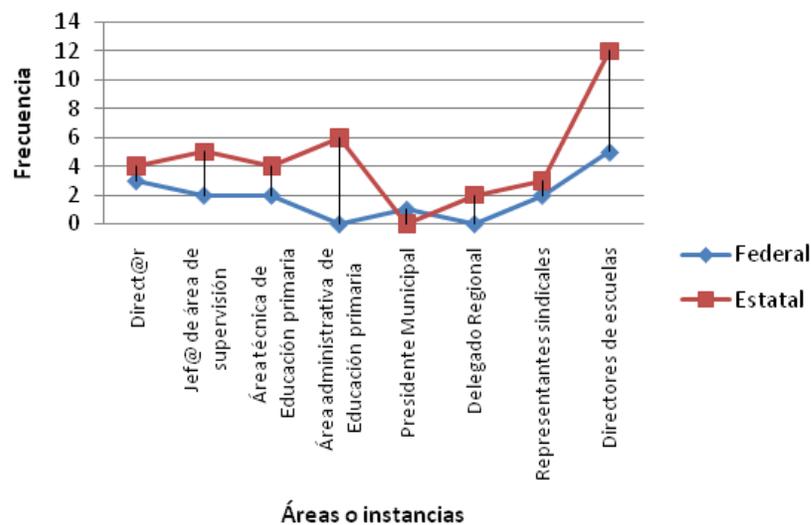


Figura 7. Áreas o instancias con las que más se vinculan los supervisores

Esta representación gráfica conlleva a plantearse el ¿por qué el área administrativa de educación primaria es la que menos se vincula con la supervisión federal?, si son precisamente ellos quienes señalan que la función está plagada de trabajo administrativo y presentan problemas para llenar los formatos solicitados por estos.

Las *funciones referidas a los recursos humanos, son las más débiles* debido a la presencia del sindicalismo en la organización, distribución e implementación de las políticas, sobre todo, en el subsistema federal; en el caso del estatal el supervisor está supeditado a las decisiones de las autoridades de la SEV.

La *ausencia de un reconocimiento de su autoridad frente a las organizaciones sindicales*, en especial el SNTE, conduce a un problema de deslegitimación o bien, a la “simulación” de la autoridad; este sentimiento es mayor en los estatales en tanto ejercen la función con una clave prestada:

[...] prestada nada más, es prestada y... estamos sujetos a.., a la voluntad de los funcionarios, en la federación no, es una función ganada ya, ahí haya problema o no haya problema sigue siendo supervisor, nosotros no, siempre lo he dicho somos... somos sujetos mucho del estado de ánimo, por así decirlo, en un momento dado, yo soy de la gente, que siento que soy partidario de la vida cíclica, cubriendo ciertos ciclos, la actividad el tren se acabó, entonces aunque cuando me cambiaron de Huayacocotla a...yo estaba muy contento con mi familia, pero yo sentía que tenía que haber cambios, ya tenía tiempo en esa supervisión”.
(ES2VC1)

El personal con el que cuentan para realizar la función supervisora es el siguiente:

Personal	Federal(14)	Estatal (76)	Total (90)	% 99.97
Secretaría	3	12	15	16.66
ATP	10	52	62	68.88
Personal de apoyo	1	11	12	13.33
Otros	0	1	1	1.1

Tabla 10. Personal que labora en la supervisión

Como se observa en la tabla hay una *desproporción de recursos humanos*, de 14 escuelas del sostenimiento federal a 76 del estatal, siendo insuficientes para atender los preceptos del Manual de Supervisión, así como los programas oficiales no contemplados en la Planeación Anual que vienen de la Federación.

Ahora bien, qué sucede con la formación:

	RECURSOS HUMANOS	ASPECTO	TIPO DE SOSTENIMIENTO		OBSERVACIONES
			FEDERAL	ESTATAL	
DIMENSION		1. Orientar y asesorar al personal directivo y docente de los planteles de la zona a su cargo en la aplicación, el desarrollo y control del proceso de enseñanza – aprendizaje.	Se atribuye al personal de Apoyo (ATP) más que una acción de él como autoridad	Se asume de manera compartida supervisor-ATP	Esta acción es cubierta por ambos subsistema, pero con mayor ahincó por parte de los estatales.
		2. Convocar al personal directivo de las escuelas de su jurisdicción a reunión de Consejo Técnico Consultivo de Zona para tratar asuntos relacionados en materia Técnico-Pedagógico, exclusivamente	Se convoca cuando está calendarizada, no por necesidades de los planteles.	Se convoca las veces en que se considere necesario, pese a no tener presupuesto.	Se cumple con la función, pero su temporalidad depende del tipo de subsistema.
		3. Orientar a los padres de los alumnos que presenten problemas de aprendizaje, para que sus hijos sean atendidos en los centros de atención en educación especial	Sin mención	Sin mención	Difícil de dar una apreciación al respecto.

Debido a que las funciones restantes de este rubro no fueron mencionadas por los supervisores, se decidió suprimir, sin embargo, se menciona reiteradamente que *la formación es una de las necesidades que no ha sido cubierta por las autoridades desde hacer varias décadas*, por lo que estos profesionales con sus recursos la satisfacen.

Sin embargo, solicitan una formación en tres grandes campos: el administrativo, el legal-normativo y en el técnico-pedagógico, en temáticas específicas como:

- ✓ Manejo y resolución de conflictos.
- ✓ El dominio de sí mismos (autorregulación, autoconocimiento, autoconcepto, el control del estrés).
- ✓ Establecimiento de relaciones empáticas para el trabajo.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y POSIBLES RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

4.1. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se presentan a continuación se estructuran con base en las dimensiones señaladas en el primer capítulo, en el apartado del proceder metodológico como: *Políticas públicas*, *Gestión y administración pública* y *Política para la formación del sujeto supervisor*.

4.1.1. Políticas públicas

Las políticas públicas en la supervisión representa el eje sobre/determinador de los procesos educativos, en él se acuña la misión y visión institucional que habrán de normar el funcionamiento de las supervisiones independientemente de su tipo de sostenimiento (estatal y federal).

La implementación de la agenda en el hacer público representa para los supervisores una *falta de compromiso y de seriedad* por parte de los directivos hacia ellos, así como de una clara contradicción, por un lado, se habla de coadyuvar a la calidad del servicio, por otro, existe una deslegitimación y/o indiferencia en torno a las propuestas de mejora que han emanado de este colectivo desde varias décadas y que a la fecha no se han incorporado en la agenda de trabajo.

Lo expresado conduce a señalar que el enfoque de la **política supervisora es de arriba hacia abajo**, independientemente del tipo de sostenimiento, caracterizado por un liderazgo que desconoce las voces de los sujetos y las posibles alternativas de mejora en su ejercicio, e incluso en las evidencias empíricas se señala la ausencia de una política que otorgue la voz y sentido a la función, por ello despectivamente aluden a “politiquerías” o “grillas”, sobre todo a lo que concierne a los estatales, pues

es donde la inseguridad impera en el gremio al tener la clave prestada de supervisor; es decir, de confianza.

Por tanto, recomiendan la hechura de una política que:

- Reconozca las asimetrías con las que brindan sus servicios.
- Sustente la función desde la gestión administrativa y académica.
- Otorgue identidad a los sujetos de la supervisión.

En torno a la mediación político-cultural, los supervisores realizan una función destructora de lo prescrito al señalar que son intérpretes de las normas, y a su vez median los lenguajes para que los planteles se las apropien; pero también reconocen la presencia de supervisores despreocupados o indiferentes ante el cómo y por qué implementar la norma.

Uno de los *grandes fallos del diseño de la política supervisora en Veracruz, es el no tener cuenta el papel de otros actores y niveles en el proceso de implementación*, es decir se partió de la perspectiva de los principales forjadores (centrales) de decisiones en el ámbito federal, pero no se contempló las asimetrías de los diferentes tipos de sostenimiento en que se opera la supervisión.

Por lo que se:

- ✓ Demuestra que las acciones de control y verificación señaladas por la norma, sobre la gente determinante de lo institucional (supervisor, director y docente –a manera de ejemplo– procedimiento para las visitas a los planteles escolares) no es la vía a la implementación efectiva.
- ✓ El conflicto es visto como algo básicamente disfuncional que requiere coordinación, para ello está el supervisor; es precisamente en la norma donde se le cataloga como el controlador y verificador de la norma (ver tabla 5).

En este sentido la implementación de la política tiene fallos considerables, porque desde la mirada de Dunsire (1978) la implementación es efectiva cuando los grupos

resuelven sus diferencias y ponen determinada política en marcha, en este caso el conflicto se niega o no se reconoce, por tanto, *cada sostenimiento “hace lo que puede” o en el peor de los casos “no hace” o “deja de ser”, de acuerdo con las conveniencias situacionales.*

Por tanto, es sumamente importante que el enfoque como la implementación de la norma sea algo más que una cadena de órdenes, es decir, un proceso que requiere el entendimiento de la forma en que los individuos y las organizaciones perciben la realidad y cómo interactúan las organizaciones con otras más o menos poderosas a fin de cumplir sus propias metas, en este caso *poco o nada importaron las percepciones y las motivaciones de las supervisiones, sobre todo, las del estatal que son las más castigadas en términos de presupuesto y las que más escuelas tienen bajo su mando.*

✓ Ingreso a la función supervisora federalizada

Es evidente dos tipos de *política supervisora aquella reconocida o explicitada y otra no explicita* pero que opera en la función, como ocurre en el acceso al campo de la supervisión, donde se observa una notable preocupación por parte del personal más joven de los federalizados, porque es en éste donde ingresan al puesto a través de una propuesta sindical o invitación y no por exámenes de oposición al cargo, quienes lo señalan como negativo, al considerarse inexpertos en el servicio, en las funciones docentes y directivas.

Lo expresado hecha a bajo toda norma escalafonaria, así como también cualquier otro aspecto que obligue a la supervisión federal a cubrir ciertos requisitos, lo que la convierte en *letra muerta, impregnada de significados flotantes y de imaginarios*; aunque también es de resaltar que los diseñadores de políticas no dependen única y exclusivamente de sus propias alternativas de solución y de su capacidad de negociación política, sino de las acciones que realizan otros actores y otras organizaciones, en este caso los supervisores en cada una de las zonas.

Finalmente, el supuesto de que las políticas son diseñadas por personas que forman parte de organizaciones, entienden el origen y la naturaleza de su “cliente”, “publicidad” diría Bazúa, analizan los componentes de la organización especialmente lo relacionado con los roles, los intereses, los valores, los conflictos y las tensiones de los diferentes actores que identifican una situación problemática, problematizan en torno a ella y construyen alternativas racionales (deseables) de solución; *la política de la función supervisora falla al no integrar los componentes que la determinan, por tanto no puede constituirse como tal.*

✓ **Ingreso a la función supervisora estatal**

A diferencia del federalizado, la supervisión estatal no cuenta con un perfil preestablecido, aunque si bien, para el federal es necesario ser docente y directivo para aspirar a la supervisión, en el estatal, no es así, lo cual es comprensible, considerando que la clave de supervisor es de confianza.

Si bien los supervisores estatales en un 100 % con base en las evidencias empíricas, señalan contar con la formación directiva y docente, no representó su ascenso inmediato a la función, más bien, fueron luchas e intentos por años para ser reconocidos e invitados para ser supervisor, pese a ello, es catalogado como un reconocimiento de su trayectoria académica, no así en los federales.

Es menester señalar que en el caso de los supervisores estatales si hay una variante en la norma, lo concerniente a los cursos de inducción, y en el 2009, la aplicación de un examen de selección para quien desee realizar la función supervisora.

Pese a contar la SEV con un nuevo mecanismo de acceso para la supervisión estatal, a la fecha no se ha consolidado, debido a su poca difusión y a la presencia de intereses particulares muy por encima de las necesidades contextuales de los planteles escolares de la entidad veracruzana.

❖ Encuentros y desencuentros entre subsistemas por tipo de sostenimiento

El mecanismo de acceso a la función no queda exenta a variaciones entre los subsistemas, así en el federalizado éste se encuentra regulado por puntaje en escalafón, el cual es avalado por el SNTE, sin embargo, para acceder a esta función deben poseer la clave de directores escolares, debido a su carácter de base, es decir, que es propiedad de quien desempeña la función supervisora, además de constituir un requisito para ascender al puesto de Jefe de Sector.

Lo anterior ha generado descontento en lo concerniente al ingreso, ya que la norma e incluso los nuevos mecanismos de acceso difícilmente podrán consolidarse debido, a los vicios de carácter sindical que obstruyen cualquier intento de transparencia, en este sentido, se hace evidente dos poderes reglados el proveniente de la SEV y el sindical.

En conclusión podemos señalar que la hechura de las políticas de la supervisión, es decir, su *diseño, implementación y evaluación no puede analizarse al margen de la organización en la cual habrá de concretarse* y por supuesto sin perder de vista a los actores que la conforman.

4.1.2. Gestión y administración pública

Como se expresó en el anterior capítulo, la política pública educativa de las Direcciones Generales de Educación Primaria, define las funciones que deben desarrollar los supervisores escolares a través del Manual de Supervisor de Zona.

El Subsistema Federalizado se basa en el “*Manual del Supervisor de Zona*”, dado a conocer en 1987; dicho documento describe los aspectos a aplicar por el supervisor escolar durante las visitas a los centros escolares para verificar el estado del plantel, tanto en el aspecto administrativo como el técnico pedagógico.

Si bien en la supervisión estatal se cuentan con materiales provenientes de la federación respecto a la función y emplean uno denominado “*Disposiciones*

Generales para la Organización y Funcionamiento de las escuelas oficiales y particulares”, el cual es ajustado cada ciclo escolar por la Dirección General de Educación Primaria Estatal, dichas adecuaciones obedecen básicamente a los aspectos administrativos que deben cubrir supervisores, directores y docentes, y si bien tocan aspectos de carácter académico, sólo emiten fechas de realización y los documentos que deberán entregar para validar los eventos realizados, carecen de documentos regionales ex profeso para ello.

Por lo que ***la ausencia de una normatividad y/o manual de funciones del supervisor escolar***, ocasiona una diversidad de procedimientos para atender los asuntos relacionados con la tarea sustancial de esta figura.

Es por lo expresado que la supervisión estatal y federal ***está inclinada a las tareas de índole administrativo en detrimento de las sustantivas como es la academia***; aún cuando la totalidad de los entrevistados reconocen como tarea fundamental impulsar el trabajo académico en las escuelas y promover el trabajo colaborativo; dicha separación impide el acompañamiento puntual en la determinación curricular desde lo institucional hasta el aula.

En otras palabras, la carga administrativa es el punto neurálgico de la función supervisora, al atender diversos programas educativos y disposiciones de las Direcciones Generales de Educación Primaria, coloca a los supervisores en la disyuntiva de atender los aspectos administrativos, relegando en los equipos de apoyo técnico-pedagógico los relacionados con el trabajo de asesoramiento y académico hacia los docentes, pero no el acercamiento con los directores, son los supervisores quienes se encargan de la realización de reuniones con ellos.

Además existe ***un grave problema de planeación, de seguimiento y evaluación en las funciones***, mismo que hace presencia en el Manual (ver capítulo II); que da cuenta de una notable ausencia en:

- El diálogo y de acciones comunicativas entre departamentos.

- La ambigüedad en las funciones
- El trabajo colaborativo y cooperativo, principalmente en la supervisión federal.

Uno de los aspectos que agudiza el trabajo de gestión en términos de calidad tanto en lo federal como estatal, es la infraestructura y el presupuesto asignado a las funciones supervisoras, nada satisfactorio en tanto operan con pésimas condiciones como edificios prestados, equipos de cómputo obsoletos o en su carencia total; además de una remuneración poco correspondida con sus obligaciones.

Lo expresado conduce a pensar que *las políticas supervisoras a pesar de haberse diseñado en condiciones determinadas para resolver problemas específicos, no obtienen los resultados deseados*; es decir, para ambos subsistemas con “políticas diferentes”, pero con un propósito similar de atender y resolver problemas educativos del nivel básico, tienen resultados diferentes al concretarse en el seno de organizaciones con visiones y misiones que pudieran decirse son similares, pero que cuyos actores y sus intereses personales le imprimen lógicas de apropiación, interpretación, de acción, etc. y por lo tanto resultados diferentes.

4.1.3. Política para la formación del sujeto supervisor

La formación de todo profesional dedicado a la educación, es una necesidad imperante para:

- ✓ Actuar e incidir en los juegos culturales y estratégicos del sistema.
- ✓ Conocerse asimismo
- ✓ Fortalecer su identidad de formador(ado)

Más aún cuando hablamos de actores que tienen el compromiso de traducir y mediar las políticas públicas con las instituciones escolares y determinar su ciclo con base en la agenda de trabajo ex profeso para tal fin.

Desde este horizonte reflexivo, se sitúan los discursos de los supervisores

veracruzanos, relacionados con las oportunidades oficiales para seguirse actualizando y con ello desarrollar competencias directivas, de gestión académica y administrativas esenciales para su ejercicio, así como alternativas de enriquecimiento y/o mejora.

❖ **La formación en el marco de las Reformas Integrales en Educación Básica**

En las últimas décadas la formación del profesional educativo ha venido siendo una gran preocupación para poder arribar exitosamente a las reformas integrales en educación, de tal manera que, se ha venido ofertando cursos y talleres; en el caso que nos ocupa la supervisión, está ha sido *muy inconsistente y poco situada a las funciones* que realizan para los dos tipos de sostenimiento.

Lo que complica aún más es la *desinformación de estas oportunidades de capacitación*, y cuando éstas se divulgan, en una gran mayoría de casos, obedece a situaciones improvisadas, por que pierden credibilidad y si a ello se le auna que estas oportunidades difícilmente integran la diversidad contextual con las que operan los supervisores, lo convierte en un fantasma o bien en un campo de conflictos.

El desconocer los diversos campos de acción de los supervisores, en un Estado con una geografía muy dispersa comparado con otros, entorpece cualquier proyecto de capacitación y aleja la posibilidad de que éstos profesionales se formen desde el marco de sus propias necesidades contextuales.

❖ *Contenidos temáticos para la formación supervisora*

En relación con los contenidos a incorporarse como temáticas imprescindibles en la formación de toda supervisión, se señala cómo primer elemento que sean estos profesionales quienes decidan en consenso sus necesidades de aprendizaje y desarrollo de competencias, bajo la premisa que la función debe integrar, lo concerniente a las políticas, lo educativo (el perfil y teorías diversas) y la gestión.

Las políticas en diversas vertientes, social, económica y educativa son más que

necesarias, en tanto son el soporte que orienta sus acciones, desde que se les brinda como norma, las traducen como agenda y las median en los contextos escolares.

En relación con lo educativo se alude a la importancia de organizar el tiempo, sí también se considera importante que se aborden teorías alternativas no sólo de la supervisión, sino también aquellas vinculadas con las teorías de la negociación o bien, se agregaría de las acciones comunicativas.

Finalmente, *los contenidos deben ser contruidos desde las necesidades de sus usuarios, que considere la diversidad contextuales, los problemas y los riesgos que en su función son parte de su ejercicio.*

4.2. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA VINCULADAS CON LA CONTRATACIÓN, LAS FUNCIONES Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SUPERVISORES ESCOLARES

Con base en el análisis de las evidencias empíricas tenemos que la política de la supervisión no es consistente en su planteamiento y que en definitiva para lograr lo que se propone necesita:

- ✓ Crear un sistema de la función tanto para el subsistema Federal como para el Estatal.
- ✓ Integrar en el sistema a ambos subsistemas a fin de que trabajen de manera conjunta, articulados por un programa de trabajo, donde existan los recursos necesarios y suficientes para la realización de las acciones

Dicha política conllevaría a:

- Reestructurar las zonas de supervisión en especial las concernientes a la federación.
- Priorizar los programas federales que favorecen el desempeño de los planteles educativos y dar seguimiento.
- Distribuir equitativamente las funciones de la supervisión.

- Diseñar procesos de selección para el ingreso a la supervisión y finiquitar el amiguismo para acceder a ella.
- Establecer alianzas con la comunidad educativa para lograr metas y objetivos comunes.

Atender los aspectos anteriores, permitirá que la supervisión sea un espacio clave, estratégico, de mediación entre las políticas públicas y los actores escolares que las determinan; de esta manera, resolverá de manera procesual, las demandas sociales y responderá a los cambios intempestuosos del mundo, el sistema y la vida.

Por ende, urge rediseñar las políticas públicas tomando en consideración esas características que lo hace complejo (condiciones socioculturales, de dispersión geográficas, de intereses particulares –sindicales-, etc.), que invite al diseñador de las mismas a encarar una “realidad”, a través de la problematización, de la connotación y denotación de la función; aún cuando definir las acciones que configuran e implementan las políticas resulten ser un acto con altas dosis de subjetividad, (elementos de orden cognitivo, afectivo, políticos etc.), no exentas divergencias por las miradas de otros.

Desde este enmarque de las políticas públicas de la supervisión para la Educación Básica en Veracruz, el horizonte de implementación deberá integrar los cambios de los marcos de cada uno de los subsistemas pensando en:

- ✓ El tomador de decisiones que es renovado por sexenio o bien, por indicaciones del titular en turno, el cual le imprime una nueva lógica producto del marco desde el cual percibe su realidad u otra
- ✓ El contexto (interno, próximo, macro y de cambios globales) original en el cual se pensó la política, y que probablemente se considere que ya no es la misma.
- ✓ El propio efecto acumulativo de adaptaciones.

Las políticas públicas de la función supervisora en su estructura lógica de implementación y en la configuración de su agenda, deben *posibilitar el reenmarque del modo en que se teoriza la función y se opera con sus respectivos marcos e intereses, entre muchas otras razones.*

En conclusión podemos señalar que la hechura de las políticas supervisoras, es decir, *su diseño, implementación y evaluación supervisora no puede analizarse al margen de la organización* en la cual habrá de concretarse y por supuesto sin perder de vista a los actores que la conforman.

En virtud de lo anterior, es factible y pertinente que los tomadores de decisión de la SEV no sólo interpreten la norma proveniente de la SEP –federalizada, sino que a partir de los tipos de contextos escolares (sostenimiento) se introduzcan poco a poco a las teorías de la organización de los enfoques mixtos, para dar posibles respuestas al por qué una política que se diseña en condiciones determinadas para resolver un problema específico, tiene resultados diferentes al concretarse en el seno de organizaciones con visiones y misiones que pudieran decirse son similares, pero que cuyos actores y sus intereses personales le imprimen lógicas de apropiación, interpretación, de acción, etc. y por lo tanto resultados diferentes.

Por último a este análisis organizacional debe considerar en su agenda, como el instrumento construido a partir de la mirada problematizadora de actores/jugadores que no solo ponen en juego sus valores e intereses personales en la conformación de la misma, sino que suman también los de las organizaciones a las que pertenecen, como podría ser el SNTE.

En virtud de que a todas luces resulta un tanto ocioso justificar la relevancia de los análisis organizacionales para los estudios de política pública, partiendo, claro del argumento de que toda política pública, aunque la hacen las personas, estas forman parte de una organización (intenciones, ideales, imaginarios, etc.), es decir no las piensan en abstracto y mucho menos las implementan y evalúan al margen de algún contexto organizacional específico, la SEV y los colegiados de la supervisión deben crear sus propias normas acordes desde el eje fundamental que es la educación.

Fuentes de información

- Aguilar, Luis F. (2004), “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54. Enero- abril, 2004. pp. 15-38.
- Aguilar, Luis F. (1997), “Estudio Introductorio”, en Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas*, México: FCE, pp. 13-34.
- Baker, Judy (2000): “Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza, Manual para Profesionales”, World Bank, Washington D.C.
- Bolívar, Antonio. (1996). *Cultura escolar y cambio curricular*. Bordón.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), “Políticas Públicas y Desarrollo”, en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México: El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 51-82
- Calvo Pontón, Beatriz, et al. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. Tendencias de la supervisión escolar. París: UNESCO
- Cardozo, Myriam (2000): “La evaluación de las políticas públicas, Metodologías, Aportes y Limitaciones”, en *Revista de administración Pública*, México 2000.
- Dussel, Enrique. (2001). *Hacia una filosofía política crítica*. Bilbao: Desclée de Brouwer
- Elliott, Jhon. (1993). *El cambio educativo desde la investigación-acción*. Morata: Madrid.
- Ezpeleta, Justa. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. París: UNESCO, pp. 567 – 574.
- Gunn, L.A. (1978) “Why is Implementation so Difficult?” en *Management Services in Government*, 33: 169-176.
- Latorre, Delio, et al. (1999). *Bases metodológicas de la Investigación. Educativa*. Barcelona: Hurtado.

- Meneses Martínez Sonia. (2006). Tesis de maestría “Desarrollo y análisis de experiencia de planeación estratégica para la mejora de la gestión de la supervisión escolar”. Universidad Pedagógica Veracruzana.
- Morin, Edgar. (1999). *La cabeza bien puesta. Reformar la reforma, reformar el pensamiento*. Argentina: Nueva visión.
- Pedró, Francesc e Irene Puig (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada* (capítulo I: ¿Sirve para algo la política educativa? y capítulo II: El análisis de políticas educativas). Paidós: Barcelona.
- Ortegón, Edgar, et al, (2005): “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, *Manuales 42*, CEPAL: Santiago de Chile.
- Pozner, Pilar (Coord.). (2000). *Competencias para la profesionalización de la gestión educativa. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa*. Buenos Aires, IPE-UNESCO-Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Buenos Aires.
- Ramírez, R.R. (2000). “La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación”, en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000, tomo I* (pp. 173-192). México: SEP.
- Sabatier, P. (1986a) “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.
- Zemelman, Hugo. (1998). *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*. México: Siglo XXI editores.

ANEXO 1

FICHA DE IDENTIFICACIÓN

Estimado Supervisor (a):

Con el propósito de obtener información sobre los supervisores participantes en la investigación, se le solicita de la manera más atenta dar respuesta a las siguientes preguntas, haciendo de su conocimiento que esta información es confidencial y con fines académicos.

¡Muchas gracias por su colaboración!

Instrucción: Marque con una x o conteste, según corresponda, lo que se le solicita:

Sostenimiento: Estatal () Federalizado ()

No. supervisión escolar:

I. Datos Personales

Edad:	Género: F () M ()	Antigüedad en años
		En el sector educativo En la función de supervisora

II. Escolaridad

NIVEL		Situación		Institución	
Normal Básica	Sin licenciatura	()	Pasante	()	
	Con licenciatura	()	Titulado	()	
Normal Superior	Especialidad en:		Pasante	()	
			Titulado	()	
Licenciatura	En:		Pasante	()	
			Titulado	()	
Maestría	En:		Pasante	()	
			Titulado	()	
Doctorado	En:		Pasante	()	
			Titulado	()	
Otros (especifique):			Institución que lo otorga:		
Cursos recibidos del 2006 a la fecha relacionados con la función supervisora:					
Nombre	Institución que lo otorga		Fecha de recibido		

III. Experiencia Profesional

Cargos que ha desempeñado en el sector educativo durante su experiencia laboral, (puede ser más de uno)									
Docente	()	Subdirector	()	Director	()	ATP	()	Otro especifique	()
Aunado a las tareas de supervisión, realiza alguna otra actividad SÍ () No ()									
Especifique:									
Participa en Programa de Carrera Magisterial:					¿En qué vertiente(s) ha participado?				
Sí	()	No	()	1°	()	2°	()	3°	()
Mencione desde qué año ingresó al programa					Señale el nivel en que se encuentra actualmente				
		A	()	B	()	C	()	D	()
		E	()						

IV. Condiciones en las que se realiza la función

A) Personal que labora en la supervisión		Cantidad		Condición laboral		
Secretaria	Si () No ()	Base	()	Eventual	()	
ATP	Si () No ()	Base	()	Eventual	()	
Personal de apoyo	Si () No ()	Base	()	Eventual	()	
Otro especifique		Base	()	Eventual	()	
Edificio						
B) Infraestructura		Propio	()	Rentado	(PRESTADO)	
Cuenta con espacios	Privado	()	Sala de juntas	()	Área de cómputo	()
	Área administrativa	()	Bodega	()	Biblioteca	()
	Línea telefónica	()	Computadoras	()	Rotafolio	()
	Internet	()	Impresoras	()	Proyector de acetatos	()
	Fax	()	Cañón	()		

V. Práctica supervisora

Total de escuelas que supervisa:					
Cuántas de organización completa	()	Urbanas	()	Número de municipios que atiende ()	
Cuántas de organización incompleta	()	Rurales	()		
Tiempo en horas para llegar a las escuelas		Transporte que utiliza		Población que se supervisa	
Menos de 30 minutos	()	Vehículo particular ()		Director(as)	() subdirectores ()
1 a 2 horas	()	Vehículo privado ()		Docentes	() ATP ()
3 o más horas	()	Otro especifique:		Personal de apoyo y administrativo ()	
En promedio cuantas visitas realiza durante el ciclo escolar a las escuelas ()					
Indique las principales razones por las que realiza la supervisión del 1 al 5, 1 es el más bajo y 5 el más alto					
a) Inauguración y clausuras de ciclo escolar	1		3	4	5
b) Inauguración de espacios educativos	①	○	③	④	⑤
c) Entrega de equipos y mobiliario	1	2	3	4	5
d) Presentación de docentes y directivos	①	②	○	④	⑤
e) Seguimiento a programas oficiales	1	2	3	4	
f) Problemáticas relacionadas con la organización y funcionamiento de las escuelas	①	②	③	○	⑤
g) Actos cívicos y/o sociales	1	2		4	5

Mencione las principales actividades que debe realizar un supervisor(a)

1. Asesorar al personal de las escuelas	5. Dar seguimiento a las actividades técnico pedagógicas de la zona
2. Visitas a los centros escolares. Ser el enlace para retroalimentar y coordinar las funciones y actividades entre las áreas técnicas, normativas y administrativas.	6. Orientar a padres de familia
3. Elaborar el proyecto educativo de zona	7. Asistir a todos los cursos de actualización
4. Promover actividades de formación docente	8. Participar en las reuniones de consejo técnico de zona

De las anteriores, mencione la(s) que realiza usted con mayor frecuencia

En caso de considerarlo oportuno mencione algunas razones por las cuales no realiza algunas de ellas

1	5
2	6
3	7
4	8

Áreas o instancias con las que se vincula para desempeñar sus funciones 1 es el más bajo y 5 el más alto

Director(a) de Educación Primaria	①	②	③	④	⑤
-----------------------------------	---	---	---	---	---

Comentarios Generales:

¡Gracias!

ANEXO 2

GUÍON PARA LAS ENTREVISTAS

Asuntos de interés

Resulta imprescindible obtener información complementaria a lo largo de la sesión. En el momento que se considere oportuno (no necesariamente al iniciarla) preguntar:

- a) Los años que tiene trabajando en el mundo de la educación.
- b) Los años que tiene como Supervisor.
- c) ¿Cuáles fueron los motivos por los accedió o quiso ser supervisor
- d) ¿Ha participado en acciones formativas en los últimos cinco años? ¿En cuáles?

Contenido de las preguntas

1. En el desempeño de su función supervisora, ¿cuáles son las tareas que le resultan más satisfactorias y cuáles le resultan menos satisfactorias? ¿Por qué?
2. ¿Considera necesaria una formación específica para la función supervisora? ¿Por qué?
¿Cuándo debería recibirse esa formación?
 - Durante los estudios de la Normal. ¿Por qué?
 - Antes de acceder al cargo (una vez que se está trabajando como docente). ¿Por qué?
 - Inmediatamente después de acceder al cargo. ¿Por qué?
 - Después de acceder al cargo, a lo largo del desarrollo de su función supervisora. ¿Por qué?
3. ¿Cómo valora la oferta de formación para la Supervisión disponible en México durante estos últimos años? En cuanto a:
 - Contenidos
 - Metodología
 - Papel de las personas que la imparten
 - Materiales de apoyo
 - Modalidad de formación (curso, taller, seminario, ciclos de conferencias, etc.)
4. ¿Cuáles son sus propuestas para la mejora de dicha formación? Especifique con respecto a:
 - Contenidos
 - Metodología
 - Papel de las personas que la imparten
 - Materiales de apoyo
 - Modalidad de formación (curso, taller, seminario, etc.)

5. ¿Qué le recomendaría a la persona que, en un futuro, tuviera que ocupar su lugar y relevarle en su puesto como supervisor/a? [naturalmente, piense en una persona a la cual usted aprecia]
6. Puede añadir cualquier otra cuestión o aspecto que considere resulte relevante

ANEXO 3

GUÍON PARA LOS GRUPOS DE DISCUSIÓN

Asuntos de interés

Resulta imprescindible obtener información complementaria a lo largo de la sesión. En el momento que se considere oportuno (no necesariamente al iniciarla) preguntar:

- a) Los años que tiene trabajando en el mundo de la educación.
- b) Los años que tiene como Supervisor.
- c) ¿Cuáles fueron los motivos por los accedió o quiso ser supervisor
- d) ¿Ha participado en acciones formativas en los últimos cinco años? ¿En cuáles?

Contenido de las preguntas

1. En el desempeño de su función supervisora, ¿cuáles son *las tareas* que le resultan más satisfactorias y cuáles le resultan menos satisfactorias? ¿Por qué?
2. ¿Considera necesaria una formación específica para el ejercicio de la función supervisora? ¿Por qué?
3. ¿Cómo y cuándo debería llevarse a cabo?
 - Durante los estudios de la Normal. ¿Por qué?
 - Antes de acceder al cargo (una vez que se está trabajando como supervisor/director/docente). ¿Por qué?
 - Inmediatamente después de acceder al cargo. ¿Por qué?
 - Después de acceder al cargo, a lo largo del desarrollo de su función supervisora. ¿Por qué?
4. ¿Cómo *valora la oferta de formación* para el colectivo que ejerce la Supervisión disponible en México durante estos últimos años? ¿En qué se diferencia de la oferta que hay en la actualidad? Especifique en cuanto a:
 - Contenidos
 - Metodología
 - Papel de las personas que la imparten
 - Materiales de apoyo
 - Modalidad de formación (curso, taller, seminario, ciclos de conferencias, etc.)
5. Si usted fuera el responsable de la formación de supervisores ¿Qué sugerencias haría para mejorar la oferta de formación de este colectivo? Especifique con respecto a:
 - Contenidos
 - Metodología
 - Papel de las personas que la imparten
 - Materiales de apoyo
 - Modalidad de formación (curso, taller, seminario, etc.)
6. Puede añadir cualquier otra cuestión o aspecto que considere resulte relevante