

# PG02

## ¿LA ORGANIZACIÓN DE LAS ESCUELAS POR ZONAS POSIBILITA SU ATENCIÓN ADECUADA Y OPORTUNA?

**PG02a** Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas (2013-2014)

----- ■

El constructo que se presenta a continuación incluye dos indicadores que han aparecido de forma intermitente en el anexo electrónico del PANORAMA EDUCATIVO DE MÉXICO. Este año se reintegran a su parte impresa dada la tarea central que podría desarrollarse desde la supervisión para apoyar a las escuelas de educación básica en su cometido de alcanzar la calidad educativa: *Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas* (PG02a) y *Porcentaje de zonas escolares de secundarias integradas por más de 20 escuelas* (PG02b). Estos indicadores son útiles para estimar en cuántas zonas escolares del país los supervisores atienden más de 20 escuelas primarias generales y secundarias, ya que si un supervisor dedicara un día hábil del mes para atender a cada centro escolar bajo su responsabilidad, el tener a su cargo 21 escuelas o más podría significar un exceso de trabajo, sobre todo si no cuenta con un equipo técnico-pedagógico y administrativo capacitado que lo apoye para realizar todas las tareas que le son encomendadas.

Desde 2008, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) incorporó estos indicadores como parte de su Sistema de Indicadores Educativos con el objeto de tener una medida aproximada de la carga de trabajo del supervisor de cada zona escolar, que en algunos casos puede distraerlo de sus funciones sustantivas, como lo señala el estudio *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*,<sup>1</sup> realizado por el INEE: cuando el número de escuelas que integran las zonas es muy grande, los supervisores enfrentan serias dificultades para cumplir adecuadamente con todas las responsabilidades asignadas y, generalmente, tienden a ocuparse de lo administrativo, restándole tiempo a la asesoría técnico-pedagógica, la cual forma parte de sus funciones sustantivas (técnico-pedagógica, organizacional-operativa, administrativa-financiera, social-comunitaria y de política educativa. Esto puede impactar en el desarrollo de las

<sup>1</sup> El documento puede consultarse en <http://publicaciones.inee.edu.mx/detallePub.action?clave=P1C131>

labores escolares y por consiguiente en el mejoramiento del desempeño docente y académico de los estudiantes (INEE, 2008a).

Estas señales son pertinentes para visualizar aspectos de la operación de la supervisión escolar, ya que representan el espacio institucional cercano al centro escolar que puede contribuir de manera directa en el logro de los aprendizajes; donde se da la definición y adecuación de políticas educativas y de gestión de estrategias para la acción, y por lo tanto se constituye como una pieza clave en el apoyo a las escuelas (SEP, 2013e).

La reincorporación de los indicadores PG02a y PG02b a la parte impresa también obedece a que, no obstante que la supervisión escolar es un tema clave de la gestión educativa, en México existen pocos estudios e información al respecto, en contraste con la literatura que se puede encontrar en países como Estados Unidos o Canadá (INEE, 2008a: 286). La Secretaría de Educación Pública (SEP) reconoce que hay carencia de un diagnóstico de la supervisión escolar a escala nacional y un número excesivo de escuelas por zona escolar (SEP, 2010). De igual forma, en el último quinquenio surgió un nuevo interés por parte de las autoridades educativas, conscientes de que los supervisores escolares juegan un papel central para que las escuelas desarrollen su autonomía y contribuyan a que todos los alumnos alcancen los logros educativos esperados y así puedan ejercer el derecho a una educación de calidad como lo marca el artículo 3º constitucional (CPEUM, 2014, 7 de julio) y la Ley General de Educación (LGE, 2014, 20 de mayo).

Este nuevo impulso se manifiesta en la creación de normativas y estrategias para organizar y establecer de forma eficiente la gestión escolar con un enfoque regional, en la que la supervisión y los consejos técnico-escolares tienen un papel fundamental. Lo anterior, por ejemplo, se plasma en la reforma del artículo 22 de la Ley General de Educación (28 de enero de 2011), que reorienta las tareas del supervisor escolar: "En las actividades de supervisión las autoridades educativas darán prioridad, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente. Asimismo, se fortalecerá la capacidad de gestión de las autoridades escolares y la participación de los padres de familia" (LGE, 2014, 20 de mayo). Dicho impulso en el Acuerdo 717, mediante el cual se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar, con lo que se busca profesionalizar al equipo de supervisión escolar, asegurar la calidad del servicio educativo, dar mayor prioridad a las funciones de orientación y asesoría pedagógicas, establecer equipos de apoyo a la supervisión escolar en el desarrollo y mejora continua de las escuelas, así como promover la participación de docentes, alumnos y padres de familia (DOF, 2014, 7 de marzo).

Con base en los cambios de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) se establece la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión mediante

concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias para desempeñarlos, distinguiéndose entre educación básica y media superior. Asimismo, la LGSPD posibilita al INEE como organismo público autónomo para emitir los lineamientos del proceso de evaluación al que se someterán las autoridades educativas locales sobre la trayectoria profesional de los docentes, incluidos los supervisores escolares, en sus cuatro procesos clave: ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. Por su parte, la SEP, en coordinación con las autoridades educativas locales, determinará los perfiles de estos agentes educativos, así como los parámetros e indicadores que estarán sujetos a la aprobación del INEE (LGSPD, 2013, 11 de septiembre e INEE, 2014c).

La tendencia de ambos indicadores en los últimos años muestra la mejora en la distribución de las escuelas por zona. Por ejemplo, en el ciclo escolar 2000-2001, el porcentaje de zonas escolares con más de 20 escuelas primarias generales fue de 11.5%; en cambio, para el ciclo 2013-2014, fue de 7% (ficha técnica PG02a), es decir, en 14 años disminuyó 4.5 puntos porcentuales. En este mismo periodo, la entidad donde decreció el indicador en mayor magnitud fue México (de 66.4 a 19.1%, es decir, 47.3 puntos porcentuales menos); también resalta Tabasco, ya que en el ciclo escolar 2000-2001, 2.3% de sus zonas escolares rebasaban las 20 escuelas, pero desde el ciclo escolar 2012-2013 no tiene ninguna que supere este número de escuelas. Existen entidades federativas donde las zonas escolares se han mantenido sin sobrepasar las 20 escuelas primarias generales en estos 14 años: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Tlaxcala, Yucatán y Nayarit (aunque esta última, en el ciclo escolar 2011-2012, obtuvo 2.8%). En cambio, Colima, de no tener en periodos anteriores zonas escolares con más de 20 escuelas, registró 2.4% en el ciclo 2013-2014 (tabla PG02a-1).

Con referencia a las zonas escolares de secundaria, a nivel nacional, el indicador decreció 5.1 puntos porcentuales del ciclo escolar 2000-2001 (13.4%) a 2013-2014 (8.3%) (ficha técnica PG02b). Al igual que en las primarias generales, México es la entidad donde en el mismo periodo se presentó un mayor cambio (de 25 a 0.8%, decreció 24.2 puntos porcentuales), el cual contrasta con Nayarit, ya que en el ciclo escolar 2000-2001 tuvo un porcentaje de 7% de zonas con más de 20 escuelas secundarias, mientras que para el ciclo 2013-2014 registró 27.3% (aumentó 20.3 puntos porcentuales). Durante estos 14 años, Aguascalientes, Coahuila, Colima y Tabasco no rebasaron el referente de 20 escuelas por zona escolar; Baja California Sur sólo aumentó en el ciclo escolar 2011-2012 a 5.9% en este indicador.<sup>2</sup> En particular, Hidalgo llama la atención, pues reportó en el ciclo escolar 2013-2014 que ninguna de sus zonas escolares sobrepasaba las 20 escuelas secundarias (tabla PG02b-1).

<sup>2</sup> Para obtener mayor información sobre los datos que aquí se describen respecto a la distribución de las escuelas primarias y secundarias, ver el indicador PG02a-1 de 2012 y 2013 en el Banco de Indicadores Educativos del INEE (<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>).

Los datos anteriores indican que de forma general el tamaño de las zonas escolares ha disminuido, y esto implica restar carga de trabajo a los supervisores. Si bien es cierto que los indicadores sólo son un acercamiento a la realidad de las supervisiones escolares, éstos identifican aquellas entidades que han implementado y mantenido los esfuerzos de rezonificación, los cuales han logrado que el número máximo de 20 escuelas, desde 2008, no se rebase, por ejemplo, en Aguascalientes y Yucatán (INEE, 2013a). En otras entidades se han reformulado las tareas y cargas de trabajo de los supervisores, dando como resultado un menor número de escuelas por zona escolar, aunque siguen rebasando las 20 escuelas, como es el caso de Jalisco y Guanajuato (SEP, 2010).

Sin embargo, ante los cambios propuestos en el marco de la redefinición de la actuación de la supervisión escolar que actualmente impulsan las autoridades educativas a nivel federal (SEP-SEB, 2014) y la normatividad vigente mencionada anteriormente, queda como reto generar información sobre los supervisores escolares y sus equipos de apoyo, el desarrollo de sus funciones y el impacto de éstas, así como desarrollar un conjunto de indicadores y referentes que permitan evaluar en qué medida se cumplen los objetivos previstos.

A continuación se presentan los resultados de ambos indicadores (PG02a y PG02b) para el ciclo escolar 2013-2014. El lector puede encontrar un marco de referencia para estos indicadores en el estudio *Hacia un nuevo modelo de la supervisión escolar para las primarias mexicanas* (INEE, 2008a). Asimismo, es preciso señalar que, a partir de 2010, la información de estos indicadores fue retomada para la construcción del Índice de Desempeño Educativo Incluyente, elaborado por Mexicanos Primero, y ha servido como referente para profundizar en los estudios sobre la supervisión escolar realizados por Claudia Santizo (2009 y 2013), además de entablar comunicación directa con la propia autora y Manuel Ulloa.<sup>3</sup>

Se alerta al lector a revisar las notas técnicas PG02a y PG02b, ya que en el segundo indicador (*Porcentaje de zonas escolares con más de 20 escuelas en las secundarias*) se encontró que la clave de zona escolar “zonaescola”, capturada en las *Estadísticas continuas del formato 911*, puede tener errores. Esto surgió porque se detectó que el dato reportado por el Distrito Federal en las secundarias técnicas refiere a la clave del “Sector” y por esa razón el número de escuelas por zona puede llegar a 65, cuando en realidad cada sector puede estar dividido en tres o cuatro zonas escolares. Esta información la corroboró la Dirección General de Secundarias Técnicas del Distrito Federal. Por tanto, para el ciclo escolar 2013-2014 se decidió excluir del cálculo de este indicador los datos de las secundarias técnicas del Distrito Federal, así como descartar a todas las secundarias de esta

<sup>3</sup> El diálogo entre Claudia Santizo y la Dirección de Indicadores Educativos (DIE) se desarrolló del 28 de agosto al 3 de septiembre de 2012; con Manuel Ulloa la DIE tuvo una entrevista el 29 de agosto de 2014.

entidad para el promedio nacional. Se advierte que dicho error se encuentra en las bases de datos de ciclos escolares anteriores. De tal modo, es necesario señalar que para la precisión del cálculo debe mejorar la calidad de la información reportada en las estadísticas educativas.

También se recuerda que el cálculo de estos indicadores excluye al tipo de servicio indígena debido a que un supervisor de zona escolar indígena puede tener a su cargo escuelas tanto de educación inicial como preescolar y primaria, además de albergues comunitarios, y los datos disponibles no permiten establecer dicha correspondencia.

## **PG02a** Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas (2013-2014)

En el ciclo escolar 2013-2014, había 419 zonas escolares (7%) de primarias generales integradas por más de 20 escuelas, de las 5 999 existentes en el país para este tipo de servicio (tabla PG02a-1).

Las entidades federativas que mostraron un porcentaje por arriba de la media nacional fueron Veracruz (28.7%, 104), Oaxaca (22.7%, 39), México (19.1%, 82), Guanajuato (18%, 44), Michoacán (14.9%, 44), Chiapas (12.4%, 29) y Puebla (10.1%, 25) (tabla PG02a-1). Cabe mencionar que, a excepción de Michoacán, estos estados registraron una disminución en este indicador respecto al ciclo anterior (2012-2013) (INEE, 2014a; tabla PG02a-1).

Cuando revisamos aquellas entidades con un solo subsistema (estatal o federal), observamos que las únicas que no reportaron zonas escolares con más de 20 escuelas primarias generales fueron Aguascalientes y Tabasco (estatal), y el Distrito Federal que depende de la Federación (tabla PG02a-1). Por otro lado, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Nayarit, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán no registraron zonas integradas por más de 20 escuelas.

En el ciclo escolar estudiado, el número máximo de escuelas por zona en el país se encuentra en Veracruz: 77 escuelas —en el ciclo escolar anterior fue de 76 y también fue la misma entidad (INEE, 2014a)—; en contraste, Tlaxcala es la entidad federativa donde las zonas escolares se componen con el número más bajo de escuelas, máximo 12 (tabla PG02a-1). Aun cuando hay entidades donde el porcentaje de zonas escolares con más de 20 escuela ha disminuido, todavía hay algunas que siguen teniendo altos porcentajes y, que con el paso del tiempo (14 años), no muestran mejoras en su distribución de carga de trabajo, como Veracruz, Oaxaca, Puebla o Chiapas.

### PG02a-1 Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas por entidad federativa (2013-2014)

Entidad federativa	Zonas escolares con más de 20 escuelas (%)	Número de zonas escolares con más de 20 escuelas	Número máximo de escuelas por zona	Total de zonas escolares	Número de zonas escolares	
					Subsistema federal transferido	Subsistema estatal
Aguascalientes <sup>1</sup>	0.0	0	19	70	0	70
Baja California Sur <sup>2</sup>	0.0	0	14	58	38	20
Baja California <sup>2</sup>	0.8	1	21	119	75	44
Campeche <sup>1</sup>	4.3	2	21	47	0	47
Chiapas <sup>2</sup>	12.4	29	35	233	171	62
Chihuahua <sup>2</sup>	1.9	4	23	212	167	45
Coahuila <sup>2</sup>	0.0	0	16	231	179	52
Colima <sup>1</sup>	2.4	1	21	41	33	8
Distrito Federal <sup>1</sup>	0.0	0	17	392	392	0
Durango <sup>2</sup>	0.0	0	20	186	138	48
Guanajuato <sup>2</sup>	18.0	44	32	245	183	62
Guerrero <sup>2</sup>	1.2	3	24	260	206	54
Hidalgo <sup>1</sup>	1.7	3	33	175	0	175
Jalisco <sup>2</sup>	1.7	7	25	416	256	160
México <sup>2</sup>	19.1	82	45	429	122	307
Michoacán <sup>1</sup>	14.9	44	34	295	0	295
Morelos <sup>1</sup>	5.3	4	24	75	0	75
Nayarit <sup>2</sup>	0.0	0	16	77	72	5
Nuevo León <sup>2</sup>	2.2	6	24	271	152	119
Oaxaca <sup>1</sup>	22.7	39	55	172	0	172
Puebla <sup>2</sup>	10.1	25	47	248	164	84
Querétaro <sup>1</sup>	4.4	4	26	90	0	90
Quintana Roo <sup>1</sup>	1.9	1	21	53	0	53
San Luis Potosí <sup>2</sup>	1.1	2	23	181	163	18
Sinaloa <sup>2</sup>	3.4	6	56	174	122	52
Sonora <sup>2</sup>	0.7	1	23	135	100	35
Tabasco <sup>1</sup>	0.0	0	20	144	0	144
Tamaulipas <sup>1</sup>	2.5	6	25	240	0	240
Tlaxcala <sup>2</sup>	0.0	0	12	80	52	28
Veracruz <sup>2</sup>	28.7	104	77	362	276	86
Yucatán <sup>2</sup>	0.0	0	19	127	78	49
Zacatecas <sup>2</sup>	0.6	1	21	161	138	23
<b>Nacional</b>	<b>7.0</b>	<b>419</b>	<b>77</b>	<b>5 999</b>	<b>3 277</b>	<b>2 722</b>

<sup>1</sup> En estas entidades se consideran todas las primarias generales (públicas y privadas). Ver nota técnica PG02a.

<sup>2</sup> En estas entidades se excluyen las primarias privadas, puesto que no se sabe con exactitud a qué sistema pertenecen. Ver nota técnica PG02a.

**Fuente:** INEE, cálculos con base en las *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio del ciclo escolar 2013-2014), SEP-DGPEE.

## Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas

### Definición

Número de zonas escolares constituidas por más de 20 escuelas primarias generales por cada cien en este tipo de servicio.

### Fórmula de cálculo

$$\frac{Z_{21+}}{z} \times 100$$

$Z_{21+}$  Total de zonas escolares con más de 20 escuelas primarias generales.

$z$  Total de zonas escolares que atienden a las primarias generales.

### Interpretación

Este indicador parte del supuesto de que al frente de cada zona escolar de primaria general existe un supervisor; por lo tanto, la información que reporta es una medida aproximada del porcentaje de supervisores en este tipo de servicio, que pueden estar enfrentando una sobrecarga de trabajo en sus funciones administrativas, pedagógicas y de gestión. El corte de 21 escuelas o más fue establecido considerando que si los supervisores tuvieran que dedicar al menos un día al mes para atender a cada escuela bajo su responsabilidad, experimentarían serias limitaciones de tiempo para realizar sus labores.

Es importante resaltar que la complejidad de las tareas que tiene que desarrollar un supervisor no depende únicamente del número de escuelas bajo su responsabilidad, sino de las condiciones particulares de los centros educativos que supervisan (v. gr. escuelas multigrado, calificación de los docentes, problemas de rezago o extraedad de los estudiantes, distribución geográfica de las escuelas, entre otros), así como de los propios recursos humanos y materiales de las supervisiones

(v. gr. docentes para el apoyo técnico pedagógico, materiales y equipo). Todos estos elementos demandarán formas diferentes de organización y estrategias acordes con las situaciones que cada supervisor tendrá que enfrentar en su zona escolar.

### Utilidad

El indicador permite identificar, por entidad federativa, la cantidad de zonas escolares de primarias generales en donde los supervisores escolares pueden estar enfrentando sobrecargas de trabajo. Esta información sirve para que las autoridades estatales precisen y diseñen acciones que permitan una operación adecuada y, acaso, una mejor distribución de escuelas por zona. Esto no es un asunto menor si se recuerda que las funciones de los supervisores incluyen realizar visitas a cada una de las escuelas; recopilar y organizar las estadísticas educativas de su zona; transmitir información; identificar las necesidades de actualización de los docentes y organizar cursos de capacitación; promover concursos, programas y campañas de diversa índole; trabajar con los directores sobre su proyecto escolar; coadyuvar en la conformación de los consejos técnicos de escuela y los de zona; impulsar la participación de los padres de familia y solucionar conflictos, entre otras actividades.

### Ofrece elementos para evaluar las siguientes dimensiones de la calidad educativa

Eficacia y equidad.

### Desagregación

Entidad federativa.

### Fuente de información

SEP-DGPEE (2014). *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio del ciclo escolar 2013-2014).



Información de referencia

Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas (2000-2001, 2006-2007, 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014)

Ciclo escolar	Porcentaje
2000-2001	11.5
2006-2007	9.1
2011-2012	7.7
2012-2013	7.4
2013-2014	7.0

**Fuente:** INEE, cálculos con base en las *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio de los ciclos escolares 2000-2001, 2006-2007, 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014), SEP-DGPEE.



## PG02a

Para el cálculo del indicador PG02a *Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas*, se utilizó la base de datos de las *Estadísticas continuas del formato 911* de la SEP-DGPEE (inicio del ciclo escolar 2013-2014). El 100% de las escuelas primarias generales reportaron la variable "zonaescola", sin embargo, se observó que era necesario distinguir esta variable por entidad federativa y por sistema federal o estatal para contar el número de zonas escolares, ya que presentan una misma clave. De esa manera, las escuelas públicas pertenecientes a los sistemas federal y estatal se reasignaron mediante la variable "n\_renglon", la cual muestra la clasificación federal, estatal y "otra secretaría".

En el caso de las escuelas privadas fue necesario aplicar un tratamiento diferente, puesto que no fue posible distinguir a cuál sistema pertenecían; por ello, se decidió que a aquellas entidades federativas que reportaron tener un solo sistema (federal o estatal) se les atribuyera la totalidad de sus escuelas privadas al mismo; si la entidad informó tener los dos sistemas, las escuelas privadas se dejaron fuera del cálculo.

La asignación de la totalidad de las escuelas a un solo sistema, en el ciclo escolar 2013-2014, se aplicó en las siguientes entidades: Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas.