

LA SUPERVISIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA. UNA REFORMA PENDIENTE*

Guillermo Tapia**

Presentación

Las reformas educativas de la última década, orientadas a mejorar la calidad de la educación, han enfatizado el cambio curricular, organizacional, institucional y del trabajo docente a nivel de las escuelas. Sin embargo, son cambios poco articulados en los procesos de gestión cotidiana del sistema educativo, en la medida en que no han involucrado de manera efectiva a los supervisores escolares. En este trabajo se busca evidenciar la necesidad de una reforma de la supervisión escolar. Se asume que la estructura y la orientación de la supervisión pueden constituirla como la instancia promotora del cambio en el interior de las escuelas, al articular las diversas reformas, asegurar y evaluar su implantación.

En este trabajo se revisa el lugar que ocupa la supervisión en el esquema organizacional de los sistemas educativos, el carácter de la inspección en los sistemas centralizados y los procesos de cambio implicados en la fase de descentralización. Con base en ello se busca caracterizar los elementos constitutivos de la reforma necesaria y se describe la coyuntura actual del sistema educativo mexicano, para visualizar la importancia y urgencia de la reforma de la supervisión escolar. En este documento no se elabora una agenda para la reforma, pero sí se proveen algunas coordenadas para la discusión y el diseño de políticas para transformar la supervisión. Con todo lo anterior se pretende abrir un campo para la discusión y la investigación

educativa, mismo que en nuestro país continúa fuera del ámbito del debate público.

La organización de los sistemas educativos y la supervisión escolar

Tanto la inspección como la supervisión escolar son funciones y responsabilidades del Estado, asumida por cualquiera de sus órdenes de gobierno: nacional, estadual¹ o municipal. Su naturaleza, orientación y contenido se especifican de acuerdo con las políticas educativas del Estado y de la organización de la administración pública en determinado momento histórico. La definición de funciones y formas de operación de la inspección o de la supervisión escolares dependen tanto de la forma como se organiza el sistema educativo como de los objetivos concretos que les son asignados. De acuerdo con lo anterior, las funciones de inspección pueden atender a las necesidades de la administración educativa, mientras las funciones de supervisión han de atender las necesidades de las escuelas.

La función inspección alude a una estructura de control y vigilancia que la administración educativa establece para asegurar que las políticas educativas y el conjunto de normas legales, pedagógicas, administrativas y laborales se cumplan en las escuelas. La función supervisión, en cambio, se refiere a una estructura de control de apoyo, que se concreta en tareas de evaluación de los procesos y resultados escolares para proveer de asistencia técnica en materia pedagó-

* El autor agradece las contribuciones al contenido de este documento por parte de Margarita Zorrilla y de Cecilia Fierro. Este documento toma elementos del estudio "Perfil de la función supervisión para el sistema educativo de Guanajuato", con autorización de la Secretaría de Educación de Guanajuato para su publicación. La responsabilidad del texto es sólo del autor.

**Profesor investigador en la Universidad Iberoamericana-León.

gica y administrativa. La función supervisión, si bien tiene una naturaleza distinta al centrar su atención en lo que sucede en las escuelas, no deja de cumplir tareas encomendadas a la inspección.

En los sistemas educativos modernos —aquellos que se desarrollan a la par que se constituyen los estados nacionales— las funciones de inspección y de supervisión han sido asignadas a un nivel de su organización. Aunque como función corresponde a todos los órdenes de la administración educativa, la inspección-supervisión se ha conformado como un puesto jerárquico intermedio, entre la administración educativa y las escuelas (véase el esquema 1). Al responsable de ese puesto, inspector o supervisor, se le ha asignado poder y autoridad para realizar las funciones especializadas de control y de apoyo. A su vez, el puesto ha constituido una profesión con saberes y competencias específicas que sólo quienes han sido formados en ellos pueden ejercerlo.

A la autoridad política nacional, estadual o municipal (nivel I) se le atribuyen —mediante la legislación— funciones como elaborar políticas educativas y dirigir e instrumentar programas válidos para la demarcación territorial de su jurisdicción. Al inspector o supervisor (nivel II) se le asignan funciones de control, comunicación, enlace, vigilancia, seguimiento de las políticas, de los programas y su instrumentación, en su

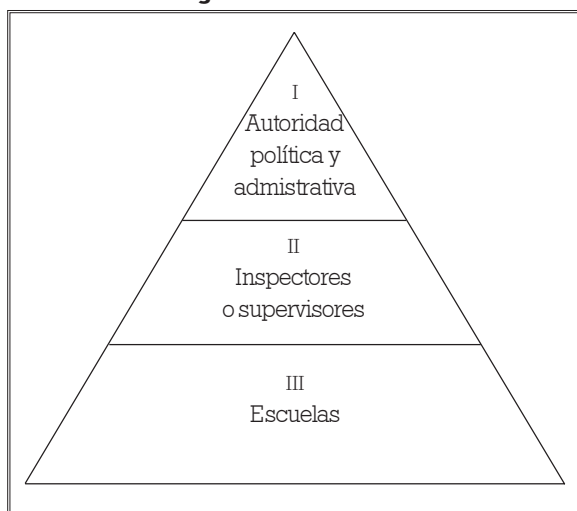
ámbito territorial de actuación, denominado zona o distrito escolar. A las escuelas (nivel III) se les delega las tareas de instrumentar, operar y evaluar las políticas y los programas en el ámbito de la institución.

El alcance de las atribuciones de los niveles I y II depende, sin embargo, de la organización del Estado y del sistema educativo; es decir, si se trata de organizaciones centralizadas, descentralizadas, en proceso de centralización o de descentralización. La diferencia sustancial entre tales modos de organización del sistema educativo y sus procesos de cambio es la distribución socioespacial de las capacidades para la toma de decisiones y para el control de la implantación de las mismas entre los distintos actores administrativos, educativos y sociales. En este sentido es que se puede afirmar que de acuerdo con la organización del sistema educativo, se configuran la naturaleza, la orientación y el contenido de las funciones que debe cumplir cada uno de los niveles en los que se organiza dicho sistema, en especial los referentes a la supervisión escolar.

Pero la forma de organización de un sistema educativo no es neutra. Su organización centralizada o descentralizada es producto de relaciones de poder entre los actores, y de sus estrategias de dominación y control de la sociedad y del territorio. El conflicto entre distintos grupos de interés, cada uno con determinado proyecto social y educativo, posibilita los procesos de cambio de unas formas de organización a otras. En ese sentido, la organización del sistema educativo alude a una distribución específica del poder (concentrado o desconcentrado; para la unidad o para la diversidad) para implantar un proyecto y una misión asignada a la educación. Tal distribución del poder define las capacidades de toma de decisión de los distintos órdenes de gobierno, al mismo tiempo que precisa la naturaleza y orientación de las funciones de control, por medio de la inspección o la supervisión escolar.

En los procesos de cambio en la organización de los sistemas educativos —como la descentralización—, la supervisión de las escuelas se ve afectada en cuanto al sentido y la orientación de sus tareas específicas, para enfocarlas a mejorar de manera constante los procesos escolares y docentes.

Esquema 1
Niveles de la organización del sistema educativo



Para constituir el campo de la reforma necesaria de la supervisión escolar se parte del supuesto de que la descentralización de los sistemas educativos en América Latina, y en México en particular, no ha implicado aún la transformación de las pautas de inspección heredadas de los sistemas centralizados, para traducirlas en sistemas de supervisión tal como se ha delimitado este concepto. En los siguientes apartados se buscará caracterizar a la inspección y la supervisión escolar en los procesos de centralización y descentralización, y encontrar ahí los elementos para una agenda posible que dirija la reforma de la supervisión escolar.

La centralización, las reformas educativas y la supervisión escolar

Entre 1880 y 1970 se consolidaron los estados nacionales en América Latina. El gobierno general de cada país se organizó de manera estable conforme a un modelo: federal o unitario. Predominó, sin embargo, la centralización del poder. Con una autoridad nacional fuerte, se impulsaron medidas orientadas a fortalecer la identidad y la lengua nacionales, a difundir la historia patria. Los gobiernos se propusieron universalizar el acceso a la enseñanza (ampliación de la cobertura), con fines de formar a los ciudadanos, asegurar la igualdad y atender las funciones económicas y distributivas de la educación formal. La implantación de esas medidas implicó integrar sistemas educativos nacionales centralizados, en la mayor parte de los países del continente.

El protagonismo del gobierno nacional en el gran proceso de alfabetización y escolarización de la población trajo consigo la concentración de facultades en materia de formulación de políticas, planes, programas, estrategias y, especialmente, en el ámbito del financiamiento. En algunos países subsistieron las competencias de los gobiernos locales. En otros, éstos últimos entregaron su función al gobierno nacional. La centralización resultante se expresó en el establecimiento de currículos nacionales, libros de texto únicos, estrategias nacionales de reclutamiento y formación de maestros, producidos por una administración educativa nacional

que tendió a uniformar y homogeneizar el contenido de sus decisiones sin atender a la diversidad de las sociedades.

En este contexto de centralización y uniformidad que hacen viable el acelerado crecimiento de la escolarización de la población— a la sociedad se le restó la capacidad de vigilar lo que sucede en las escuelas. El Estado y la administración educativa establecieron para sí la función y el puesto de inspección y la supervisión escolar, configurando con ello el papel profesional del inspector de escuelas.

En el marco de la construcción centralizada de los sistemas educativos nacionales, la función de inspección se especificó en tareas de *control*, *vigilancia*, *verificación* y *enlace* en los procesos de implantación escolar de:

- Las políticas de contenidos curriculares nacionales (lengua oficial, gramática, aritmética, historia patria), es decir, seguimiento de planes y programas de estudio, uso de libros de texto u otros materiales educativos provistos por el Estado.
- Las políticas de escolarización de la población: inscripción, permanencia, acreditación y certificación de los alumnos.
- Las políticas laborales del magisterio: asistencia, incidencias de personal, sanciones laborales; promociones escalafonarias; funcionamiento ordinario de las escuelas.



- Las políticas de provisión de recursos: construcción de inmuebles, dotación de mobiliario y recursos educativos;
- Además de la función tradicional de vigilar y verificar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos administrativos y laborales.

En los momentos de la expansión más acelerada de los sistemas educativos, especialmente de 1930 a 1970, el inspector fue el "brazo operativo" de la administración educativa para instrumentar las acciones de escolarización de la población. Al mismo tiempo cumplía con la función de asegurar la homogeneidad y la uniformidad del sistema escolar. El inspector fue, asimismo, el responsable de concretar las políticas y las metas formuladas por la autoridad administrativa central.

Desde este punto de vista, la función de inspeccionar estuvo centrada en el ámbito de la eficiencia del sistema educativo, pues su quehacer se restringió a controlar la prestación del servicio educativo, es decir, la simple escolarización de la población. Esta delimitación de la función inspección a asegurar la eficiencia en el proceso de crecimiento, restringió el desarrollo de la función supervisión, referida ésta más al apoyo que al control del trabajo en las escuelas.

Las administraciones educativas centrales, al constatar la existencia de problemas de eficiencia del sistema educativo (reprobación, deserción, entre otros), respondieron con la implantación de reformas para mejorar la enseñanza en las escuelas. Durante los dos primeros tercios del siglo XX, las reformas educativas implantadas en los sistemas educativos latinoamericanos fueron regularmente univariadas. Es decir, pretendieron modificar una sola de las variables intervinientes en los procesos escolares. Así, se realizaron múltiples reformas a los currículos, en varios países se introdujeron los libros de texto, se difundió la tecnología educativa o la sistematización de la enseñanza, se diseñaron muebles e inmuebles escolares.

Una función crucial que fue asignada a la inspección-supervisión,² fue justamente la de implantar tales reformas, cumpliendo con la actividad de comunicar las medidas adoptadas por la administración educativa; participando en la

difusión del contenido de las reformas, capacitando a directores y maestros en el manejo de nuevos enfoques, contenidos, materiales y recursos educativos. Pero no fue modificada la estructura central de las funciones de control, verificación y sanción del cumplimiento de las decisiones administrativas del gobierno nacional, y en cambio, sus funciones se hicieron más complejas al cumplir tareas de formación, capacitación, asesoramiento y evaluación de los procesos de reforma implantados en las escuelas.

Existieron, sin embargo, otros elementos de contexto y de proceso que hicieron más compleja la función del inspector-supervisor: la sindicación de los docentes y el establecimiento de regulaciones laborales mediadas por el interés corporativo gremial; la subprofesionalización del trabajo docente, dadas las estructuras de reclutamiento, formación y las estrategias de reforma educativa implantadas; el deterioro continuo de las condiciones de trabajo y la drástica disminución de los salarios del magisterio. La combinación de tales factores hizo posible que la función y el puesto de inspector-supervisor fuera un elemento clave de la gobernabilidad de los sistemas educativos centralizados en América Latina.

La descentralización, la nueva reforma educativa y la supervisión escolar

La crisis de la educación latinoamericana llegó casi en forma simultánea al agotamiento de los modelos de desarrollo económico y al inicio de los procesos de transición a la democracia en muchos países de la región (1980-1995). El saldo de la gran cruzada por la universalización del acceso a la educación primaria fue una crisis que se expresó en varias dimensiones del sistema educativo: excesivo centralismo, con la consecuente burocratización de los procesos administrativos; descenso real en el financiamiento estatal de la educación; procesos educativos ajenos a las realidades locales y regionales; proletarización de los trabajadores de la educación, aunada a una subprofesionalización de la enseñanza; bajos niveles de logro de los aprendizajes escolares; excesiva desigualdad en las posibilidades de acceso, permanencia y egreso

de la población del sistema educativo; desvinculación de los sistemas educativos de las demandas del sistema económico. En síntesis, se valoró como una crisis de calidad de la educación: ineficaz, irrelevante, ineficiente e inequitativa.

Ya desde la década de los años setenta se anunciaron programas de reforma educativa orientados a mejorar la calidad de la educación. En la mayoría de los países se aceptó que la misión de universalizar el acceso fue relativamente atendida y que la tarea contemporánea de los sistemas era mejorar la calidad de la educación. Una de las expresiones más claras de este giro en la misión de los sistemas educativos es el Proyecto Principal de Educación que estableció la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para América Latina. También es el eje rector en las declaraciones de organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Internacional de Educación (OIE), así como de las acciones de organismos de cómo el Banco Mundial, de la Declaración de Jomtién y la Declaración de Nueva Delhi.

Las grandes líneas de reforma educativa en América Latina durante los años ochenta y noventa se pueden resumir en:

- Nuevas formas de gestión de los sistemas educativos, que implican descentralización, sistemas de información y de evaluación.
- Nuevas formas de gestión de los establecimientos escolares, que conllevan innovaciones del currículo y mayor margen de autonomía para la toma de decisiones.
- Profesionalización de la acción de los ministerios de educación y de los demás actores del sistema, especialmente los directores de escuela y los docentes.
- Enfatizar los procesos de los sistemas educativos, para asegurar el aprendizaje.

Por supuesto, tales líneas de reforma constituyeron un cambio significativo en la misión de los sistemas educativos. Se planteó una misión relacionada con "mejorar los niveles globales de calidad de los aprendizajes".³ "Asegurar el acce-

so a la educación y mejorar la calidad de ésta, sobre la base de los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia".⁴ "Asegurar niveles aceptables de calidad para todos para, a través de una buena educación, alcanzar la equidad y estabilidad social y una mayor productividad económica".⁵ En síntesis, proveer una educación de calidad para la ciudadanía, el desarrollo social y la competitividad económica de la población.

Bajo tales premisas se inició una nueva manera de afrontar los procesos de las reformas educativas. No serán reformas univariadas, como en la etapa anterior, sino reformas sistémicas o integrales, porque afectan a los distintos componentes organizativos, curriculares, políticos y financieros de los sistemas educativos.

En casi todos los países de América Latina los objetivos de las reformas son la *calidad* (mejores resultados de aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales), la *eficiencia* (mejor uso de los recursos y búsqueda de recursos alternos) y la *equidad* (inclusión de aquellos sectores tradicionalmente marginados). Bajo esos objetivos casi comunes, los componentes de las reformas han sido compartidos por muchos países:

- Componentes referidos a las escuelas se dirigen al trabajo del director, a la participación de la comunidad y los maestros en el gobierno de la escuela, y a la infraestructura física.
- Componentes referidos a los procesos de enseñanza aprendizaje en la sala de clase, aluden al nuevo currículo, los libros de texto, materiales educativos y, especialmente, la evaluación de los niveles de logro de los aprendizajes escolares.
- Componentes referidos a los sistemas de apoyo a las escuelas, que se concretan en sistemas de información para la planeación, la capacitación y actualización de maestros, la investigación y la evaluación de los sistemas educativos. Dentro de este sistema de apoyo se ubican también las reformas a la organización de la administración educativa y a los procesos de formulación de políticas educativas. Esto es, las reformas que impul-

san procesos de descentralización de los aparatos administrativos de dirección, conducción, operación y control del sistema educativo.⁶

Se puede apreciar que las reformas de descentralización —que implican a la organización del sistema educativo— se han articulado en algún grado con las reformas referidas a la gestión de las escuelas, a la profesionalización de los maestros, a la participación de las comunidades y al currículo, mismas que conllevan la posibilidad de una mayor eficacia de la acción educativa. Esto puede significar que la distribución de competencias decisionales de los distintos niveles de la organización del sistema educativo se modifica para orientar dichas competencias hacia el aseguramiento de los niveles de logro de los aprendizajes escolares.

Aunque la mayor parte de las reformas de descentralización se han justificado desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos financieros (indispensable en un entorno de crisis económica, deuda externa y déficit de las finanzas públicas), también la descentralización se ha justificado como una reforma que produce mayor calidad en la educación, porque si “la toma de decisiones se encuentra más cercana al nivel de la escuela, el currículum estará más adaptado al ambiente local, generará mayor sentido de pertenencia y estimulará a todos los actores de la comunidad educativa”.⁷

Las reformas de descentralización han tenido diversos procesos, contenidos y alcances en los países de la región latinoamericana. En varios países la decisión de descentralizar provino del centro (autoridad nacional), con distintos grados de consenso y niveles de negociación con otros actores.⁸ Esta descentralización a consistido en transferir en facultades y atribuciones del gobierno central hacia otros niveles del gobierno: estadual (provincial o regional) o municipal.

En el esquema de modelos, la descentralización presenta variantes como se muestra en el esquema de descentralización.⁹ Las modalidades de descentralización y los niveles de gobierno implicados en la transferencia y recepción de facultades se han especifica-

Esquema de descentralización

| | |
|-------------------|---|
| Gobierno nacional | Gobierno estadual (en estados federales). |
| Gobierno nacional | Gobierno provincial, regional o departamental (en Estados unitarios). |
| Gobierno nacional | Gobierno municipal o distrital. |
| Gobierno nacional | Gobierno estadual. |
| Gobierno estadual | Gobierno municipal. |

do de acuerdo con el contenido de lo que es objeto de descentralización (en algunos casos sólo de desconcentración). Esto es, su naturaleza y alcance se establecen por las funciones que se transfieren de un nivel a otro: currículo y materiales educativos; financiamiento, administración de recursos humanos y de la operación del servicio (planificación, infraestructura, relaciones laborales, salarios), control, regulación, evaluación, y la manera en que se distribuyen tales funciones entre los distintos niveles de gobierno y administración. En cada país se ha diseñado una determinada distribución de funciones, unas de manera concurrente entre dos o más niveles de gobierno; otras de manera exclusiva para uno de ellos.

La distribución de funciones y ámbitos de competencia para cada nivel de gobierno ha producido una organización específica del sistema educativo de cada país, la que expresa una correlación histórica de fuerzas entre los poderes nacionales, los regionales y los locales municipales, así como las capacidades reales de participación social y comunitaria en las decisiones sobre su educación. Es decir, la configuración de espacios reales de autonomía de cada nivel respecto de los demás. Dicha organización hace patente, asimismo, un momento del proceso de transición política que va de regímenes autoritarios a sistemas democráticos.

La única tendencia consistente visible es que los gobiernos nacionales han asumido de manera predominante las funciones de conducir y regular, en tanto los gobiernos estaduales o provinciales son responsables de las funciones operativas, así como de las funciones de financiamiento.¹⁰

Por su parte, las decisiones sobre el currículo han recaído en el nivel nacional, respecto de las normas y los planes generales de estudio con diversos grados de flexibilidad, habiendo una creciente participación de niveles estatales, y en algunos casos municipales, sobre decisiones para concretar y definir contenidos y materiales educativos.

En cada país se han construido espacios diferentes de autonomía decisional, de acuerdo con las mezclas de las funciones distribuidas por efecto de la descentralización. Nuevos espacios de autonomía entre los distintos niveles subnacionales han sido posibles cuando concurren facultades sobre el currículo el financiamiento, la negociación salarial, contratación y evaluación de docentes. La autonomía adquirida por cada nivel de gobierno está estrechamente relacionada con las responsabilidades asumidas de manera efectiva.

Como es posible apreciar, los diversos procesos de descentralización, sus alcances y contenidos (articulados en algún grado con los demás procesos de reforma) afectan de manera directa la distribución de las funciones de conducción, regulación y control entre los niveles de gobierno y los niveles de organización de los sistemas educativos nacionales y locales.

En la medida en que los procesos de toma de decisiones se acercan territorialmente a las escuelas, en materia de conducción, regulación y administración, sea a nivel estatal, provincial o municipal, las funciones de control cambian de sentido y aun de contenido si las comunidades locales participan directamente en la vigilancia de las escuelas. En la medida en que las autoridades locales y municipales disponen de autonomía y fortaleza para conducir y controlar los procesos, "es menos necesario el control-vigilancia de la inspección".¹¹

En la fase de crecimiento centralizado de los sistemas educativos nacionales la inspección fue la instancia que aseguró el funcionamiento del servicio educativo, su unidad y homogeneidad, basada fundamentalmente en controlar, vigilar y verificar el cumplimiento de normas en las escuelas (del currículo, de la enseñanza, del trabajo escolar en su dimensión laboral y material), al mismo tiempo que ejerció tareas para



implantar reformas educativas, como parte de su labor de comunicación y enlace descendente. La estructura administrativa y territorial de la inspección se estableció en aras de asegurar la eficiencia del sistema educativo. Se trató de una estructura vertical, jerárquica, descendente, con tramos de control cortos y demarcaciones territoriales precisas, en la que el contenido principal era cumplir la norma y hacerla cumplir.

La transición organizativa de los sistemas educativos que se produce con el proceso de descentralización afecta de manera directa tanto a la configuración y al sentido de las funciones que cumple la inspección como a su estructura territorial y administrativa. No sólo por el efecto del ejercicio de nuevas competencias de conducción y control por los niveles de gobierno provinciales, estatales o municipales sino, fundamentalmente, por los efectos de la introducción de reformas educativas sistémicas orienta-

das a mejorar la calidad de los aprendizajes escolares.

En esta etapa de desarrollo de los sistemas educativo nacionales y locales se asiste a una transformación profunda de los sistemas y procesos de control. Cada nivel de la organización del gobierno de un país está en situación de reformular el contenido y el sentido de la función de control e inspección, de acuerdo con la articulación de los componentes de la reforma educativa en marcha y la distribución de competencias decisionales, administrativas y operativas de cada nivel de la organización del sistema educativo. Un asunto notorio es la tendencia a atribuir a los niveles más bajos de la organización y la inspección funciones más orientadas al control de apoyo para asegurar la eficacia educativa de las escuelas, así como funciones referidas a la promoción, orientación, evaluación de la gestión directiva y escolar atendiendo a su singularidad producto de la diversidad social, económica y cultural del entorno en el que trabajan.

Como efecto de lo anterior han aparecido las necesidades de establecer y delimitar los contenidos de la inspección y supervisión a nivel nacional, a nivel estadual o provincial, a nivel municipal, y sus responsabilidades funcionales en relación con los componentes introducidos por las reformas educativas nacionales.

De este modo, se hace visible la necesidad de nuevas relaciones y responsabilidades de las instancias de control y supervisión de los sistemas educativos nacionales y locales, en relación con la reforma curricular, los sistemas de información, los sistemas de evaluación del rendimiento escolar, los sistemas de formación y actualización de maestros, la renovación del trabajo directivo, la innovación en los procesos de gestión pedagógica, así como con la participación social y comunitaria en las escuelas.

La necesidad de asignar nuevas funciones a la estructura de supervisión escolar, sin embargo, no implica que dichas instancias dejen de cumplir con funciones clásicas de control procedentes de la primera etapa de desarrollo del sistema educativo (vigilar y asegurar el cumplimiento de la ley), o que supriman las funciones clásicas de control de la eficiencia, propias de la etapa de crecimiento y expansión del sistema. Por el

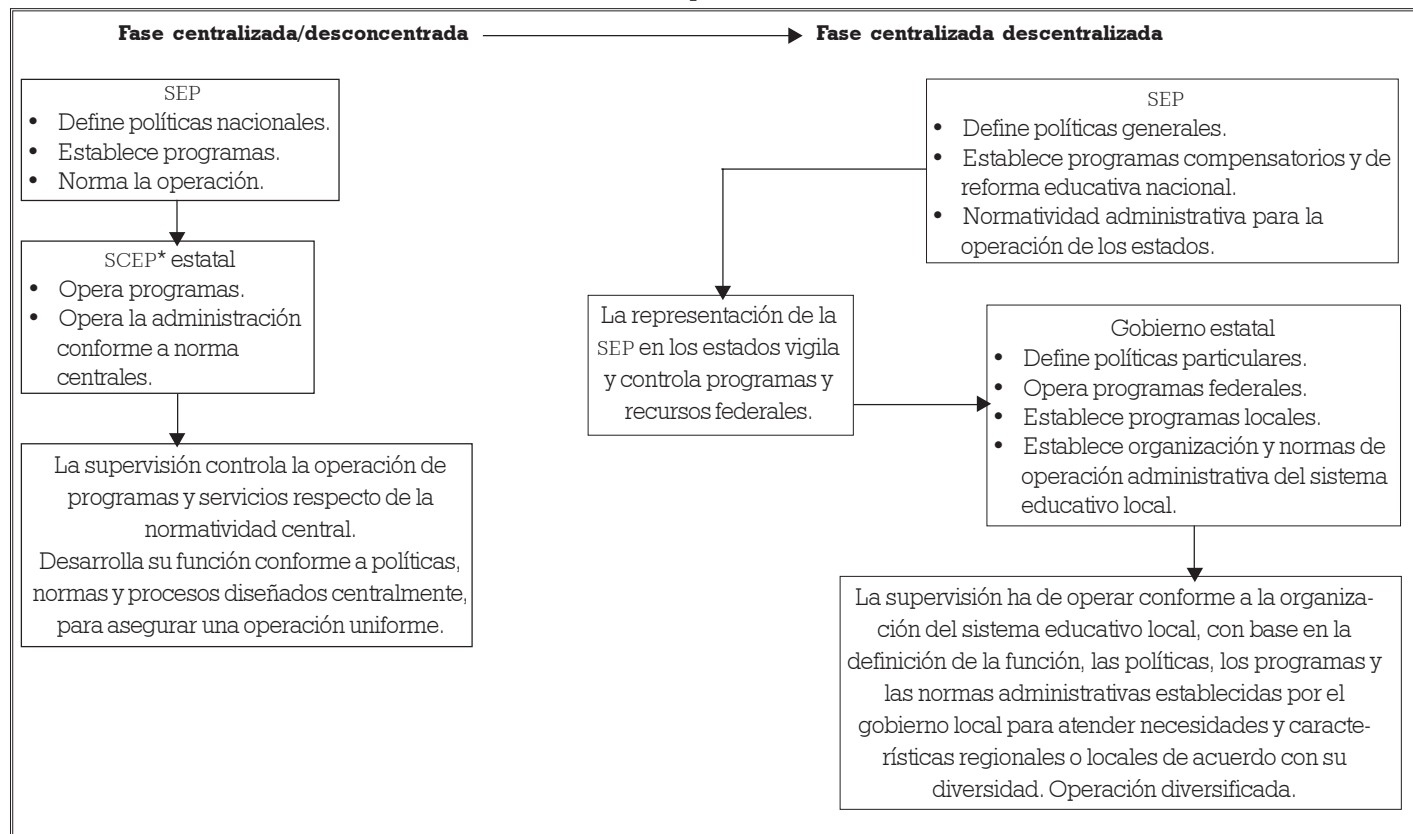
contrario, la reforma de la supervisión escolar tiene el reto de articular y resignificar las funciones clásicas con las nuevas, de apoyo a la calidad de los procesos escolares que aseguren la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

Una rápida mirada hacia México

En la fase de la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (1985-1992) se articuló e integró el complejo organizacional y funcional del sistema educativo federal con base en las demarcaciones de los estados, de modo que los órganos centrales se plantearon por completo como entes normativos y reguladores de la operación de los procesos que se instrumentan a nivel estado. Las unidades administrativas de la SEP diseñaban las políticas educativas, los programas y los proyectos, estructurados para una instrumentación lineal por parte de las administraciones de cada estado. En ese sentido, el sistema educativo federal funcionó con unidad y homogeneidad en todo el territorio nacional, basado en una cultura institucional y administrativa donde el espacio para la toma de decisiones era reducido y predominaban las estructuras de control de los procesos.

Con la descentralización pactada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en 1992, la federación trasladó a los gobiernos estatales algo más que la administración de escuelas y maestros, transfirió las estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión. Esto implicó que los estados que décadas antes entregaron sus recursos y competencias educativas a la federación recibieran un "modelo armado" de cómo organizar, administrar y controlar el sistema educativo local. Los estados en este caso tuvieron como reto vincular la administración educativa de origen federal a la organización de la administración pública local. Unos la subordinaron a la estructura existente, como secretaría de educación, en tanto que otros determinaron que permaneciera como organismo descentralizado de la administración pública local, por las ventajas que ello representa en materia de gasto público.

Esquema 2



Otros estados, que persistieron en sostener un sistema educativo propio, paralelo al federal, han tenido que reorganizar el sistema educativo local para relacionar, vincular, integrar o fusionar ambos sistemas en uno solo mediante estrategias de desarrollo institucional.

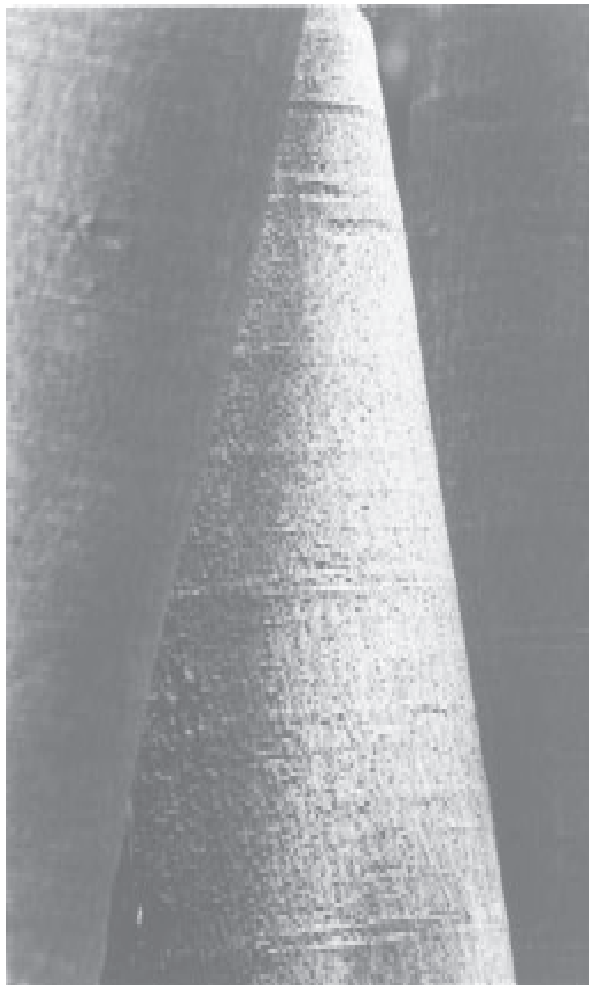
En el proceso de descentralización de atribuciones de la federación hacia los estados, en materia de administración escolar y laboral, han ocurrido una serie de desplazamientos en la lógica de la organización del sistema educativo nacional, conforme a la nueva distribución de funciones. La federación, por una parte, estableció una nueva forma de control del sistema educativo, cuya operación está a cargo de los gobiernos estatales, y, por otra, dejó de ejercer el control directo de la operación de las escuelas. Los gobiernos estatales, a su vez, son sujetos de nuevos procesos de control por la federación y se han hecho responsables de controlar, vigilar y apoyar a las escuelas, como se puede ilustrar en el siguiente esquema (esquema 2).

Es en este contexto en el que se ha de plantear la reforma de la supervisión escolar en nuestro país. Por una parte, los estados que se han hecho cargo de un sistema educativo cuyas estructuras o procesos les son relativamente ajenos, pudieran tender a reformar la organización de la administración educativa local y la supervisión escolar, como un modo de apropiación de la capacidad de conducción y control local de la educación. Por otra parte, los estados que tienen la necesidad de integrar un sistema educativo local único, subordinando o transformando las estructuras heredadas por la administración educativa federal, han de crear, y en consecuencia establecer, nuevos modelos de organización y funcionamiento tanto de la administración educativa local como de sus mecanismos y procesos de control y supervisión de las escuelas.

Desde este punto de vista, la reforma de la supervisión escolar, de su organización y funciones, alude tanto a la necesidad de articular los

procesos de la reforma educativa mexicana (especialmente lo relacionado a la reforma curricular, la actualización docente y la evaluación de escuelas y docentes), como a la integración orgánica-funcional de dos estructuras administrativas diferentes: la estatal y la de transferencia federal.

Dada la complejidad que el planteamiento anterior supone, la reforma de la supervisión escolar al combinarse con factores relativos a las culturas institucionales y administrativas, a las diferencias de normatividad federal y estatal,¹² a los equilibrios político sindicales locales y nacionales, entre otros, es una tarea de gran envergadura que implica la disposición de las competencias políticas, administrativas y técnicas por parte de la autoridad local que asume esta tarea.



Adicionalmente, la reforma a fondo que se requiere de la supervisión escolar ha de ser parte de la reforma de las estrategias y estructuras de gestión institucional de la administración educativa local, en tanto que se trata de un estamento intermedio cuya función especializada es controlar y vigilar la administración y también controlar el apoyo que exige la reforma educativa. Esto es, la reforma de la supervisión pasa necesariamente por la revisión, actualización y renovación de las disposiciones administrativas, los saberes técnicos y las prácticas cotidianas de los sujetos que intervienen en el ejercicio de la función. En ese sentido, la reforma de la supervisión no alude solamente a la reforma de sus funciones y de su organización funcional y territorial, sino fundamentalmente al orden de los procesos de cambio en las culturas institucionales y administrativas; a la modificación sustancial de las formas de entender y de actuar de las personas relacionadas con la función.

El cambio cultural necesario para dar soporte a la reforma administrativa u organizativa es más complejo cuando se combina con procesos de reorganización de dos subsistemas educativos, con tradiciones y modelos diferentes. En cambio, los retos de transformación de las estructuras de la supervisión escolar en un sistema heredado son de otra naturaleza, asociados a los procesos de apropiación política y construcción de la autoridad. En ambos casos, sin embargo, el componente político sindical es uno de los factores clave para posibilitar o impedir el inicio de reformas de la supervisión que alteren el contenido y las formas de trabajo de esta función.

Elementos para pensar la reforma de la supervisión escolar

La evolución de la labor inspección-supervisión en los últimos 15 años, permite advertir lo que serán sus características en el futuro, sobre todo en aquellos países o aquellas regiones en los que las autoridades han atendidos el asunto:

- Democratización de los modos de actuar de la función supervisora, que asume cada vez más un papel de mediador entre los sectores del sistema escolar.

- Prioridad creciente a la función supervisora, concebida como "agente de cambio educativo".
- Aumento vertiginoso de la tecnificación de la tarea supervisora. La utilización de la informática para procesar datos administrativos, llevar estadísticas y realizar investigaciones y evaluaciones cuantitativas se habrá generalizado.
- Potenciación del trabajo supervisor en grupo, sobre todo para realizar evaluaciones de centros escolares, investigaciones educativas y para poner en marcha y dar seguimiento a proyectos o programas educativos instrumentados.
- Establecimiento de relaciones institucionales con las universidades y participación conjunta en tareas de formación del profesorado o en el desarrollo de investigaciones educativas.
- Exigencias, al supervisor, de un alto grado de profesionalismo basado en una sólida formación inicial específica y en el desarrollo de programas de formación permanente que respondan a las necesidades de actualización de los supervisores, con un alto nivel científico y tecnológico en sus contenidos y realizados de forma coordinada por las universidades y las escuelas de formación del profesorado".¹³

Esta visión a futuro de la inspección supervisión ilustra la ruta en la que habrán de orientarse los procesos de reforma de la supervisión escolar. Existen, sin embargo, otras consideraciones que enriquecen el campo de discusión sobre la reforma de la supervisión:

Primera, es claro que se requiere reformular la tarea de la supervisión, con el objeto de orientar su acción hacia los procesos pedagógicos que tienen su lugar central en las escuelas. Al respecto, el principio más aceptado es el de establecer una administración educativa (nacional, estadual o regional) con poco personal en el ámbito central, distribuyendo el personal en la base del sistema, en la proximidad de la operación de las escuelas. Para poner en práctica este principio, se han diseñado dos tipos de reforma: una, las escuelas se reúnen para prestarse apoyo entre sí

y emprender una supervisión libre y cooperativa (redes escolares); dos, se ha creado una categoría especial de personal de apoyo que actúa muy próxima a las escuelas, como directores o personas que trabajan en centros de recursos.¹⁴

Segunda, para posibilitar que el personal de supervisión se concentre en apoyar a las escuelas, es necesario que ese foco de atención esté claramente presente en la descripción de la función, de la responsabilidad y del puesto. En este sentido, la literatura sobre el tema afirma que son tres las tareas principales del supervisor:

- Deben representar criterios, medidas y mecanismos estandarizados para evaluar el rendimiento de las escuelas y para motivarlas a que logren las expectativas de los actores sociales interesados en la educación de los niños y jóvenes.
- Deben introducir nuevas estrategias educativas, material de aprendizaje y enfoques de gestión en la escuela y en el aula, para fortalecer la acción educadora de directivos y docentes, con el objetivo de lograr una educación de calidad, con equidad, y cuyos resultados estén a la vista de todos.
- Deben documentar y comunicar sistemáticamente a los organismos adecuados las necesidades de asistencia externa que tienen las escuelas.

Tercera, no se debe perder de vista, sin embargo, que se están produciendo, desde el campo de la investigación, criterios y derroteros novedosos sobre las formas de trabajo del supervisor y del ejercicio de sus funciones. Por una parte, hay quien plantea la posibilidad de seis cambios de paradigma en el ámbito de la función y del quehacer del supervisor, cambios que implican las siguientes transiciones:

- Del control administrativo y normativo sobre las escuelas, hacia la construcción de condiciones para que desarrollen su autonomía.
- De tareas fragmentarias y funciones aisladas entre sí, a la integración orgánica de sus funciones.

- Del trato indistinto, homogéneo, a las escuelas, al reconocimiento de su diversidad y singularidad.
- De la asistencia técnica ocasional, al apoyo continuo en equipo, con base en el diálogo permanente sobre los procesos de trabajo escolar.
- De la ciencia aplicada (rutinaria), al cuestionamiento profesional de las situaciones que vive la escuela.
- De una visión mecánica del cambio, a una visión orgánica del mismo.¹⁵

Por otra parte, hay quienes plantean incluso la desaparición del concepto "supervisión" como denominador de las funciones hasta aquí descritas. Por un lado se argumenta que la supervisión debe reconceptualizarse y reestructurarse con base en un proceso de supervisión construido sobre, al menos, tres conceptos clave: confianza, autonomía y solución reflexiva de problemas entre los agentes supervisores y los actores escolares.¹⁶ Por otro, se ha formulado que la supervisión de apoyo ha de sustituir las relaciones jerárquicas entre el supervisor y los actores de la escuela, por un proceso de redistribución de la autoridad entre los directivos y los maestros, que permita la extinción de las relaciones de dominación o subordinación y posibilite el trabajo en equipo.¹⁷

Las anteriores perspectivas de futuro sobre la configuración de las funciones y formas de trabajo de la supervisión escolar representan un conjunto de retos para los responsables de dirigir sistemas educativos estatales, encargados de implantar reformas educativas para mejorar la calidad en y desde el trabajo cotidiano de las escuelas, y a la vez de reformar la supervisión escolar.

En principio, frente al complejo proceso de la reforma educativa, Cecilia Braslavski señala que se requiere contar con autoridades estatales competentes en cinco áreas: capacitados para la reflexión interdisciplinaria y multidisciplinaria sobre escenarios futuros y estrategias de cambio; capacitados para generar y utilizar información empírica en los procesos de gestión; capacitados para comprender distintos niveles (nacional, estatal, municipal, escolar) y dimensiones

(institucional, pedagógica, comunitaria) de la política y de la gestión educativa, y de sus interrelaciones; capacitados para manejar técnicas de programación, lo que implica la posibilidad de articular las tres capacidades mencionadas antes para diseñar alternativas de innovación y reforma empleando herramientas actualizadas; y por último, capacitados para aplicar, técnicas modernas de gestión, que implican el desarrollo de competencias tales como el manejo de procesos de concertación, de trabajo en equipo, comunicación y liderazgo.¹⁸

En ese mismo sentido, Mark Hanson afirma que la descentralización

Debe ser construida superando una serie de desafíos tanto en el centro como en la periferia, por ejemplo, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades, convenciendo a quienes están en el centro y disfrutan ejerciendo el poder, de que lo entreguen a otros, permitiendo y a veces estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización aun cuando cambien los gobiernos.¹⁹

Las ideas anteriores nos permiten situar los retos en el futuro inmediato que tienen los sistemas educativos nacional y locales en América Latina y México. Identificar sus peculiaridades locales y regionales, así como las propuestas concretas para actuar en esas direcciones, implica entre otras cosas, conformar equipos líderes para definir políticas educativas, para diseñar programas de intervención en los distintos ámbitos del sistema educativo, lo que supone indiscutiblemente el diseño de su instrumentación y la evaluación de resultados.

En consecuencia con lo anterior, se reconocen retos específicos de la reforma de la supervisión. Por una parte se encuentra la necesidad de reconocer y comprender la naturaleza y complejidad de la configuración histórica de las funciones de la supervisión y su concreción en formas específicas de actuación de los supervisores. Es decir, identificar los rasgos constitutivos que pueden o no favorecer la reforma de la función y



los procesos de trabajo de la supervisión escolar. Por ejemplo, existen factores que impiden transitar directamente hacia la implantación de nuevas funciones y formas de trabajo de la supervisión:

- El peso específico del ejercicio tradicional de la supervisión, concentrado en las funciones de control, vigilancia y sanción, difícil de ser modificado si no es en un horizonte de largo plazo que incorpore programas orientados a transformar la función y la formación de los supervisores.
- La ausencia de un curso de introducción, inducción o formación para el servicio, que permita motivar y reforzar a los supervisores. El tránsito del salón de clases a la dirección escolar y de ésta a la conducción de un grupo de escuelas representa un salto mortal si no se cuenta con el equipamiento profesional para ello.
- En algunos países se reporta como problema la carencia de un escalafón que reconozca el mérito y asegure la promoción en la carrera del supervisor. En otros, como en el caso de México, el escalafón no tiene el prestigio que debiera, pues su implantación se encuentra contaminada de intereses particulares de poder y control.
- Así mismo, la escasez, irrelevancia u obsolescencia de los manuales y directrices de supervisión.
- Un elemento crucial es la pobreza e incluso la carencia total de bases de datos de diversa índole en las cuáles los supervisores deben sustentar su trabajo.

Por otra parte, existen retos referentes al diseño de la función y de las formas de organización para su desarrollo, de acuerdo con el entorno institucional del sistema educativo de que se trate y articulados a los procesos de reforma educativa en curso, con diversidad de componentes, materias de intervención y objetivos. Asimismo, y de manera especial, prevalece el reto de diseñar estrategias para implantar la reforma de la supervisión. Es decir, los procesos por los cuales se transita de la situación actual (en su configuración histórica) a la situación exigida por el proceso general de la reforma educativa.

En este terreno, uno de los retos de mayor dificultad es atender sin conflicto un proceso de redistribución del poder y la autoridad, resignificada por criterios de orden técnico, académico y pedagógico y no sólo de carácter político o laboral. Es decir, el reto que representa la transformación del perfil y la racionalidad de la acción del supervisor. Hay que destacar, sin embargo, que con frecuencia las personas que han tenido

amplia experiencia administrativa en los sistemas educativos centralizados —de acuerdo con Hanson— no son necesariamente los más aptos para conducir, coordinar y controlar un sistema que ha redistribuido las competencias y las funciones entre los distintos niveles de autoridad administrativa. Lo que significa que el componente de la formación de las personas en el diseño general de la reforma de la supervisión es un elemento fundamental para el proceso de cambio.²⁰

En suma, el reto no se agota en construir una supervisión que dinamice, oriente, promueva y defina las particularidades de la reforma educativa, sino que esta condición es necesaria para conseguir una finalidad de mayor alcance y trascendencia: la reforma de la escuela, capaz de producir procesos y resultados educativos de calidad.

Finalmente, no se ha de perder de vista que la reforma de la supervisión escolar sólo cobrará sentido en la medida en que afecte de manera positiva al trabajo interino de las escuelas. La reforma de la supervisión ha de constituir ésta como una estructura de apoyo al trabajo de los directores y de los maestros, en los muy diversos ámbitos y dimensiones de la gestión escolar y de la enseñanza: desde el acompañamiento en el proceso de implantación del currículo hasta la evaluación de logros educativos de los alumnos, pasando por la innovación en la gestión escolar y por la participación de la comunidad. Para ello, la supervisión ha de transitar de ser una oportunidad de "jubilación en servicio"²¹ de algunos maestros, hacia la conformación de una instancia que asegure "el derecho a la educación" de los niños y jóvenes de nuestro país.

Notas

1. Con este término se hace referencia al orden de gobierno representado por el poder ejecutivo de las entidades federativas. Se evita el término "estatal", que se alude a cuestiones propias del Estado.
2. Se adopta esta expresión para significar el inicio de un proceso de transformación de la función clásica de control-vigilancia en otra de control-apoyo.
3. Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el periodo 1993-1996; a la Oficina de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
4. Declaración de Santiago, en la Segunda Reunión Cumbre de las Américas
5. Educación en las Américas, calidad y equidad en el proceso de globalización, año OEA.
6. Álvarez, Benjamín y Mónica Ruiz Casares. *Senderos de cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe*, US AID, Washington, 1997.
7. Hanson, Mark. *Descentralización educacional: aprendizaje de tres décadas de experiencia*, PREAL, 1999.
8. Di Gropello y Rosellini. *La descentralización de la educación y la salud en América Latina*, CEPAL, 1998.
9. Di Gropello. "Los modelos de la descentralización educativa en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm.68, 1999.
10. *Apud* en Di Gropello, *op. cit.*
11. Muñoz, Antonio. "Evolución de las funciones de inspección", en Eduardo, Soler Fierrez, *Fundamentos de supervisión educativa*, La Muralla, Madrid, 1993, p.118.
12. Cabe recordar que, a pesar de la transferencia administrativa y de las relaciones laborales, los trabajadores de la educación transferidos por la federación a los estados siguen regulados por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo firmado por la Secretaría de Educación Pública y el SNTE. Esto tiene implicaciones severas para unificar los esquemas de prestaciones laborales y sociales, los reglamentos de escalafón y los nombramientos de personal.
13. Espinosa, Antonio. *Reformas, inspección y evaluación educativas*, Escuela Española, Madrid, 1991.
14. En el caso español y el mexicano están los centros de recursos y los centros de maestros, que pueden realizar funciones de apoyo pedagógico mediante actividades de formación como un servicio a los maestros.
15. Gordon, Stephen. "Paradigms, transitions and new supervision", en *Journal of Curriculum and Supervision*, ASCD, vol.8, núm.1, primavera de 1992.
16. McBride, M. y K.G. Skau. "Trust, empowerment and reflection: essentials of supervision", en *Journal of Curriculum and Supervision*, ASCD, vol.10, núm. 3, primavera de 1995.
17. Pool, Wendy. "Removing the 'Super' from supervision", en *Journal of Curriculum and Supervision*, ASCD, vol.9, núm.3, primavera de 1994.
18. Braslavski, Cecilia. "Proyecto: Formación de formadores en gestión y política educativa", IIPE, Buenos Aires, 1999.
19. Hanson, M., *op. cit.*
20. *Ibidem.*
21. Entrevista con el profesor Rodolfo Rivera, supervisor de educación primaria y actualmente subsecretario de operación en el estado de Sonora. Citado en Zorrilla Margarita y Guillermo Tapia, "Nuevos contenidos y formas de trabajo para la supervisión escolar. Innovar a partir de la tradición: Una experiencia local. Aguascalientes, México. Diagnóstico nacional de la supervisión y apoyo de los profesores de educación básica", IIEP-UNESCO, mecanoscrito, versión final, agosto de 2000, p.18.