

# INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)

## **Mesa Pública de Análisis: Hacia un Nuevo Modelo de Supervisión Escolar para las Primarias Mexicanas**

Auditorio de la Escuela Nacional  
para Maestras de Jardines de Niños

---

Versión Estenográfica

31 de Agosto de 2009.

- **DRA. MARGARITA ZORRILLA FIERRO:** Muchas gracias, José Ángel. Espero que tu capacidad de motivación sea grande y que ya la gente quiera ponerse a leer el libro.

Pues ahora, como vemos, no se le olvidó a Alberto poner el día de hoy en su agenda.

Sin más preámbulo, el doctor Alberto Arnaut, profesor investigador del Colegio de México.

Gracias, Alberto, por estar aquí con nosotros.

- **DR. ALBERTO ARNAUT SALGADO:** Gracias a ustedes.

No se me podía haber olvidado. Uno, por la institución que publica el libro, por la institución donde estoy y, dos, por la generosidad de quienes me invitaron a estar aquí con ustedes; tres, por el contenido del libro.

Y quiero agregar un cuarto punto, porque a Margarita Zorrilla la quiero tanto como la temo. Entonces, siempre sé que con ella la tercera es la vencida, me puede borrar de su agenda y eso sería terrible, porque es mi maestra en muchos de esos temas, incluido el tema de la supervisión escolar.

Así es que aclarado el tema de las razones por las cuales no se me podría olvidar, quiero agradecerles la invitación y la paciencia que tuvieron para esperarme, y qué bueno que José Ángel arrancó porque yo no sabía por dónde entrarle, y de esa manera puedo

seleccionar ya algunos otros aspectos más allá de esta excelente intervención de José Ángel Pescador, quien sabe...

## **TERMINA CASSETTE 1**

## **INICIA CASSETTE 2**

... ámbitos como profesor universitario, investigador, funcionario, educativo. Le ha tocado vivir algunas de las etapas más interesantes y más creativas de la administración educativa federal.

Bueno, me pasó algo muy curioso. Inicialmente pensaba, dije: "A lo mejor me invitaron nada más por la parte histórica" porque yo me dedico fundamentalmente a la historia, y voy a concentrarme en la parte histórica. Pero empecé a leer el libro y me fui picando y picando y terminé leyéndolo desde la primera hasta la última página. Entonces dije: Voy a asegurar notas sobre los capítulos que abordan temas que me son menos familiares que la historia. Y resultó que preparé las notas sobre cinco capítulos, y el capítulo sobre el que no terminé de preparar las notas, es el que se refiere a la historia de la supervisión escolar y cuyos autores son precisamente Margarita Zorrilla y Guillermo Tapia.

Así es que voy a intentar leer sintetizando las notas, porque me salieron muchas páginas de cada uno de los capítulos y sobre todo resaltando los aspectos que más me llamaron la atención de cada uno de ellos.

El primer capítulo es el que se refiere a la supervisión escolar, conceptualización, evolución histórica de los modelos de gestión que es realizado por Benilde García, Laura Zendejas y Jaime Mejía.

Es muy interesante la construcción de la identificación histórica de dos modelos de gestión que a su vez están asociados a dos modelos de planeación, lo que ellos denominan planeación normativa y la que está de moda y está buscando implantarse en la gestión del sistema educativo y en la gestión de las escuelas que sería la planeación estratégica.

Es interesante el enfoque que abordan, señalando que en estos aspectos como en tantos otros, como decía don Pablo Latapí, hay una amalgama de modelos bajo tensión. No es que antes hayan

sido normativos y ahora todos somos estratégicos, sino que en el ámbito de la escuela y de la administración intermedia y de la administración del sistema, tenemos a ambos modelos y muchas otras cosas bajo tensión, una especie de sedimentación, de distintos modelos de gestión, de planeación, de estructura, de organización escolar en la supervisión, en la gestión misma del sistema educativo en su conjunto.

Y esto es muy interesante, sobre todo para no caer en simplificaciones optimistas, de que ya abandonamos la planeación normativa y la gestión burocrática e integral y que ya estamos todos montados en la gestión estratégica del sistema de la supervisión y de las escuelas.

Además señalan una serie de atenciones entre dos tendencias: la centralizadora que tiende a ser burocratizadora y uniformizante y la descentralizadora que tiende a ser, cómo diré, diversificadora y de la gestión.

Finalmente, apuntan una idea que a mí me llamó mucho la atención, que es la paradoja del proyecto escolar. Los supervisores en cumplimiento de una normatividad nacional tienen que promover el proyecto escolar en las escuelas.

En la medida en que lo hacen en serio y tienen éxito, el proyecto escolar termina socavando el autoritarismo y de alguna manera democratizando con el trabajo colegiado en las escuelas y en los Comités Técnicos de zona, y de alguna manera también socavando la autoridad de los propios, la autoridad tradicional de los propios supervisores.

Hay pues ahí una bomba de tiempo, la paradoja de obedecer las directivas nacionales para promover un proyecto que termina democratizando y transformando a la supervisión escolar en algo muy distinto, al menos transformando su dinámica, aunque no se transformen sus estructuras, su organización y otros procesos que la están atravesando. Y esta paradoja me pareció muy interesante.

En el segundo trabajo, el de Verónica Medrano, hace un análisis de las políticas relacionadas con la supervisión escolar, tanto en lo que podría ser la política de estado, los programas sexenales, así como

una serie de lineamientos específicos para la transformación de la supervisión escolar.

Llama mucho la atención en este capítulo y también en el resto de los capítulos, con distintos énfasis, todos coinciden en señalar la diferencia sustantiva entre el Programa Nacional de Educación del 2001 al 2006, y el Programa Sectorial de Educación de 2007 al 2012.

Por un lado, en el PRONAE del sexenio anterior, la transformación de la gestión institucional del sistema educativo, ocupaba uno de los tres capítulos en que se dividió el programa y además abordaba el imperativo de transformar y consolidar la gestión del sistema educativo, tanto a nivel nacional como a nivel medio y a nivel micro en la escuela.

En cambio, en el programa sectorial hay que buscar casi con lupa las referencias al tema de la transformación y consolidación de una nueva gestión educativa en los tres niveles y, de plano, en lo que se refiere a la supervisión, son escasas y breves las referencias y la mayoría de ellas, la autora las tiene que sacar casi con lupa de los contenidos transversales implícitos en otras metas y objetivos del programa sectorial del sexenio en curso.

Este es un cambio muy interesante y muy llamativo, como, claro, en descargo de la administración actual, la administración actual firmó el Acuerdo Nacional para la Calidad Educativa, donde se incorpora ya el examen de ingreso para los maestros y los concursos de oposición para los directivos y supervisores.

Entonces, podríamos decir que disminuye la presencia del tema de la transformación de la gestión, pero se da, por lo menos se anuncia un paso decisivo, por lo menos en una de las dimensiones de la supervisión escolar, que es el reclutamiento de los supervisores.

Después vamos al trabajo de la supervisión escolar, normatividad de funciones de María Teresa Calvo y Adriana Mesa Mesa. En este capítulo se analizan encuentros y desencuentros entre la normatividad y la práctica de la supervisión escolar.

Es muy interesante el análisis normativo, contrastándolo con la práctica y sobre todo en las representaciones cotidianas que se

hacen los supervisores que se recogieron a través de un Seminario de Taller y dos grupos de enfoque coordinados por Beatriz Calvo, los primeros y el resto por Margarita Zorrilla, Laura, Benilde y Guillermo Tapia.

Es un cuidadoso análisis. Ya hay algunos datos interesantísimos que arroja este capítulo, que es la diversidad de la supervisión; segundo, es el hecho, por ejemplo, de que la gran diversidad de tipos de supervisión, dicen las autoras, son 39 tipos de supervisión, y diversas modalidades de servicios educativos, cuatro inicial, cuatro en preescolar, 16 en primaria, tres en secundaria, etcétera.

Pero también la diversidad por niveles y modalidades.

En el capítulo quinto tenemos tendencias internacionales de la supervisión. Es un capítulo que para mí resultó muy interesante, porque yo soy muy provinciano y me he dedicado exclusivamente a la historia de la supervisión en nuestro país. Sin embargo es muy interesante comparar la situación mexicana con los países que fueron materia de análisis por parte de Paz Echenique y Benilde García. Y estudiaron casos de Canadá, Inglaterra, España, Nueva Zelanda, Finlandia, Holanda y Escocia.

Llama la atención el hecho de que las funciones administrativas y laborales de los supervisores no aparecen por ningún lado y por supuesto tampoco aparece por ningún lado algo equivalente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Yo creo que ahí sí podemos presumir de que México es un país muy original, no sólo con respecto a los países europeos, sino también en muchos aspectos con respecto al resto de los países de América Latina.

La supervisión aparece como una función asociada principalmente a la evaluación y acompañamiento de los procesos y resultados compatibles y de gestión escolar. Quizá esto se debe a que las funciones burocráticas y laborales están encomendadas a otras instancias, a otras instancias regionales o nacionales o a las propias escuelas. Ellas son las que tienen que resolver esencialmente los aspectos administrativos y laborales, y otras tareas como la gobernabilidad del sistema, no están encomendadas a un Sindicato y a sus aliados dentro de la estructura administrativa, sino que

están encomendadas quizá también a otras instancias: estructuras distritales, municipales, nacionales, etcétera.

Ahí hay mucho qué aprender, tanto de las diferencias, no para adoptar estas estructuras y esquemas literalmente, sino cualquier reforma tiene que dar forma de los hechos duros de la realidad del sistema educativo con tradiciones históricas, políticas y administrativas como el mexicano.

Finalmente, en el capítulo seis, en lo que se refiere a la construcción de indicadores, me gustó mucho el planteamiento de la propuesta que se hace. Creo que va a ser uno de los capítulos más debatidos y analizados del libro. Me gusta mucho la propuesta; tal vez, además, recuperan los resultados de una investigación de Laura Zendejas y Medrano, sobre las estadísticas de la supervisión escolar. Aparecen datos espeluznantes, como por ejemplo que en Veracruz hay supervisores de más o hasta 77 escuelas; en educación indígena hay supervisores que cuentan con más de 40 escuelas y hasta con 350 maestros bajo su supervisión, pero además nos dan cuenta de la diversidad de las supervisiones, en preescolar, primaria, secundaria, etcétera, y sobre todo en educación indígena.

Disculpen la prisa que llevo, pero es que ya el tiempo se me vino encima. Y ahora sí cumplo lo prometido, aunque no haya terminado de escribir las notas sobre el capítulo en el que me gustaría ampliarme un poquito más, que es el de los antecedentes de la supervisión en México, de Guillermo Tapia y Margarita Zorrilla.

Es realmente un artículo excelente, es la historia política y normativa, dicen los autores; pero yo diría también pedagógica de la supervisión escolar, desde principios del siglo XIX hasta nuestros días.

Es realmente, no solamente un trabajo bien informado, sino además de una síntesis, ustedes saben que cuesta más trabajo escribir breve que escribir largo, eso lo sabemos desde hace mucho tiempo, pero logran una síntesis realmente muy difícil de conseguir. Pero además el contenido es muy interesante.

No solamente nos cuenta la historia de la supervisión, sino que al final del capítulo nos hacen un recuento sobre el estado del arte de la investigación en torno a la supervisión escolar.

En lo que se refiere a la parte histórica del artículo, nos dan cuenta de la prehistoria, la primera mitad del Siglo XIX y de la historia propiamente dicha que comienza con la restauración de la República en 1867, y sobre todo durante el segundo período presidencial de Porfirio Díaz, en la segunda mitad de los 80's, del siglo XIX. Y después de la Revolución se prolonga hasta la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992.

En el Siglo XIX la inspección escolar nace asociada a una creciente intervención del Estado en la instrucción pública y una basta transición de un sistema fuertemente desarticulado o descentralizado, e incluso me cuesta trabajo hablar del sistema en la primera mitad del siglo XIX, no solamente del sistema educativo nacional, sino ni siquiera departamental o estatal o municipal, porque realmente el sistema no existía, aunque ya se habían hecho los primeros esfuerzos para comenzar a configurarlos, sobre todo en el ámbito de los Estados, durante el régimen federal.

Es este vasto proceso, la supervisión nace pues de un sistema asociado a la transición de un sistema muy descentralizado y desarticulado a un sistema cada vez más articulado y centralizado. La supervisión nació como uno de los instrumentos claves, estratégicos para la construcción de un sistema educativo nacional, mediante la presente intervención del Estado y la centralización del sistema educativo primero en el ámbito de las Entidades Federativas y después de la Revolución, en el ámbito del Gobierno Federal.

La supervisión también se desarrolló, nos cuentan los autores, como uno de los instrumentos principales para avanzar primero hacia la secularización de la enseñanza pública y después hacia el establecimiento de una educación pública, laica dentro del marco del estado laico creado por la Constitución de 1857.

Finalmente, la supervisión se desarrolló como uno de los instrumentos esenciales, a finales del Siglo XIX para impulsar la reforma escolar y pedagógica a finales del Siglo XIX en las escuelas

y asociada íntimamente a la fundación de las primeras escuelas Normales modernas de nuestro país.

Así es que la supervisión en el comienzo fue una supervisión, más que de las escuelas, los maestros y los alumnos, fue una supervisión de los ayuntamientos, que tenían bajo su responsabilidad el establecimiento de las escuelas gratuitas, de los ayuntamientos y de los padres de familia que tenían la obligación de enviar a sus hijos a la escuela.

Así es que la supervisión, nos cuentan los autores, fue una instancia de control y de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones constitucionales, administrativas y financieras de los ayuntamientos en el establecimiento de las escuelas gratuitas y, por otro lado, fue una instancia de fiscalización casi policíaca para que los padres cumplieren con el principio de educación obligatoria, que en esa etapa se estableció inicialmente sólo para los primeros 4 años de educación elemental.

Esto es la supervisión, la inspección como se llamaba entonces, una instancia fiscalizadora, política y administrativa sobre los ayuntamientos y sobre los padres de familia, mucho más que sobre los maestros y sus contenidos pedagógicos.

Finalmente, en el comienzo de la supervisión no estaba asociada la administración directa de las escuelas, pues las escuelas seguían bajo la administración directa o de los particulares o de los ayuntamientos, sino esencialmente vinculados al cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los ayuntamientos y de los padres como les decía.

Después, en una segunda etapa, la supervisión comenzó a asociarse a la administración directa de los sistemas escolares y también a la administración de las relaciones laborales, y esta configuración se dio en distintas entidades federativas, incluido el D.F., a finales del Siglo XIX, cuando se centralizan las escuelas municipales del Distrito Federal, que se comienzan a centralizar las escuelas municipales en diversos estados de la República.

Por otro lado, en estos años, a finales del Siglo XIX, la supervisión comenzó a adquirir algunos de los rasgos que previven hasta nuestros días. La supervisión se consolida como una instancia



diferenciada, se afirma incluso frente a otros actores sociales, administrativos y gubernativos, se afirma frente a los ayuntamientos, se afirma frente a los jefes políticos que dependían del Secretario de Gobierno y que coadyuvaban con los ayuntamientos en la Administración indirecta de las escuelas en el cumplimiento de la obligación de enviar a sus hijos por parte de los padres.

Pero también con el establecimiento de la educación laica, la educación, la supervisión y la administración educativa diferenciada se afirma frente a la iglesia. La iglesia es expulsada no solamente de la escuela, sino de las incipientes administraciones educativas de la época a partir de la República restaurada.

Pero también se afirma frente a otros testamentos, se liga en las escuelas Normales y se separa de los institutos científicos y literarios que tenían en sus manos la supervisión, no solamente de los colegios y de las carreras profesionales que estaban a su cargo, sino también muchas veces de la educación primaria.

Pero algo más, la supervisión es una actividad casi honoraria, que se encomendaba a los notables de cada localidad, para que hicieran alguna visita de inspección a tales o cuales escuelas, de tal o cual ayuntamiento, o a distintos ayuntamientos desde el ámbito estatal.

No se les cubría ningún sueldo, se les otorgaba un nombramiento temporal, y ejercían esa función de manera gratuita. Otra transformación, que el supervisor se convierte en empleado público, en funcionario del Estado que recibe, un funcionario permanente del Estado que recibe un sueldo por parte de la Administración. Este es otro cambio importante que describen los autores.

Después viene otra gran transformación de largo plazo, la que viene después de la Revolución. Los supervisores, sin abandonar las actividades burocrática-administrativas, comienzan a desempeñar actividades técnico pedagógicas en las dos últimas décadas del Porfiriato. Pero después de la Revolución se agregan otras funciones: las de fundar escuelas, la de las relaciones laborales y después también la de la representación federal, y comienzan a desempeñar funciones de apoyo técnico-pedagógico a las escuelas y sobre todo la función de formación continua de los maestros

rurales que habían sido reclutados, sin más estudios, la mayoría de ellos, que los de cuatro años de primaria elemental.

Esta función la comparten en el comienzo, sobre todo a la vuelta de la década de los 20's a los 30's con otras instituciones: las escuelas Normales Rurales y las misiones culturales.

Sin embargo, después del Cardenismo, otra vez los inspectores vuelven a desempeñar la función esencial de apoyo técnico-pedagógico a las escuelas y lo comparten con una nueva institución que es el Instituto Nacional de Capacitación del Magisterio.

Así es que tenemos un ir y venir de la función de apoyo técnico-pedagógico a las escuelas, y una distribución diferenciada en el tiempo entre las agencias que participan en el desempeño de esta función.

A partir de los 40's, señalan Margarita y Guillermo, a partir de los 40's la tendencia es más bien hacia la reoptimización, uniformación de la supervisión escolar. Se hacen algunos intentos por recuperar la función supervisora, yendo supervisiones técnicas de carácter regional, incluso dependiendo de una oficina distinta a aquella donde dependen laboral y técnicamente las escuelas de educación primaria y fracasan en la década de los 40's. En los 60's se vuelve a hacer el intento con las coordinaciones de técnicas de educación secundaria y primaria, y vuelven a fracasar en la supervisión que era subordinada a las Direcciones Generales, de las que dependen, no solamente la relación administrativa, sino también la relación laboral y de alguna manera la dirección técnica de las escuelas primaria.

Finalmente, un análisis de la manera cómo las supervisión escolar, a partir de 1992, con la reforma administrativa y educativa que se emprende a partir de la firma nacional del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la manera cómo la supervisión se convierte en una actividad mucho más visible.

Los autores señalan esta creciente visibilidad de la supervisión, no solamente por la manera como se redistribuyen las atribuciones entre los dos órdenes de gobierno para la gestión del sistema educativo federal, sino también por la manera cómo la reorganización administrativa coincide con una reforma educativa

que se plasma en una reforma curricular, actualización y renovación de libros de texto gratuitos y la puesta en marcha de múltiples programas educativos que buscan apoyar la reforma curricular, la reforma educativa y, sobre todo, mejorar la calidad y la educación de los servicios de educación primaria.

Creo que es un recuento histórico, perdón por haberme ampliado más en la colaboración histórica de este libro colectivo, pero es donde me siento menos extraño, a pesar de que el resto de las colaboraciones les entendí, están muy bien escritas, son muy legibles y creo haberles entendido la mayor parte de sus planteamientos.

Cuando la primera vez que leí, y aparece en varias de las colaboraciones de este libro, el Manual del Supervisor de Educación Primaria de 1987, cuando vi esta formidable cantidad de funciones, acciones, responsabilidades que tienen los supervisores y que por otro lado me empezaron a llegar noticias sobre las tareas adicionales o curriculares y además extracurriculares, extraescolares que realizan los supervisores, llegué a la conclusión siguiente: para ser supervisor y desempeñar cabalmente la supervisión, hay que ser algo más que supervisores.

Incluso la siguiente conclusión: hay que ser algo más que un ser humano, hay que ser una especie de súper hombre. O sea, los problemas no están sólo en la imbricación y la sobredeterminación del estamento por parte del Sindicato, sino que hay problemas severos en la conceptualización, regulación, organización, estructura, funcionamiento de la supervisión.

Podría desaparecer mañana el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y quedaría vivo el reglamento del supervisor de 1987, más todas las otras actividades co-curriculares y extraescolares, que los supervisores tienen que desempeñar, y como no las pueden desempeñar, desempeñan lo básico. O si bien simula o bien aquello que les permite mantener en funcionamiento las escuelas y como dice en uno de los testimonios recogidos en uno de los artículos de un supervisor de educación indígena: “Yo, en mi sector me doy por bien servido, encontrar al maestro en la escuela” Y yo creo que eso ya es ganancia y sería un cambio revolucionario.

Pero así como llegué a la conclusión entonces de que para ser un supervisor eficaz, es necesario ser más que supervisor, más que hombre, no solamente tecnócrata, pedagogo, grillo y todo lo demás, sino llegué a la siguiente conclusión para entender el fenómeno, el complejísimo fenómeno de la supervisión escolar, hay que ser mucho más que un investigador, un politólogo, abogado, aficionado a la historia de la educación, como soy yo.

Muchísimas gracias por su atención.

- -o0o- -