

# NUEVA **CULTURA** EDUCATIVA

GIOVANNA VALENTI NIGRINI  
*Coordinadora*



**FLACSO**  
MÉXICO

# NUEVA **CULTURA** EDUCATIVA

GIOVANNA VALENTI NIGRINI  
Coordinadora



FLACSO  
MÉXICO



# Nueva cultura educativa

## Los sistemas educativos estatales

Giovanna Valenti Nigrini  
(coordinadora)



# Índice

*Portada*

**Presentación**

*Giovanna Valenti Nigrini*

**Introducción**

*Giovanna Valenti Nigrini, Carlos Acevedo Rodríguez*

**1. Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas**

*Carlos Acevedo Rodríguez, Giovanna Valenti Nigrini*

**2. Gobernabilidad y eficacia: desafíos para la transformación de la supervisión escolar**

*Gloria Del Castillo Alemán*

**3. Elementos y orientaciones para innovar en el sector educativo. Análisis del diseño del proyecto Fogise**

*Giovanna Valenti Nigrini, María Elena Pérez Campuzano*

**4. Hacia un nuevo modelo de gestión de la supervisión escolar bajo la lógica de una gobernanza local**

*Gloria Del Castillo Alemán*

**5. La regionalización como eje fundamental del Fogise**

*Giovanna Valenti Nigrini, Juan Tregear Maldonado, Nora Bain Anaya Luna*

**6. La planeación estratégica en la educación. La aplicación en el proyecto Fogise**

*Martín De Los Heros Rondenil*

**7. Profesionalización y formación de competencias en la supervisión escolar**

*María Elena Pérez Campuzano, Giovanna Valenti Nigrini, Martín De Los Heros Rondenil*

**8. La adopción del Fogise en los estados. Entre el acuerdo y el**

conflicto: un recuento preliminar

*Luis Arturo Tapia*

Epílogo. Breve historia de la supervisión escolar en México en  
el marco de una innovación

*Alberto Arnaut Salgado*

Semblanzas autorales

*Notas*

*Créditos*

*Contraportada*

# Presentación

*Giovanna Valenti Nigrini*

**E**ste libro es resultado del esfuerzo de un equipo de académicos que se propusieron describir analíticamente un proyecto de política educativa, cuyo objetivo consiste en transformar las relaciones, formas de organización y funcionamiento de la supervisión escolar, en tanto estructura intermedia de los sistemas educativos estatales. Desde su inicio y desarrollo, la experiencia denominada *fortalecimiento de la gestión institucional y la supervisión escolar* (Fogise) ha tenido como objetivo estratégico robustecer el acompañamiento académico-pedagógico de la supervisión escolar de las escuelas, para lograr el mejoramiento de los aprendizajes de niños y jóvenes.

La producción científica que aquí se presenta tiene como base la experiencia del trabajo conjunto entre academia, gobiernos federal y estatales, y los equipos de supervisión escolar. Esperamos que sea también una muestra del potencial que para la mejora educativa deriva de tal vinculación.

Para contribuir a llenar algunos vacíos de la investigación en el campo de políticas públicas, a fin de explicar con mayor amplitud la multidimensionalidad que se enfrenta durante el proceso de diseño e implementación, en la presentación del Fogise se profundiza en la influencia de ciertos patrones culturales y de desempeño en el

devenir de las políticas. Desde esta perspectiva se desglosan las problemáticas de llevar a cabo las políticas públicas en sus características centrales, esto es: orientación al interés público, adaptabilidad, calidad de la aplicación efectiva, condiciones para la cooperación y desarrollo de capacidades directamente ligadas con la identificación de actores, promoción de acuerdos y compromisos. Problemáticas de actualidad en la reforma educativa de 2013, sobre todo si se observa que esta reforma busca además la transformación y profesionalización de la supervisión escolar, y que aún no recorre un tramo considerable en su implementación para una consolidación exitosa.

Sin eludir la responsabilidad de coordinadora, quiero reconocer a mis colegas por su generosidad y compromiso con el proyecto. En primer lugar menciono a los autores de los capítulos del libro, con quienes me reuní quincenalmente durante casi dos años para lograr expresar de manera escrita la multidimensionalidad del proyecto y su puesta en práctica, buscando siempre su coherencia analítica. Las orientaciones, comentarios y críticas de Inés Aguerrondo, Alberto Arnaut, Emilio Blanco y los dictaminadores anónimos, ayudaron a organizar y mejorar sustancialmente las dos versiones (preliminar y final) de este volumen.

Aprovecho para agradecer el apoyo de los académicos que durante casi cinco años se desempeñaron como tutores, conferencistas y talleristas para la adopción del proyecto por parte de los supervisores y funcionarios estatales, brindándonos enseñanzas sobre su trabajo y las dificultades que enfrentaron. Reconozco particularmente a los gobernadores, autoridades educativas y equipos de supervisión escolar de los estados de: Aguascalientes, Baja

California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Una mención especial debo a la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por el apoyo recibido y la confianza que depositaron en el equipo académico, misma que hago extensiva a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México), en particular a Francisco Miranda y Maura Rubio, quienes impulsaron en su inicio el proyecto.

Agradezco a la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), singularmente a Juan Martín Martínez, Daniel Hernández, Laura Montalvo, Víctor Hugo López, Juan Carlos Camacho y Evangelina Elizondo. Mucho de lo que se avanzó no hubiese sido posible sin su compromiso y vocación profesional. Asimismo, agradezco la disponibilidad de las autoridades educativas y de los equipos estatales que se conformaron en la adopción del proyecto.

Finalmente, menciono la disposición de la UAM-Xochimilco por permitirme continuar con la investigación y que ésta fuera incorporada a las líneas de investigación de la Maestría en Desarrollo y Planeación Educativa de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, y agradezco la asistencia de Roberto Flores.

# Introducción

*Giovanna Valenti Nigrini,[\*] Carlos Acevedo Rodríguez[\*\*]*

## **El proyecto “Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar” (Fogise)**

**D**esde la década de los noventa, la sociedad mexicana ha presenciado cambios importantes en el lugar que ocupa la educación en las agendas pública y gubernamental. En este proceso, destacan aspectos como la política educativa con énfasis en la calidad de la educación, el avance hacia la equidad, y la recuperación del gasto público en educación respecto del que se hacía durante los ochenta. Uno de los hechos de más trascendencia fue la propuesta de descentralización del sistema educativo, a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito en 1992 por “el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación” (SEP, 1992: 4). El segundo cambio de mayor calado es la reforma educativa promulgada en 2013.

Con estos dos hitos de la historia actual del sistema educativo de México, desde la política educativa se diseñó un conjunto de programas que, implementados a lo largo de estos años, se caracterizan por concentrarse en diversos

ámbitos y actores del sistema. De este modo, en los noventa se realizaron transformaciones en el nivel del docente, aumentando sus ingresos vía el Programa Nacional de Carrera Magisterial, e impulsando su mejoramiento a través del Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio.[1]

Asimismo, se llevó a cabo la reforma pedagógica curricular “que afectó a la educación preescolar, primaria y secundaria (en dos momentos, las reformas de 1993 y las reformas posteriores a 2004 en preescolar, de 2006 en secundaria; y de 2009 en primaria)” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 17). Desde finales de los noventa, por otra parte, se acentuó la reforma de la escuela y la importancia de la gestión escolar, lo que a principios de este siglo adquirió escala nacional con la creación del Programa de Escuelas de Calidad (PEC). Este programa, que sigue vigente, tuvo su fuente de inspiración en el movimiento de las escuelas eficaces, teoría que destaca la gestión como eje central del cambio orientado al mejoramiento de la calidad y que incorpora la importancia de diversos aspectos de la escuela y la política pública: mejoramiento de la organización y funcionamiento de las escuelas, liderazgo, capacitación, compromiso docente, trabajo colegiado, atmósfera estimulante, énfasis en los logros del aprendizaje y en su monitoreo, y colaboración con padres de familia,[2] entre otros (Bracho, 2009; Fierro, Tapia y Rojo, 2009; Rubio, 2011). Paralelamente, se prestó atención a la desigualdad educativa asociada con la desigualdad social desde los Programas Compensatorios por medio del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), y se impulsaron dos proyectos ambiciosos para incorporar las nuevas

tecnologías en la escuela y en los procesos de enseñanza-aprendizaje: Enciclomedia y Habilidades Digitales.

Con estos cambios se busca una mayor eficiencia y eficacia en el diseño y aplicación de las políticas públicas de educación. Sus lineamientos se encuentran en la “nueva gestión pública” y su herramienta consiste en la “planeación estratégica”. Con base en estos enfoques y en el marco de una propuesta de descentralización,<sup>[3]</sup> este replanteamiento de la gestión del sistema educativo se enmarca en la dirección de instaurar prácticas promovidas por lo que Elmore (2010) denomina “cultura pedagógica”, y que aquí se ha llamado “nueva cultura educativa”. Entre las actividades que ésta promueve se cuentan la búsqueda de coherencia entre los diversos niveles del sistema educativo (escuela, supervisión, autoridades, etc.), el trabajo colaborativo, el liderazgo distribuido, la rendición de cuentas, y la importancia de la construcción y procesamiento de información. Ámbitos todos en los que predomina lo pedagógico sobre lo administrativo. El sentido de denominar *nueva* a esta cultura radica en que sus actividades se enfrentan a diversas prácticas que moviliza la cultura educativa tradicional: trabajo parcializado (respecto de la mejora escolar), liderazgo personalista, opacidad o inexistencia de rendición de cuentas, escasa formación o interés para construir y procesar información, énfasis en intereses grupales y en procedimientos administrativos y no en lo pedagógico. En suma, una cultura tradicional que da forma a un funcionamiento vertical y rígido del sistema educativo, en el que se registran fenómenos de centralismo, corrupción y nepotismo.

Pues bien, en este proceso de cambios, se adquiere conciencia de que gran parte de éstos llegan a la escuela

sólo a través de una supervisión escolar que, junto a las funciones administrativas y políticas (de resolución de conflictos) que ha cumplido históricamente, enfatice la función de poner en marcha una diversidad de programas y reformas educativas que representan cambios de enfoque. En línea con otras reformas en América Latina, se rescata la función de apoyo pedagógico de los supervisores en las escuelas (Terigi, 2010) y a la actual supervisión escolar se le otorga un rol relevante en llevar a cabo los cambios propuestos por medio de tres funciones, que se desarrollan en los ámbitos administrativo y pedagógico: “por un lado, el *control* y la evaluación, por el otro, el asesoramiento y el apoyo a directores y maestros, el cual se basa en visitas regulares a las escuelas y, por último [...], como agentes de *enlace* entre las escuelas y las autoridades administrativas” (Del Castillo y Azuma, 2009: 105).

Sin embargo, en el funcionamiento actual de la supervisión escolar (estructura intermedia) predominan prácticas tradicionales consistentes en la sobrecarga de actividades administrativas, en la falta de formación en cuanto a asesoría pedagógica y para la generación/procesamiento de información, en la asignación al cargo por razones políticas, y en la parcialización de la función supervisora (Del Castillo y Azuma, 2009; Fierro, Tapia y Rojo, 2009). Dentro de los sistemas educativos estatales, esta parcialización se manifiesta en un trabajo aislado con una visión limitada a las escuelas que se atienden, y en la escasa coordinación entre los equipos de supervisión que forman parte de los subsistemas federal y estatal, así como de quienes componen los niveles de la organización académica de la educación (preescolar, primaria y secundaria).

En tanto estas prácticas tradicionales son las que predominan, se entiende que los cambios propuestos para el sistema escolar (y específicamente respecto de la supervisión) “implican necesariamente un cambio cultural, junto con cambios en las formas de trabajo que hasta hoy no se vislumbran nítidamente, sobre todo porque los supervisores llevan años haciendo su trabajo con otros parámetros de exigencias y rutinas muy arraigadas, orientadas por manuales que han perdido su vigencia a raíz del impulso de un nuevo modelo de gestión escolar” (Del Castillo y Azuma, 2009: 209).

En este contexto se inscribe el proyecto que articula este libro, proyecto de “Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar” (Fogise). Recuperando experiencias y avances obtenidos en el fortalecimiento de la supervisión escolar en algunas entidades, especialmente en Aguascalientes, el Fogise cobró forma en 2009, fue impulsado por la Dirección General de Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública y el Programa Escuelas de Calidad, y contó con la rectoría académica de un equipo de investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México). En línea con las reformas señaladas, proponiendo cambios en el plano de la gestión institucional de la estructura intermedia del sistema educativo, es decir, cambios de “procesos organizativos, administrativos y operativos [...] en la ejecución de los programas y proyectos señalados por la política educativa” (Del Castillo y Azuma, 2009: 34, nota 5), en este proyecto se reivindica la supervisión como un actor clave, y se propone racionalizar su rol administrativo, así como fortalecer su función pedagógica.

Sobre esta base, se consideran los dos aspectos centrales que impactan en la supervisión: cambios en la organización del sistema educativo y en la profesionalización (Del Castillo y Azuma, 2009: 151). Respecto del primer aspecto, en el Fogise se propone la reorganización de las zonas escolares en regiones educativas.[4] Mediante tal ejercicio se busca un mejor direccionamiento de los apoyos.[5]

Respecto de la profesionalización, desde la Flacso México se ha diseñado y se imparte un Diplomado en Gestión Institucional e Innovación Educativa (DGIE) —en funcionamiento desde 2010—, que se dirige principalmente a los supervisores escolares[6] y en menor medida a otros funcionarios de la estructura intermedia (jefes de departamento, miembros de equipos estatales encargados de la adopción e implementación del proyecto, jefes de enseñanza, coordinadores de área, etc.).[7] En este diplomado se forman grupos de trabajo compuestos en especial por supervisores que tienen a su cargo zonas de la misma región educativa. A lo largo de los seis meses del diplomado, estos grupos actualizan y ponen en práctica conocimientos relacionados con el trabajo colaborativo, el liderazgo distribuido, la generación/procesamiento de información, y la rendición de cuentas. Debido al papel histórico de la supervisión escolar en la resolución de conflictos escolares (asesorar a directores en la resolución de conflictos con docentes y comunidad, a padres de familia en la resolución de conflictos con directivos y docentes, etc.), la actualización y puesta en práctica de los conocimientos mencionados se complementa con una profundización en la temática de mediación y resolución de conflictos.

El diplomado concluye con la elaboración por parte de cada grupo de trabajo de un Plan Estratégico de Transformación Educativa de la Región (PETER), cuyo eje es construir y procesar información para identificar problemas relacionados con el logro educativo y proponer acciones para solucionarlos.

Por otra parte, enlazando los cambios organizativos con la profesionalización, en el Fogise se plantea la construcción y puesta en marcha de un Centro de Desarrollo Educativo (CeDE) por cada región educativa. Los CeDE tienen el objetivo de dotar de infraestructura física e informática a las regiones educativas del estado. Se trata de edificios con oficinas para los equipos de supervisión escolar, salas de reuniones y espacios para realizar trámites. A estos edificios pueden acudir también docentes, directores de escuela y padres de familia. El espíritu de esta dotación material es acercar la supervisión a los centros escolares y a la vez proveer de oficinas y espacios funcionales y dignos a los agentes escolares.

Los CeDE consisten, entonces, en edificios ubicados en regiones educativas, habilitados para el trabajo colegiado de supervisores de distintos niveles y subsistemas educativos, en donde se busca desconcentrar los servicios administrativos estatales (que han sido históricamente realizados por la supervisión escolar), reforzar el acompañamiento técnico-pedagógico, introducir mayor pertinencia en los servicios de formación continua para los docentes y rendir cuentas en torno a los aprendizajes escolares.

Todo ello, en el marco del fortalecimiento de una perspectiva de raigambre regional, en la que, poniendo en práctica los contenidos del diplomado, se promueve una forma de interacción colegiada entre supervisores de

distintos niveles y modalidades educativas y supervisores con autoridades educativas estatales a través del funcionamiento de los denominados consejos regionales.[8] De este modo, las iniciativas del Fogise adquieren sentido en aras de impulsar el trabajo coordinado entre niveles educativos y entre el subsistema estatal-federal, así como fortalecer el proceso de regionalización en que se espera otorgar mayor injerencia a los estados y agentes del sistema,[9] en la identificación y propuestas de soluciones de problemas educativos regionales y estatales.

Respecto de la implementación del proyecto, a pesar de ser una propuesta impulsada desde la federación, son las autoridades estatales, a partir de lineamientos provenientes de los equipos de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEB-SEP) y de la Flacso México, las que deciden la pertinencia o no de su adopción y son ellas las que también dotan de contenido a la propuesta, a fin de que ésta se adapte a sus condiciones y necesidades particulares.

Actualmente el proyecto funciona de manera completa en once entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, lo que se traduce en que las autoridades educativas han elaborado propuestas propias de modelos de gestión, de acuerdo con los lineamientos surgidos de los equipos de la SEB-SEP y la Flacso México. Fue así que al menos once equipos estatales elaboraron sus propios documentos, entre éstos: *i)* proyecto estatal, *ii)* manual de organización, *iii)* normatividad de CeDE y consejos regionales, *iv)* modelos de gestión regional y de supervisión escolar, *v)* propuesta de desconcentración.

En estas entidades se instalaron los consejos regionales; en total ya han sido formadas 2500 personas, [10] entre supervisores, asesores técnico-pedagógicos, jefes de sector y otros funcionarios de nivel intermedio. En el proceso de formación que ofrece el diplomado, estos agentes se han involucrado en el proyecto e incluso comprometido con los cambios, han trabajado en equipo durante los seis meses que dura la formación y como producto de este aprendizaje han elaborado 115 PETER con problematizaciones y propuestas de acciones para avanzar en la mejora escolar.

Como se ha relatado, el Fogise se sitúa en la dirección de transformar la lógica en que se ha venido pensando y actuando en un importante sector de la esfera educativa. Concretamente, esto significa que se propone cambios principalmente en la relación entre supervisores, y entre ellos y la escuela, directores, docentes, autoridades, sindicatos, y padres de familia. Cambios que al representar un cuestionamiento a las rutinas arraigadas normalmente se expresan en conflictos (Aguerrondo, 2002: 73, 77).

Con la intención de constatar dicho proceso de transformación, un equipo de investigadores de la Flacso México se ha propuesto analizar el diseño y la implementación de este proyecto mediante la elaboración de una amplia investigación que considera la producción de una obra dividida en tres volúmenes. El presente libro corresponde al primero. En éste se presenta el marco analítico que guía el análisis de la obra y se profundiza en los componentes del diseño del Fogise. En el segundo y tercer volúmenes, a partir de estudios de casos, se dará cuenta de la actual configuración de “relaciones de fuerza” del sector político-educativo en distintos estados, las cuales posibilitaron u obstaculizaron la implementación y

sostenibilidad del proyecto. De este modo, se tendrá un conocimiento sistemáticamente elaborado en torno a las esferas y los medios por los cuales este proyecto enfrentó mayor o menor oposición.

En el presente volumen, en aras de entender ciertas problemáticas estructurales a las que el Fogise se enfrenta, en el primer capítulo se esboza la disputa histórica que enmarca al sistema educativo y a la supervisión escolar. Seguidamente, sobre la base de estudios sociológicos y de políticas públicas, se construye una perspectiva analítica en la que se considera que innovaciones como la propuesta en el Fogise, requieren legitimar una nueva cultura educativa, lo que a su vez supone desarrollar nuevos estilos de gobernar (gobernanza o gobernabilidad democrática) en el Estado y en el sistema educativo. Sobre esta base se recalca la importancia del factor cultural, político, el rol del liderazgo y la gradualidad de la transformación.

Esta visión analítica implica que en el estudio del diseño e implementación de una innovación como la planteada se debe considerar el *sentido cultural* de las relaciones y las disputas políticas (poder) que acontecen en el ámbito educativo, en los distintos niveles (estatal, regional, de zona y escolar), así como los agentes que se encuentran aliados y enfrentados en esta disputa. Con este énfasis cultural y político, no sólo se supera la *ingenuidad cultural* que significa importar, mecánicamente, la cultura administrativa que se centra “en la diversidad, la independencia, la autonomía, la cooperación, la idea de contrato, la transparencia en la información, la negociación y el consenso” en espacios “que conservan una visión jerárquica y respetuosa del rango y la posición” (Gather, 2004: 9-10); sino que también se plantea centrar el análisis en la configuración del proceso político que da forma a la

disputa por la transformación y reproducción del sistema educativo.

Este planteamiento analítico se completa con la perspectiva de los estudios de política pública (*policy research*) que se desarrolla en el segundo capítulo. Allí se reconstruye el proceso de decisiones de las políticas que enmarca el sistema educativo y la supervisión escolar, desde la firma del ANMEB.

Sobre la base de estos dos capítulos, el análisis del Fogise cuenta con un enfoque analítico que permite aprehender las posibilidades, límites, velocidad y dirección, de concretar una innovación como la propuesta en la esfera educativa mexicana.

Teniendo este marco, en los restantes capítulos de este volumen se especifican los contenidos del Fogise y se analiza la medida en que éstos se acercan a los elementos que se incluyen en la nueva cultura educativa y en la gobernanza.

Así, el tercer capítulo presenta de forma general la innovación que, en diversos ámbitos, se encuentra en el diseño del Fogise, cuestión que en los restantes capítulos se profundiza: el modelo de gestión de la supervisión escolar (cuarto capítulo), el modelo de gestión regional (quinto capítulo), la nueva gestión pública y la planeación estratégica (sexto capítulo), el Diplomado en Gestión Institucional e Innovación Educativa (DGIE) (séptimo capítulo). Todo ello se desarrolla siguiendo el hilo conductor de la forma en que esas propuestas enfatizan procesos deliberativos de generación-procesamiento de información, trabajo colaborativo, liderazgo distribuido, compartir responsabilidades, rendición de cuentas, lograr la coherencia de una estrategia de mejora escolar, y tener el núcleo pedagógico como objetivo de intervención. Por lo

tanto, como un eje que guía la presentación del diseño del Fogise, se halla la forma en que se busca que la estructura intermedia impacte positivamente en la mejora escolar, así como las implicancias político-culturales de tal propuesta.

Como un apartado que da pie para profundizar en el segundo volumen de esta obra, en el octavo capítulo se desarrolla una visión general y preliminar de las variables que han posibilitado que el proyecto se implemente con diversos grados de efectividad en los distintos estados.

Este libro concluye con la “Breve historia de la supervisión escolar en México en el marco de una innovación” de Alberto Arnaut, la cual fue parte de las conferencias magistrales realizadas en el marco del DGIE. Y si bien por la estructura del volumen corresponde al epílogo, se recomienda iniciar con esa lectura.

## Referencias

- Aguerrondo, Inés (2002). “Cómo nacen y se hacen las innovaciones. Las etapas de la innovación”, en *La escuela del futuro. Cómo piensan las escuelas que innovan*, Buenos Aires, Papers.
- Bracho, Teresa (2009). *Innovación en la política educativa. Escuelas de Calidad*, México, Flacso México.
- Del Castillo, Gloria y Alicia Azuma (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, México, Flacso México.
- Elmore, Richard (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*, Santiago de Chile, Fundación Chile.
- Fierro, Cecilia, Guillermo Tapia y Flavio Rojo (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*, París, OCDE.
- Gather Thurler, Monica (2004). *Innovar en el seno de la institución escolar*, Barcelona, Graó.
- Rubio, Maura (2011). *Diplomado en Gestión Institucional e Innovación Educativa (DGIE). Guía de estudio*, México, Flacso México.
- SEP (1992). “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo, pp. 4-14, [en línea], disponible en

<<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>.

Terigi, Flavia (2010). *Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar*, Buenos Aires, IPE-Unesco.

# 1. Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas

*Carlos Acevedo Rodríguez,[\*] Giovanna Valenti Nigrini[\*\*]*

## Introducción

**E**n aras de entender el contexto en el que se sitúa el proyecto “Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar” (Fogise), así como ciertas problemáticas estructurales que éste enfrenta, en este capítulo se comienza profundizando en la historia de la disputa que tiene lugar en el sistema educativo y en la supervisión escolar. Seguidamente, se desarrollan los componentes analíticos del diseño del Fogise y se contrastan sus coincidencias con las actividades que en la literatura especializada se han detectado, como aquellas con las que la supervisión promueve la mejora escolar. En las restantes secciones, pensando en la implementación y sostenibilidad del Fogise (cuestiones que se abordarán en los volúmenes 2 y 3 de esta serie de publicaciones), se ahonda en los mecanismos analíticos que permiten constatar las posibilidades y límites de introducir exitosamente innovaciones como la de este proyecto en el sistema educativo mexicano. Con tal objetivo se propone un instrumental analítico que retoma elementos de los

enfoques de redes, de las coaliciones defensoras (ACF), de la gobernanza y el liderazgo.

Cabe señalar antes que las propuestas analíticas de este capítulo y la evidencia empírica recopilada han permitido completar la construcción del marco analítico que aquí se formula y ligar el enfoque disciplinario de la sociología educativa con el del estudio de las políticas públicas. Y si bien se tiene como trasfondo la historia y estructura del sistema educativo mexicano, en esta exposición se recurre de una manera no menor a las experiencias de países anglosajones, pues “hay que reconocer que el campo de estudio del campo educativo goza de una gran vitalidad en estos países, tanto respecto a su conceptualización como al análisis de sus prácticas” (Rodríguez, 2003: 10).

Por otra parte, en cuanto a los estudios de la supervisión escolar, en Estados Unidos y Canadá se ha realizado una gran cantidad de investigación y seguimiento de las estrategias y políticas que llevan a cabo los líderes distritales y su relación con el aprendizaje estudiantil y las prácticas de enseñanza (Anderson, 2003).

## **Breve recuento del conflicto en el sistema educativo mexicano y de la supervisión escolar**

En el sistema educativo mexicano conviven diversos grupos que buscan materializar sus respectivos proyectos para configurarlo, incluyendo el aparato estatal del cual forma parte.<sup>[1]</sup> En este sentido, se diría que está en juego la

organización burocrática de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Street, 1984: 14-15).

Desde los años setenta, en el sistema educativo mexicano existe un proyecto reformista o modernizador que se enfrenta a otro conservador. Este último se caracteriza por una vinculación estrecha entre la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por la cual el SNTE, además de negociar la asignación de puestos de las autoridades, cuenta con un amplio control del sistema operativo del sistema educativo, es decir, supervisión escolar, directores de escuela, maestros: “Prácticas en torno a la operación del sistema escalafonario —patrones de movilidad, ascenso y nombramiento del personal docente— se mezclaron con las prácticas administrativas de la dirección y supervisión de escuelas” (Street, 1984: 18). En esta interconexión, la SEP asegura el control magisterial que le aporta el SNTE (movilización política del magisterio y control de los salarios). Y éste, por su parte, controla la información y la asignación de recursos a nivel escolar, por lo cual la SEP no posee el control central (centralizado) sobre lo que ocurre en las escuelas en torno a calidad, asignación de plazas, movilidad docente, etcétera.

Fue en estas circunstancias que los defensores del proyecto reformista introdujeron “en la SEP la planificación educativa en el sentido moderno, en distintos niveles de agregación territorial: nacional, estatal y micro-regional. Se desarrolló entonces un sistema de información continua, basado en un conjunto de indicadores de cobertura y eficiencia interna del sistema educativo” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 23). Indicadores que han servido para captar información sobre matrículas, docentes y escuelas, de modo que así se dio un paso para contar con información

veraz de lo que sucede en los sistemas educativos estatales, como un insumo para racionalizar la administración del sistema educativo.[2]

Este proyecto reformista ha tenido como herramienta la planificación y como objetivos la eficiencia y eficacia y, a partir de los años ochenta, también se sostiene en la desconcentración del sistema educativo (Street, 1984). Encabezado por la reforma administrativa del entonces presidente José López Portillo y conducido por Fernando Solana, este proyecto adquirió fuerza y puso en cuestión gran parte de las relaciones estructuradas entre autoridades de la SEP y el SNTE, de modo que se mermó el control de la información y de recursos por parte de este último, aunque mantuvo la asignación de plazas como su centro de control, si bien con cierto grado de debilitamiento. No obstante, el proyecto reformista quedó atrapado en la lógica conservadora, lo que se facilitó en parte por la coyuntura de crisis económica y por el surgimiento de un proyecto “radical” a partir del magisterio disidente, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Frente a estos hechos, los impulsores del proyecto reformista priorizaron la estabilidad política y negociaron con el SNTE un sistema en el que la SEP, a través de sus delegaciones, restringe y reconoce los límites de su injerencia respecto de las estructuras y personal sindicalizado. En consecuencia, se alcanzó un cumplimiento parcial del proyecto reformista:

se racionaliza el crecimiento del sistema educativo a través de la manipulación de los datos e información en las computadoras centrales, mientras se encuentra bloqueada la plena racionalización de las actividades del personal docente. Con la nueva programación, desde la Delegación, los técnicos pueden controlar las nuevas necesidades de personal de las escuelas, pero no pueden cambiar las asignaciones

anteriores, ni asegurar una distribución del personal de acuerdo con la asignación, ni parar la movilidad ni los cambios del personal de una escuela o zona a otras [Street, 1984: 21-22].

Tal situación configuró una estructura educativa que, a nivel federal, sería administrada de facto por parte de la SEP-SNTE, un hecho que descansa sobre un acuerdo entre cúpulas, lo cual redujo los cambios que se proponían desde el proyecto reformista. En este contexto, se consolidó una cultura educativa (conjunto de ideas, valores y creencias que guían las prácticas) expresada como trabajo parcializado (respecto de la mejora escolar), liderazgos personalistas, opacidad o inexistencia en la rendición de cuentas, escaso interés por construir/procesar información y diseñar programas de formación dirigidos a este objetivo, así como por el énfasis en intereses grupales y procedimientos administrativos, empero no en lo pedagógico.

Asimismo, se reprodujo un funcionamiento vertical y rígido del sistema educativo, en el que se registran fenómenos de centralismo, corrupción y nepotismo. Entre otros elementos, esta estructura conllevó “un manejo financiero inadecuado, errores frecuentes en la programación de los recursos, incapacidad técnica del personal de planeación, exceso de personal comisionado y de burocratismo, atraso en las funciones por anteriores cambios del Delegado o inestabilidad política, lentitud en gestionar los trámites de recursos, un Delegado ‘demasiado’ leal al SNTE, etcétera” (Street, 1984: 21, nota 6).

Ya en la década de los noventa, son evidentes los magros resultados educativos en torno a la calidad y la equidad que se encuadran en tal tipo de estructura, fue así

que, como parte de un proyecto que buscó su modernización, se logró la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre las cúpulas de la SEP-SNTE y las autoridades estatales: “ ‘*Hemos llegado al agotamiento del sistema educativo trazado hace ya 70 años*’, fue el diagnóstico” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 4).

Con la firma del ANMEB en 1992, se propuso un proceso de “descentralización” que en realidad correspondió a uno de “desconcentración” en el que la federación obtuvo un mayor control de los estados, sobre todo de la toma de un conjunto de decisiones relevantes del sistema educativo, como “la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y, acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo (Messina, 2008: 24-25)” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 4).<sup>[3]</sup> De este modo, los estados se quedaron con la capacidad de decisión, de diseñar y aplicar normatividad en diversos ámbitos relacionados con la educación continua para docentes, y con la planeación, los sistemas de información y algunas bases de datos locales, entre otras, pero careciendo del poder de decidir en cuanto a las reformas de los planes de estudio (si bien podían proponer la agregación de contenidos) y la evaluación externa de estudiantes y profesores.

En este proceso de “descentralización”, no sólo se trasladó la administración del servicio educativo a los estados, sino que se

Transfirió las estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión. Las entidades federativas recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la coadministración de facto del sistema, con lo que los directores, supervisores y otros miembros del sindicato participan en decisiones sobre infinidad de cuestiones, como el nombramiento, permanencia o cambio de adscripción de los docentes; el nombramiento de funcionarios de la administración educativa; los reglamentos de escalafón y de condiciones de trabajo, las becas y otras prestaciones, etc. (Tapia, 2004). [Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 30].

Por otra parte, como desde 1920 algunos estados habían cedido la administración del sistema educativo al gobierno federal, mientras que en otros existía un equilibrio o competencia entre ambos servicios educativos, y teniendo en cuenta la existencia de diversos mecanismos de prestación laboral, así como la presencia de más de una sección sindical, en este proceso se incrementó el grado de heterogeneidad de los sistemas educativos estatales, de modo que algunos fusionan su administración educativa con la federal y en otros ambas conviven paralelamente y se recurre a diversos entes y mandos de administración (secretarías, institutos).[4]

Con el ANMEB se responderá tanto a las necesidades de mayor control de los estados por parte de la SEP, como a las demandas salariales del SNTE (nuevo escalafón salarial), y se oficializa la titularidad del SNTE en la representación laboral ante la SEP. Esto conlleva a que, a lo largo de la heterogeneidad estatal, se mantenga en pie un importante control del SNTE en la designación/aprobación de los agentes del sistema educativo. En síntesis, en gran parte los gobiernos estatales

Heredaron los pactos corporativos entre la SEP y el SNTE, materializado en el conocido escalafón paralelo, por el cual el SNTE o las secciones estatales

tenían acceso directo a los puestos de mandos medios y superiores de la administración educativa. La mayoría de los gobiernos estatales recibieron, en los institutos creados ex profeso, una burocracia tradicional procedente del viejo escalafón vertical del magisterio, por el cual los maestros en servicio lograban ocupar [...] puestos administrativos de importancia [...] Tales organismos heredaban una cultura institucional diseñada para obedecer los lineamientos del centro en la operación de políticas, programas y presupuestos. En tales instituciones no se había acumulado una capacidad técnica autónoma para planear, diseñar programas propios, o para formular innovaciones [Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 10-11].

Pues bien, con este proceso de “descentralización lineal” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 4, citando a Messina, 2008: 24-25), el gobierno federal impulsó una serie de reformas contenidas en tres ejes: *a*) la docente (Carrera Magisterial y actualización), *b*) la pedagógica curricular, y *c*) la de la gestión y organización de la escuela. En este marco, se desarrollan programas cuyo eje serán la escuela y lo pedagógico,<sup>[5]</sup> sin embargo, todavía encuadrados en una cultura educativa tradicional que no enfatiza el trabajo colaborativo, el procesamiento de información y la rendición de cuentas, lo que dio forma a un funcionamiento centralista y verticalista en el que las escuelas carecen de la capacidad para tomar decisiones relevantes en torno a su política pedagógica-curricular.

Frente a tal problemática, al comenzar el siglo XXI se consideró que las escuelas son espacios en los que interaccionan agentes educativos en el marco de “una historia y culturas institucionales que mediaba cualquier disposición normativa o política” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009: 17). Sobre esta base, y a partir del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) creado en 2002, se buscó transformar la cultura escolar institucional tradicional conduciéndola a otra centrada en el mejoramiento de la organización y funcionamiento de las escuelas y