

PG02

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

PG

PG02a Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas (2014-2015)

PG02b Porcentaje de zonas escolares de educación secundaria integradas por más de 20 escuelas (2014-2015)

Los indicadores de este constructo dan cuenta de la posible carga de trabajo de los supervisores escolares al considerar cuántas zonas escolares del país están integradas por más de 20 escuelas. Se parte de la premisa de que si un supervisor dedica al menos un día hábil al mes para atender a cada centro escolar bajo su responsabilidad, tener 21 escuelas o más asignadas en su zona podría significar un exceso de trabajo considerando diversas condicionantes: si cuenta con un equipo de apoyo técnico pedagógico; si las escuelas se concentran en un espacio geográfico definido o están dispersas; si son homogéneas en sus características organizacionales y contextuales (*v. gr.* multigrado o escuelas con matrícula promedio de 120 alumnos o mayor a 1 000 estudiantes; baja o alta marginación; urbanas o rurales); si opera un número considerable de programas federales en ellas, entre otros rasgos que se suman a la complejidad del trabajo desarrollado en las zonas. A esto se agrega que en las entidades donde se han emprendido esfuerzos de re zonificación de escuelas el criterio adoptado es de 20 escuelas por zona como máximo.¹

Históricamente, los supervisores escolares han sido considerados como agentes importantes del Sistema Educativo Nacional (SEN) y ahora no es la excepción. Como resultado de la Reforma Educativa de 2013 su papel cobra renovada relevancia, ya que se afirma que su participación se da en “un lugar de definición y adecuación de políticas educativas y de gestión de estrategias para la acción, y por lo tanto se constituye en una pieza clave en el apoyo de las escuelas” (SEP/SEB, 2013, 28 de octubre). Por lo tanto, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha llevado a cabo diversas acciones, por medio de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), que involucran o están dirigidas a la supervisión escolar, pues se reconoce a ésta como una “instancia privilegiada para asistir a la escuela [...], de ahí que se impulse, a partir del ciclo 2013-2014 su fortalecimiento” (Presidencia de la República, 2013). Una de esas acciones es la constitución

¹ Como marco referencial y normativo de los indicadores de este constructo puede revisarse el estudio *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas* (2008a), publicado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ver <http://publicaciones.inee.edu.m/detallePub.action?clave=P1C131>

del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela,² que, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), “será brindado por Personal con Funciones de Dirección o Supervisión y por Personal Docente con Funciones de Asesor Técnico Pedagógico que determinen las Autoridades Educativas o los Organismos Descentralizados” (LGSPD, 2013, 11 de septiembre: 8), tras cumplir con los procesos de evaluación para el caso.

Así pues, al supervisor se le suman funciones —se sabe que aún no han sido puntualmente definidas en todas las entidades federativas— para realizar el acompañamiento, seguimiento y asesoría de los docentes de cada escuela. En este marco, a partir de 2013 se han impulsado algunas iniciativas como los Talleres a Nivel Nacional con Supervisores de Educación Básica,³ cuyo objetivo central es intercambiar experiencias y evaluar en conjunto estrategias y materiales de apoyo, como herramientas para trabajar con las escuelas, padres de familia, directivos y docentes del país, entre otros temas. Los talleres ponen énfasis en tres aspectos fundamentales: seguimiento y evaluación de programas y actividades escolares; acompañamiento técnico pedagógico al director del plantel y a los docentes, y enlace entre las autoridades y los propios centros educativos (SEP/DGCS, 2013, 16 de diciembre).

Otra iniciativa fue la Estrategia Nacional para la Formación de Supervisores Escolares, “dirigida a mejorar las condiciones de estudio de los niños, actualizar las formas de enseñanza, fortalecer a los colectivos docentes y revalorar a la escuela pública, a partir de la profesionalización de los supervisores de la educación básica” (SEP/SEB, s.f.), de la cual forma parte el diplomado Una Supervisión Efectiva para la Mejora del Aprendizaje de Nuestros Alumnos.⁴ Éste promueve el fortalecimiento de las competencias profesionales de los supervisores, “orientadas a la asesoría y acompañamiento de los colectivos docentes de su zona para contribuir a la mejora del aprendizaje de los alumnos” (SEP/SEB, s.f.).

A pesar de que los supervisores son uno de los actores fundamentales para lograr la mejora de la calidad de la educación y asegurar que todos y cada uno de los alumnos que cursan la educación básica ejerzan cabalmente su derecho a una educación de calidad con equidad, existe poca información acerca de la composición y organización

² En la LGSPD se define como el conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al Personal Docente y Personal con Funciones de Dirección para mejorar la práctica profesional y el funcionamiento de la escuela. En las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente se agrega que será para la escuela pública de educación básica (LGSPD, 2013, 11 de septiembre, y Acuerdo 712, SEP, 2013, 29 de diciembre).

³ En 2013, se realizaron tres talleres en las ciudades de Monterrey, Guadalajara y León. En 2014, dos más en el Distrito Federal y Puebla. Ver SEP/DGCS, 2013, 16 de diciembre; SEP/SEB, 2014, 3 de marzo, y SEP/SEB, 2014, 3 de julio.

⁴ El diplomado consta de diez módulos, siete de los cuales son presenciales y tres en línea, con una duración de 120 horas. El primer taller se realizó durante el ciclo escolar 2013-2014 y se impartió por segunda ocasión en el ciclo escolar 2014-2015. De acuerdo con el *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, en los dos diplomados se capacitaron 8807 supervisores (SEP/SEB, s.f. y Presidencia de la República, 2015a).

de la supervisión escolar y su zona, así como del desempeño del propio supervisor y del equipo que lo apoya en el desarrollo de sus funciones.

Al respecto, desde el año 2008 en el PANORAMA EDUCATIVO DE MÉXICO se publican dos indicadores: *Porcentaje de zonas escolares de primaria generales integradas por más de 20 escuelas* (PG02a)⁵ y *Porcentaje de zonas escolares de educación secundaria integradas por más de 20 escuelas* (PG02b). Debido a que el valor de estos indicadores sólo puede verse afectado por la reestructuración de las zonas escolares y la creación o desaparición de escuelas, los cambios en los porcentajes entre los ciclos escolares son mínimos. Por ejemplo, la proporción de zonas escolares de primarias generales con más de 20 escuelas presentó una disminución sólo de 0.5 puntos porcentuales del ciclo escolar 2012-2013 (7.3%) al 2014-2015 (6.8%); para ese mismo periodo, el porcentaje de zonas escolares de educación secundaria con 21 o más escuelas disminuyó 0.5 puntos porcentuales, al pasar de 8.6 a 8.1% (ver la información de referencia de las fichas técnicas PG02a y PG02b).

La información también muestra que, a pesar de la revalorización del trabajo de los supervisores escolares, para el ciclo escolar 2014-2015, de las 6024 zonas escolares de primarias generales existentes en el país, todavía 410 estaban integradas por más de 20 escuelas. Veracruz fue la entidad con el número máximo de escuelas por zona (77). En lo que respecta a educación secundaria, 245 de las 3011 zonas escolares estaban integradas por más de 20 escuelas. Oaxaca registró el número máximo de escuelas secundarias por zona (99).

La relevancia y pertinencia de este indicador, que apenas es muestra de una problemática más compleja, ha sido señalada por Manuel Ulloa (2014), quien ha corroborado la importancia de considerar como unidad de análisis la zona escolar —indisoluble de la tarea del supervisor—, para la elaboración de diagnósticos de problemas y necesidades educativas de las entidades federativas y la revisión de sistemas de indicadores a niveles meso y micro.

Asimismo, los esfuerzos para el mejoramiento del sistema de indicadores, particularmente sobre la tarea de la supervisión escolar, han llevado a identificar en la información del Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial variables que dan cuenta de ciertas características de los mandos medios de educación básica (supervisores y jefes de sector en una misma base de datos), por lo que se espera poder distinguir, en un futuro, el perfil profesional de estos actores.

⁵ No se puede calcular este indicador para el tipo de servicio indígena debido a que un supervisor en este caso puede tener a su cargo una zona integrada por escuelas de educación inicial, preescolar y primaria indígenas, así como albergues comunitarios, centros que no son posibles de distinguir y asignar a partir de la base de datos del Formato 911.

Se advierte al lector que la base del cálculo para estos indicadores son las *Estadísticas continuas del formato 911*, en las cuales se han detectado errores de captura, por lo tanto, se recomienda que los datos se utilicen con cautela y, de ser posible, se verifiquen contra las estadísticas educativas que reporta cada entidad federativa, pues se considera que sus autoridades escolares pueden tener datos más precisos sobre la variable de zona escolar.

PG02a Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas (2014-2015)

En el ciclo escolar 2014-2015, se contabilizaron 410 zonas escolares (6.8%) de primarias generales integradas por más de 20 escuelas de las 6024 existentes en el país para este tipo de servicio. Las entidades federativas que mostraron un porcentaje por arriba de la media nacional fueron Veracruz (28.5%, 103), Oaxaca (22.5%, 39), México (19.3%, 83), Guanajuato (16.7%, 41), Michoacán (14.3%, 43), Chiapas (12%, 28) y Puebla (10.1%, 25) (tabla PG02a-1). En comparación con el ciclo escolar anterior (2013-2014), el número de zonas disminuyó en Veracruz (28.7%, 104), Guanajuato (18%, 44), Michoacán (14.9%, 44) y Chiapas (12.4%, 29), mientras que en Oaxaca (22.7%, 39) y Puebla (10.1%, 25) aumentaron (INEE, 2015a: 333).

Destacan diez entidades federativas que contaban con 20 o menos escuelas en cada zona escolar: Durango con 20 escuelas; Yucatán y Zacatecas con 19; Aguascalientes, Distrito Federal y Tabasco con 18; Baja California Sur, Coahuila, y Nayarit con 16; al final, Tlaxcala con 12. De las entidades por debajo de la media nacional, la proporción de zonas escolares con más de 20 escuelas fue desde 0.5% en Hidalgo hasta 5.6% en Querétaro. El número máximo de escuelas por zona en el país se registró en Veracruz, donde se alcanzó la cifra de 77 primarias generales en una zona escolar; caso contrario fue Tlaxcala, en donde el número máximo fue de 12 escuelas (tabla PG02a-1).

PG02a-1 Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas según entidad federativa (2014-2015)

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 ¹	0.0	0	18	70	0	70
Baja California ²	1.7	2	23	119	75	44
Baja California Sur ³	0.0	0	16	39	39	0
Campeche ¹	4.3	2	21	47	0	47
Coahuila ²	0.0	0	16	231	179	52
Colima ²	2.4	1	21	42	34	8
Chiapas ²	12.0	28	36	233	171	62
Chihuahua ²	1.9	4	25	212	167	45
Distrito Federal ¹	0.0	0	18	409	409	0
Durango ²	0.0	0	20	186	138	48
Guanajuato ²	16.7	41	32	245	183	62
Guerrero ²	1.2	3	23	260	206	54
Hidalgo ¹	0.5	1	25	188	0	188
Jalisco ²	1.4	6	24	416	256	160
México ²	19.3	83	43	429	122	307
Michoacán ¹	14.3	43	34	300	0	300
Morelos ¹	2.7	2	24	75	0	75
Nayarit ²	0.0	0	16	74	69	5
Nuevo León ²	2.2	6	23	273	153	120
Oaxaca ¹	22.5	39	56	173	0	173
Puebla ²	10.1	25	47	248	165	83
Querétaro ¹	5.6	5	26	90	0	90
Quintana Roo ¹	1.9	1	22	53	0	53
San Luis Potosí ²	1.1	2	23	182	163	19
Sinaloa ²	3.5	6	42	173	121	52
Sonora ²	0.7	1	23	135	100	35
Tabasco ¹	0.0	0	18	150	0	150
Tamaulipas ¹	2.5	6	25	240	0	240
Tlaxcala ²	0.0	0	12	80	52	28
Veracruz ²	28.5	103	77	362	276	86
Yucatán ²	0.0	0	19	128	79	49
Zacatecas ²	0.0	0	19	162	139	23
Nacional	6.8	410	77	6 024	3 257	2 767

¹ En estas entidades se consideran todas las primarias generales (públicas y privadas), ya que éstas se registran en el sistema estatal. Ver nota técnica PG02a.

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

³ Para el ciclo escolar 2014-2015, en Baja California Sur todas las escuelas primarias y los preescolares se integraron en un solo subsistema. Por esa razón, el total de zonas escolares y su desagregación por subsistema presenta una modificación importante al pasar de un total de 58 zonas escolares de primarias generales en el ciclo escolar 2013-2014, a 39 zonas en total en el ciclo escolar 2014-2015.

Fuente: INEE, cálculos con base en las *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio del ciclo escolar 2014-2015), SEP-DGPEE.

PG02a

Ficha técnica

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 se estableció 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 posibiliten 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

Este indicador se presenta en la siguiente desagregación: entidad federativa.

Máximo nivel de desagregación

Zona escolar

Fuente de información

SEP-DGPPEE (2015). *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio del ciclo escolar 2014-2015).

Información de referencia

Porcentaje de zonas escolares de primarias generales integradas por más de 20 escuelas (2012-2013, 2013-2014 y 2014-2015)

Ciclo escolar	Porcentaje
2012-2013	7.3
2013-2014	7.0
2014-2015	6.8

Fuente: INEE, cálculos con base en las *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio de los ciclos escolares 2012-2013, 2013-2014 y 2014-2015), SEP-DGPPEE.

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 2014-2015). El total 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 de 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 es posible distinguir a cuál sistema pertenecen. 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 2014-2015 se aplicó en las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas.