

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



¿ADMINISTRADORES O LÍDERES PEDAGÓGICOS?
UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LOS ALCANCES DE LAS POLÍTICAS EN MATERIA
DE SUPERVISIÓN ESCOLAR DESDE LA PERSPECTIVA DEL SENSEMAKING

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
MARÍA ELENA PÉREZ CAMPUZANO

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. SERGIO CÁRDENAS DENHAM

CIUDAD DE MÉXICO

2020

RESUMEN

El propósito de esta investigación es analizar, desde una visión organizacional, las razones por las que los supervisores escolares en México difícilmente adoptan de manera generalizada una función técnico-pedagógica, tal como lo indican los reglamentos que regulan su labor.

A diferencia de estudios con un enfoque racionalista y funcionalista, esta investigación busca comprender la acción de los supervisores escolares no como individuos independientes ni como sujetos determinados por una estructura, sino como miembros de una comunidad de profesionales, que se influyen mutuamente por su continua interacción dentro de un contexto social, político y organizacional específico.

Analizar a los supervisores escolares desde esta perspectiva permite advertir que las decisiones y actuaciones de estos actores, en contrasentido a las políticas públicas que buscan fortalecer su función técnico-pedagógica, no son producto de una estructura ni una expresión de simple resistencia irracional al cambio. Tampoco responden solo a incentivos (racionalidad instrumental) sino que existe una lógica respaldada en la racionalidad contextual, donde las relaciones sociales y los significados terminan siendo determinantes para dar sentido a los comportamientos de estos agentes llamados supervisores.

El análisis de las decisiones y actividades de los supervisores escolares en Aguascalientes muestra cómo ciertas estructuras (marcos y patrones de interacción) y significados están estrechamente relacionados con la estabilidad y predominio de sus funciones de vigilancia-administración, por sobre sus funciones de apoyo técnico pedagógico. La manera en que los supervisores interactúan y perciben las expectativas de las autoridades educativas, escuelas y padres de familia, termina por legitimar su intervención en asuntos de fiscalización y control por encima de lo pedagógico. Por ejemplo, cuando realizan actividades académicas estas permanecen ocultas para las autoridades y no son bien valoradas por maestros y directores escolares, quienes al estar desbordados por aspectos administrativos y no estar acostumbrados a que el supervisor observe su labor, ven esto como una amenaza más que un apoyo. Los hallazgos de esta investigación ponen de manifiesto que tratar de imponer por decreto una decisión de política pública, inducirla por medio de incentivos (positivos o negativos) e incluso por persuasión, siempre será insuficiente. Es necesario comprender y gestionar el microsistema que retroalimenta y da sentido a la labor del supervisor escolar en un contexto específico, para después definir lo que facilitará su implementación.

Agradecimientos

Esta investigación es producto del trabajo y la cooperación de muchas personas e instituciones a quienes deseo expresar mi más sincero agradecimiento.

Al Dr. Sergio Cárdenas Denham por haber aceptado ser el director de esta tesis, por la confianza otorgada y por sus valiosos consejos para mejorar continuamente el trabajo.

A la Dra. Gloria del Castillo por ayudarme a no perder de vista el enfoque de política pública en la investigación, así como por todo el material bibliográfico y documental que me facilitó para tener un mapa exhaustivo de la supervisión escolar en México.

Al Dr. David Arellano Gault porque sus recomendaciones fueron claves para definir el rumbo teórico y metodológico que finalmente tomó este estudio.

A la Dra. Margarita Zorrilla Fierro por sus recomendaciones para afinar mis instrumentos de investigación, por la confianza otorgada y por todo su apoyo para realizar el trabajo de campo que esta investigación necesitaba.

A las supervisoras y los supervisores escolares que amablemente participaron en los grupos de enfoque y entrevistas en profundidad.

A mis amigos de generación, especialmente a Robert Le Brun, David Ake y Enrique García, por todas aquellas experiencias compartidas, por su incondicional apoyo intelectual y emocional; porque definitivamente hicieron que este proceso valiera la pena.

A mi amiga Irene Roa por albergarme en su casa todas las veces que necesité quedarme en Aguascalientes para trabajar con mi asesor.

A mi familia, porque siempre ha estado ahí para ayudarme a encontrar el equilibrio entre los estudios, el trabajo y la familia.

Institucionalmente agradezco:

Al Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, por brindarme una formación de alto nivel en políticas públicas y por financiar el trabajo de campo que implicó esta tesis.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, por haberme otorgado una beca completa por cuatro años para estudiar el doctorado en el CIDE.

A la directora de servicios educativos del Instituto de Educación de Aguascalientes, la Mtra. Lourdes Carmona Aguiñaga y a su equipo de trabajo por haberme facilitado la información y los recursos para organizar el trabajo de campo con los supervisores escolares en la entidad.

A todas estas personas e instituciones mi mayor gratitud.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción.....	1
Capítulo 1. La función técnico-pedagógica de la supervisión escolar y la mejora de la calidad educativa. Revisión de literatura	9
1.1 Importancia de la función técnico-pedagógica del supervisor escolar	9
1.2 Efectos de la supervisión escolar en la calidad educativa	15
1.3 Las causas de la omisión de la función técnico-pedagógica de la supervisión escolar ...	22
1.4 Recomendaciones en la literatura	24
1.5 Un balance general	26
Capítulo 2. Análisis del problema en México	27
2.1 Objeto y contexto del estudio propuesto	27
2.2 La gestión y los supervisores escolares	32
2.3 Breve historia de la supervisión escolar en México	37
2.4 ¿Qué explica que el supervisor omita o descuide su función técnico-pedagógica?	42
Capítulo 3. Marco teórico	48
3.1 El enfoque sensemaking (SM).....	48
3.2 SM y políticas públicas.....	54
Capítulo 4. Apartado metodológico	62
4.1 <i>¿Por qué un estudio de caso?</i>	62
4.2 <i>Selección del caso de estudio</i>	63
4.3 <i>Métodos de investigación</i>	63
4.3.1 Entrevista en profundidad.....	64
4.3.2 Grupos focales	67
4.4 <i>Recopilación de datos</i>	69
4.4.1 Trabajo de campo	70
4.5 <i>Análisis de datos</i>	71
Capítulo 5. Los supervisores escolares de primaria en Aguascalientes	75
5.1 Contexto externo	75
5.1.1 Población, gobierno y economía	75
5.1.2 El Subsistema de educación básica	75
5.1.3 Una historia de políticas orientadas a fortalecer la supervisión escolar	75
5.2 Contexto interno. La supervisión escolar en Aguascalientes	78
5.2.1 Estructura y funciones de la supervisión escolar.....	79
5.2.2 Clima organizacional.....	88
5.2.3 Características personales: expectativas, experiencias, motivaciones e identidad...91	
5.2.4 Marcos	97
5.3 Un sentido de acción compartido	114
5.3.1 Significados	115
5.3.2 Dinámicas sociales, políticas y organizacionales	125
5.4 Discusión	127

5.4.1 ¿Qué es lo nuevo que sabemos?	128
Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones de política pública.....	132
6.1 Implicaciones y recomendaciones de política pública	134
6.2 Limitaciones del estudio y agenda a futuro	139
Bibliografía.....	141

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en la escala global de lectura, matemáticas y ciencias, 2000-2015.....	33
Figura 2. Porcentaje de estudiantes por categoría de logro educativo en la materia de español, 2006 2013.....	34
Figura 3. Porcentaje de estudiantes por categoría de logro educativo en la materia de matemáticas, 2006 2013.....	34
Figura 4. Porcentaje de estudiantes por nivel educativo en Matemáticas y en Lenguaje y Comunicación (2015 y 2018)	35
Figura 5. Un marco para entender la calidad de la educación.....	36
Figura 6. Mejorar el desempeño de los alumnos a través de la escuela.....	39
Figura 7. Componentes y elementos críticos del SM.....	58
Figura 8. Vínculo enfoque sensemaking y políticas públicas.....	64
Figura 9. Vínculo enfoque sensemaking – políticas públicas, el cambio de prácticas.....	65
Figura 10. Proceso y elementos críticos del SM, adaptado para comprender la lógica de acción del supervisor escolar (Con categorías)	77
Figura 11. Estructura jerárquica de las URSE.....	85

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Efecto positivo asociado a la supervisión escolar. Estudios cuantitativos.....	16
Cuadro 2. Efecto negativo asociado a la supervisión escolar. Estudios cuantitativos.....	17
Cuadro 3. Efecto negativo asociado a la supervisión escolar. Estudios cualitativos.....	19
Cuadro 4. Recomendaciones en la literatura.....	25
Cuadro 5. Factores asociados al logro educativo.....	37
Cuadro 6. Funciones del supervisor escolar.....	41
Cuadro 7. El papel del supervisor escolar en México a través de la historia.....	43
Cuadro 8. Aproximaciones teóricas para explicar el comportamiento del supervisor.....	52
Cuadro 9. Interacción entre marcos y señales en el caso Mann Gulch.....	55
Cuadro 10. Mecanismos para enfrentar restricciones de la entrevista en profundidad.....	71
Cuadro 11. Mecanismos para enfrentar restricciones de grupos focales.....	73
Cuadro 12. Dimensiones y elementos del SM.....	76
Cuadro 13. Operacionalización de categorías.....	77
Cuadro 14. Número de jefes de sector y supervisores escolares.....	84
Cuadro 15. Diferencia entre grupos de supervisores (escalafón y concurso de oposición)	118
Cuadro 16. Expectativas sobre intervenciones de política pública (Escalafón).....	123
Cuadro 17. Expectativas sobre intervenciones de política pública (Concurso de oposición)	124
Cuadro 18. Recomendaciones de política pública.....	140

Introducción

Mejorar la calidad de la educación básica sigue siendo un objetivo principal de la política educativa en México. En ese contexto, es importante que las políticas en materia de supervisión escolar sean herramientas que contribuyan efectivamente al propósito de garantizar que los alumnos reciban una educación de calidad con equidad. La presente investigación busca aportar elementos para comprender, por una parte, cuál es la racionalidad contextual con la que actúan los supervisores y, por otra parte, explicar por qué tienden a fracasar las políticas y programas orientados a transformar la función de la supervisión escolar.

El origen de la inspección, supervisión o distritos escolares está ligado al establecimiento de sistemas educativos centralizados, interesados en extender el servicio y asegurar la uniformidad en la operación de los centros escolares. En ese contexto, la organización jerárquica, centrada en el control de la norma y la fiscalización ejercida por la inspección escolar resultaba adecuada. Sin embargo, a principios del siglo XX, el objetivo de las políticas educativas a nivel mundial fue el de asegurar la calidad y el desarrollo de capacidades profesionales e institucionales en las escuelas. Con ello, comenzó a observarse la necesidad de transitar de una lógica de control y fiscalización hacia una de acompañamiento y apoyo a los planteles escolares. La razón es que los supervisores escolares resultaban ser la principal y, en ocasiones, única instancia de gestión externa capaz de conocer de cerca y apoyar los procesos de mejora de la calidad al interior de las escuelas. Sin embargo, el tránsito de una labor de control hacia una de acompañamiento pedagógico ha enfrentado diversas trabas y dificultades en diversos países, incluidos México.

La importancia de la función académica del supervisor escolar para impulsar la mejora de los sistemas educativos es doble. En primer lugar, si los supervisores no logran ser esa pieza crítica de una acción técnico-pedagógica en las escuelas, las comunidades escolares quedan limitadas a la voluntad y al nivel de competencias con el que cuente el personal de la escuela para conducir los procesos de enseñanza – aprendizaje. Lo anterior es todavía más relevante en sistemas donde no existen sistemas de evaluación y acompañamiento docente, o bien, donde las evaluaciones realizadas eventualmente permiten observar, pero no atender el problema, como el

caso de México donde la evaluación de desempeño aplicada en 2017-2018 reportó que cerca de la mitad de docentes de primaria a nivel nacional necesitaban de algún tipo de capacitación, asesoría y acompañamiento para mejorar su práctica, sin embargo, la inexistencia de una estructura de acompañamiento sólida impidió que fuera atendida tal área de oportunidad.

En segundo lugar, mantener las viejas prácticas de control y fiscalización en la supervisión escolar, desplazando las de corte pedagógico, significa jugar en contra de los principales ejes impulsados por las últimas reformas educativas como la autonomía de gestión escolar, la evaluación formativa, el trabajo colaborativo, la corresponsabilidad y el trabajo en comunidades profesionales de aprendizaje. En otras palabras, “sabemos que las escuelas no se desarrollarán si se abandonan a su suerte [...] y resulta evidente que si un distrito [supervisión] es parte de un sistema, puede jugar un papel crucial en él, de nuevo, para bien o para mal” (Fullan, 2001: 189).

Actualmente, es claro que para lograr los propósitos educativos es necesario actualizar las estructuras supervisoras basadas en la fiscalización, sin embargo, también es evidente la dificultad de transformar esas estructuras de gran calado y con un importante arraigo histórico como lo son las supervisiones escolares. Incluso para sistemas educativos pioneros en las reformas educativas como el de Estados Unidos, algunos autores advierten que “la supervisión de inspección burocrática ya no debería tener lugar en las escuelas en el siglo XXI [ya que] algunos supervisores propugnan la colaboración cuando, en la práctica, operan de manera bastante autocrática. Es probable que estos supervisores estén muy influenciados por las concepciones tradicionales de supervisión” (Sullivan y Glanz; 2005: 28). En diferentes contextos, la práctica de los llamados inspectores o supervisores escolares termina por poner de manifiesto el predominio de “la politización frente a la profesionalización del cuerpo de inspección; la brecha entre lo administrativo y lo pedagógico y la contradicción entre las tareas de control y las de asesoramiento” (Aguerrondo, 2013: 13).

En el caso mexicano la evidencia muestra que los supervisores escolares continúan centrando su acción en los asuntos de tipo administrativo y de control (Arnaut, 2001, 2006; Calvo, Zorrilla, Tapia y Conde, 2002; Castillo y Azuma, 2009; Cervantes y Gutiérrez, 2018; Santiago et al., 2012; Schmelkes, Noriega, Lavín y Martínez, 1996; Tapia, 2004), mientras que las políticas públicas encaminadas a fortalecer la función técnico-pedagógica de la supervisión parecen no tener los efectos esperados pese a lo deseable y aparentemente bien fundamentada intención.

Con el propósito de comprender por qué los supervisores escolares en México no desempeñan su función técnico-pedagógica como lo indican los reglamentos que regulan su acción, la presente investigación desarrolla un estudio de caso para analizar cuál es el sentido social y discursivo que los supervisores escolares de primaria en Aguascalientes construyen en torno a su función. De la misma forma, busca describir y analizar cuáles son las principales dinámicas sociales, políticas y organizacionales que influyen en la manera en que los supervisores escolares de Aguascalientes conceptualizan, entienden y dan sentido a su función.

Responder las preguntas anteriores permitirá identificar las razones por las que los supervisores escolares continúan reproduciendo prácticas tradicionales, todo ello bajo una mirada organizacional alternativa y un enfoque nunca utilizado para estudiar a los supervisores escolares en México, siendo estos actores una pieza clave para apoyar procesos de mejora de la calidad al interior de las escuelas¹, pero poco investigada. El apoyo brindado a las comunidades escolares, por parte de los supervisores, puede ocurrir por diferentes vías (vinculación escuela-autoridad, tareas de gestión, orientar procesos de planeación, asesoría, acompañamiento, vinculación escuela-comunidad) y a través de la interacción con diferentes actores: directores escolares, maestros, autoridad educativa y padres de familia, en contextos específicos, sin embargo, su labor no siempre es comprendida de esta manera; se ve solo parcialmente.

Este trabajo de investigación propone comprender el papel de los supervisores no como individuos aislados o agentes determinados por un sistema normativo y de gestión, sino como miembros de una comunidad de profesionales que se encuentran interrelacionados e influidos por un contexto específico, que predomina incluso sobre las decisiones y normas propuestas por los responsables de gestionar el sistema educativo. Analizarlos en esta lógica es importante, ya que permite comprender que las decisiones y actuaciones de estos agentes son afectadas de manera sustantiva por las interacciones y el contexto específico donde se encuentra. Particularmente el contexto social y organizacional termina siendo determinante para

¹ La evidencia muestra que el supervisor escolar tiene un papel estratégico para impulsar mejoras al interior de los centros escolares a través del desarrollo de liderazgos, innovaciones y la participación de la comunidad educativa (Bolin y Panaritis, 1992; Bonilla, 2011; Cubberley, 1920; Douglas y Boardman, 1943; McMurry, 1924) y que su acción en lo técnico pedagógico tiene alto potencial para incidir de manera positiva en el desempeño de los docentes (Gustafsson, 2014), de los directores Ehren y Shackleton (2016b), el fortalecimiento de las escuelas (Ehren, Perryman y Shackleton, 2015; Kemethofer, Gustafsson, y Altrichter, 2017; McCrone et al., 2007; Schueler, 2016) y en los resultados educativos de los alumnos (Allen y Burgess, 2012; De Hoyos, García-Moreno y Patrinos, 2017; Ehren y Shackleton, 2014; Hussain, 2012; Luginbuhl, Webbink y De Wolf, 2009; Shaw, Newton, Aitkin y Darnell, 2003).

comprender el efecto final de los comportamientos de estos agentes llamados supervisores. Estudiar a los supervisores en esta lógica, implica adentrarse en el mundo organizacional sobre el que actúan en su día a día. Un mundo de interacciones cara a cara, enmarcados en reglas formales e informales creadas en diferentes situaciones y condiciones concretas de interacción. Analizarlos de esta manera es un reto, sin lugar a duda, pues implica develar la forma en que estos agentes construyen relaciones y entendimientos con los diferentes actores con los que se relacionan a fin de hacer viable su interacción y generar acuerdos, consensos, negociaciones y el cumplimiento de sus deberes.

La aproximación analítica desarrollada en esta investigación se diferencia de las dos principales aproximaciones empleadas en el análisis organizacional: estructural funcionalista y elección racional (expuestas en el capítulo segundo). Estas dos aproximaciones suponen que el cambio en la acción del supervisor puede inducirse desde fuera y de forma lineal; es decir, supone que, si el gobierno logra transformar las estructuras organizacionales, los incentivos o las competencias de los supervisores, entonces, estos actores podrán acatar aquello que la política pública les indica. Dichas aproximaciones coinciden con el enfoque *top down* (de arriba hacia abajo) de la política pública, según el cual el cambio puede realizarse de arriba hacia abajo. Además, suponen la existencia de una racionalidad única en contextos de escasa ambigüedad e incertidumbre. En cambio, la aproximación analítica propuesta (*sensemaking*) destaca la importancia del contexto y de los propios supervisores como miembros de una organización. El cambio tendría que generarse a través de una *mezcla de enfoques*, que resulte adecuada a su marco contextual, para ello es preciso comprender la acción de supervisor desde un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*).

La decisión de utilizar el enfoque *sensemaking* está respaldada por lo que hasta ahora se conoce del trabajo del supervisor escolar en diferentes contextos nacionales, por ejemplo, algunos estudios dan cuenta de que las labores de los supervisores escolares están colmadas de contradicciones, complejidades, incertidumbre y ambigüedades (Aguerrondo, 2013; Carrón y De Grawe; 2003; Bonilla, et al., 2011), lo cual convierte en inapropiado utilizar un enfoque como el de elección racional para explicar su acción. Lo que parece más adecuado es comprender su comportamiento desde una racionalidad de la acción (Brunson, 2007), la cual, siempre será contextual e implicará la intervención de estructuras cognitivas.

Por otro lado, las excepciones en el comportamiento de los supervisores, es decir, aquellos que realizan una labor técnico-pedagógica, permite sospechar que no es el sistema (estructural funcionalismo) el que determina lo que estos agentes realicen. Finalmente, el hecho de que supervisores escolares con una importante trayectoria de formación y actualización no estén haciendo sus tareas académicas, indica que lo que está en juego no solo es una cuestión de capacidades (Ortega, 2011).

El enfoque *sensemaking* (SM) parece adecuado para explorar por qué los supervisores escolares omiten su función técnico-pedagógica debido a que no supone que exista un solo factor que explique el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones, tampoco supone que existe una realidad o un orden al que los sujetos deben acoplarse, lo que el enfoque SM establece es que existe una extensa cantidad de factores individuales y sociales, cuya interacción en un contexto específico da orden y rumbo a la acción de los miembros de una organización.

En segundo lugar, el enfoque SM coincide con los enfoques de política pública que buscan comprender los resultados de estas a partir de procesos que ocurren en el campo, donde las políticas son implementadas y donde adquieren un sentido y rumbo propio. El enfoque SM permite entonces explorar cómo es que las políticas públicas que buscan fortalecer la función técnico-pedagógica de los supervisores terminan por ser descartadas después de ser interpretadas bajo ciertos marcos, contextos y dinámicas concretas.

Finalmente, otros enfoques organizacionales, como los expuestos por Van De Ven y Poole (1995): el evolutivo, el teleológico, ciclo de vida y dialéctica, fueron descartados para analizar la acción de la supervisión escolar debido a su coincidencia con el funcionalismo y porque parecen más adecuados para explicar el cambio y no la dificultad para lograrlo. Incluso, algunos de estos modelos suponen que eventualmente y de manera natural el cambio tiende a surgir en determinadas etapas dentro de las organizaciones por efecto del medio ambiente o la maduración del colectivo organizacional (evolutivo, ciclo vital), por el conflicto entre entidades opuestas, otros consideran que el cambio es fácilmente gestionable por los líderes mediante las técnicas y herramientas adecuadas (teleológico) pues consideran que el cambio puede emerger de forma lineal y en algunos casos progresiva. Desde estos enfoques, el conservadurismo es incluso un defecto, una anomalía, la incapacidad de adaptarse al ambiente o el producto de la resistencia irracional de los individuos; premisas con las que no coincide el enfoque SM.

Por otra parte, los enfoques que vienen del interpretativismo y el constructivismo, como la cognición social y la creación de sentido (*sensemaking*), permiten analizar la parte racional tanto de los procesos de cambio como los procesos que permiten instalar ciertas inercias dentro de las organizaciones. Estos enfoques creen que el cambio no surge de manera lineal o por etapas sino que es resultado de una serie de procesos de interrelación entre individuos multifacéticos, interconectados y superpuestos, las fuerzas que impulsan el cambio surgen de una combinación de factores individuales y sociales; en este escenario aunque el cambio puede generarse a través de la interpretación y el aprendizaje, puede ocurrir que en este proceso de aprendizaje las acciones hallen el camino cognitivo a su propia continuación. Parte de la dificultad de crear cambios, según estos enfoques, es que las personas interpretan su entorno de manera diferente, construyen su realidad, dan un sentido particular a esa realidad y sientan las bases de su estabilidad organizacional en cierta dirección, al menos por un tiempo.

La importancia de considerar los procesos de generación de sentido en el desarrollo de políticas públicas para transformar el sistema educativo ya fue defendida por Marris (1975) y Fullan (2001), quienes advierten que los cambios emergen de las propias dinámicas de una organización y no de la voluntad de los individuos o las autoridades. El hecho de que cada organización disponga de un sentido de acción particular e interprete de manera diferente ciertas situaciones es algo que debe ser considerado por los tomadores de decisiones:

Cuando aquellos que tienen el poder de diseñar los cambios, actúan como si solo tuvieran que dar explicaciones y, si sus explicaciones no son aceptadas, desdeñan la oposición calificándola de ignorancia o prejuicios, expresan un profundo desprecio por el sentido de las vidas ajenas. Porque los reformadores ya han adaptado estos cambios a sus propósitos y elaborado una reformulación que tiene sentido para ellos, quizás a través de meses o años de debate y análisis. Al negar a otros la oportunidad de hacer lo mismo, los tratan como marionetas pendiendo de los hilos de sus propias concepciones (Marris, 1975: 166).

En consecuencia, las inercias o el llamado conservadurismo dinámico dentro de los sistemas educativos pueden ser entendidos como respuesta a la necesidad de mantener un orden interno y evitar embarcarse en propuestas que no parecen adecuadas a su contexto particular porque traen riesgos y nulas oportunidades de imprimir mejoras. Por ello, puede entenderse que el cambio y la inercia es algo que encuentra sus propios fundamentos desde abajo, desde los

propios actores que interactúan y conocen su contexto, dado que: “el sistema social ofrece [...] un marco teórico, unos principios y una tecnología relacionada que permite a los individuos dar sentido a sus vidas” (Marris, 1975: 51).

Bajo los preceptos anteriores, los hallazgos del estudio de caso de los supervisores escolares de primaria en Aguascalientes permite argumentar que aquella acción altamente criticada por estudiosos y hacedores de política pública (na acción centrada en el control y la fiscalización de las escuelas) en realidad es algo sumamente racional para los agentes que la viven, tiene una lógica, un sentido que alimenta y justifica su trayectoria a pesar a los esfuerzos realizados desde diferentes frentes para cambiarlo. Esta tesis muestra que el sentido que construyen los supervisores en torno a su rol es congruente, racional y lógico a la luz del entorno organizacional en el que laboran cotidianamente.

Buscando hacer viables sus actuaciones y dar sentido a su labor, como individuos, pero también como parte de una dinámica organizacional en la que interactúa con otros agentes, puede apreciarse una paradoja: sus decisiones y sentido son congruentes bajo una lógica organizacional concreta, y al mismo tiempo esas decisiones y sentido no lo son desde el punto de vista de los objetivos de la política pública. En medio de esa paradoja los supervisores escolares terminan por encontrar en la lógica organizacional los argumentos necesarios para justificar su acción cotidiana, aunque eso signifique definirse a sí mismos como una simple bisagra operativa y de control.

La presente tesis está estructurada en seis capítulos. El primero es una revisión de la literatura internacional sobre la función académica de la supervisión escolar y su impacto en la mejora de la calidad educativa. Este capítulo presenta evidencia de tipo internacional sobre la importancia de la supervisión escolar dentro de los sistemas educativos cuando su labor va más allá de sus tradicionales funciones de control y fiscalización. Además, avanza en identificar los principales enfoques y marcos teóricos desde los cuales ha sido estudiada la práctica de los supervisores escolares en diferentes contextos nacionales.

El segundo capítulo ahonda en el problema observado en el caso mexicano, para ello aborda tres principales subtemas: 1) la relación formal de la supervisión escolar, como instancia de gestión educativa, en los resultados educativos; 2) el papel de la supervisión escolar en el sistema educativo a lo largo de la historia y los intentos de política pública para fortalecer su función técnico-pedagógica; y 3) la situación actual de los supervisores escolares en México. El tercer

capítulo expone los diferentes enfoques teóricos útiles para analizar la práctica de los supervisores escolares y argumenta por qué el enfoque *sensemaking* (SM) resulta ser el más adecuado para explicar la dificultad de generar cambios en su práctica cotidiana. Además, muestra la convergencia entre el enfoque SM y los enfoques interesados en el estudio de la implementación de las políticas públicas.

El capítulo cuatro expone el apartado metodológico, el cual gira en torno al desarrollo de un estudio de caso, y menciona los criterios considerados para seleccionar a los supervisores escolares estudiados, discute las ventajas y desventajas de los métodos de investigación aplicados (entrevistas en profundidad y grupos de enfoque) y hace un breve resumen del proceso de recopilación y análisis de datos. El capítulo cinco sintetiza los principales hallazgos del estudio de caso de frente a las preguntas de investigación planteadas. Finalmente, el capítulo sexto concluye y plantea algunas recomendaciones de política pública.

Capítulo 1. La función técnico-pedagógica de la supervisión escolar y la mejora de la calidad educativa. Revisión de literatura

Algunos autores coinciden en que la supervisión escolar puede llegar a tener un papel clave para mejorar la calidad educativa, especialmente cuando ejerce un rol centrado en su función de tipo técnico-pedagógica (Calvo, Zorrilla, Tapia y Rojo, 2002; Bolin y Panaritis, 1992; Bonilla et al., 2011; De Grawe, 2007; Glickman, 1992). Sin embargo, pocos estudios ahondan en cómo la práctica académica del supervisor escolar puede impactar en la calidad educativa y de qué manera el supervisor escolar puede superar los desafíos sociales, políticos, institucionales y organizacionales que enfrenta en su día a día para centrar su labor en actividades como la visita, la evaluación, la asesoría, el acompañamiento y apoyo académico a las escuelas, sin descuidar sus demás funciones. El presente apartado sistematiza los estudios realizados a nivel internacional y nacional para evaluar los aportes de la función del supervisor escolar, especialmente los relacionados con su función técnico-pedagógica.

El fin de este apartado no es buscar una conceptualización dominante sobre cómo debe ser la práctica de la supervisión escolar para sortear los desafíos que enfrenta en su cotidianidad e impactar en la mejora educativa, sino rastrear el modo en que estas funciones son concebidas e investigadas en diferentes contextos. La razón de lo anterior es que “concretar y desarrollar [...] estos cometidos técnicos-pedagógicos es un empeño que requiere repensar y reconceptualizar las actuaciones supervisoras sobre la mejora de la calidad de la educación” (Martín (Coord.), 2014).

Mediante la revisión de la literatura, este primer capítulo responde a las preguntas: ¿por qué es importante la función técnico-pedagógica de la supervisión escolar? ¿cuáles son los principales hallazgos sobre las consecuencias de que la supervisión escolar realice u omita su acción en lo técnico pedagógico?, ¿qué explica que la supervisión escolar descuide u omita su acción en lo técnico pedagógico? y ¿cuáles son las recomendaciones hasta ahora planteadas para que el supervisor logre impactar en la calidad educativa?

1.1 Importancia de la función técnico-pedagógica del supervisor escolar

En sus inicios, la supervisión escolar fue útil para garantizar que todo el personal escolar respetara ciertas reglas y siguiera un mismo programa educativo (Arnaut, 2006; De Grawe,

2007). Sin embargo, la preocupación por brindar una educación de calidad, guiada por los principios de equidad, autonomía y democracia, hizo que la supervisión escolar pronto dejara de ser concebida como una simple instancia de inspección y comenzara a ser vista como una herramienta clave para monitorear y mejorar la calidad de la educación. Por lo anterior, empezó a comprenderse como la instancia encargada de atender y gestionar el desarrollo curricular, la formación de profesores, la evaluación formativa y el apoyo que necesitan las escuelas y los maestros para mejorar su práctica (Harris, 1985).

Establecer un sistema pedagógico respaldado por una estructura intermedia (representada por la supervisión escolar), implicaba establecer un sistema de acompañamiento que fuera más allá de las acciones de gobierno, con frecuencia aisladas, coyunturales o de efectos temporales. Para algunos autores, la participación de las estructuras intermedias en la búsqueda de una mejor educación pone en juego la propia sustentabilidad de un sistema educativo de calidad. Comenzó a verse por ello la necesidad de contar con una instancia encargada de conocer e impulsar continuamente la mejora de las prácticas docentes, pues estas prácticas son las únicas que pueden trascender temas y cursos, programas e instituciones (Shulman, 2005).

La revisión de diferentes estudios permite señalar que la importancia atribuida a la función técnico-pedagógica de la supervisión gira en torno a tres principales aspectos: 1) porque la supervisión puede operar como una instancia de control y promoción de la calidad, pues además de monitorear, impulsa la mejora garantizando que las escuelas tengan adecuadas condiciones y los docentes mejores prácticas; 2) porque funciona como canal para abrir lo que sucede al interior del aula y las escuelas, con ello contribuye a la rendición de cuentas y a compartir aprendizajes (experiencia exitosas y no exitosas); y 3) porque fomenta el desarrollo de liderazgos académicos, promoviendo con ello la mejorar continua de las escuelas.

1) Escuelas con mejores condiciones y docentes con mejores prácticas

El impacto que puede tener la supervisión escolar en la mejora educativa puede darse por diferentes vías. La primera de ellas es la de garantizar que las escuelas tengan condiciones adecuadas (infraestructura, materiales, organización) para asegurar su correcto funcionamiento, lo cual supone una condición importante para tener una educación de calidad en un centro escolar. La segunda y, para algunos autores, la más importante, es la de brindar un acompañamiento y apoyo cercano a directores y maestros. Fortalecer los procesos de enseñanza

- aprendizaje que ocurren al interior del salón de clases puede ser la principal forma como el supervisor escolar puede impulsar la mejora en los resultados educativos (Mosher y Purpel, 1974; Sullivan y Glanz, 2005; Wiles, 1973), de ahí que sus tareas de observación, evaluación, retroalimentación y monitoreo sean claves, ya que es la única manera en como puede detectar deficiencias de desempeño entre los docentes y promover su atención.

Por ejemplo, Chile comenzó un proceso de fortalecimiento de la función técnico-pedagógica del supervisor escolar a partir de 1990, mediante la implementación de diversos programas y proyectos² que resultaron en la consolidación de dicha función y en la mejora de algunos procesos y resultados educativos. En entrevista, distintos supervisores³ dijeron sentirse respetados y considerados como profesionales de la educación cada vez que realizaban sus funciones técnico-pedagógicas. Mientras que los maestros consideraban que los supervisores eran especialistas en su ramo y les proporcionaban un apoyo incluso mejor que el de los respaldos técnico-pedagógicos para mejorar su práctica docente, ya que ellos hacen un trabajo integral que va desde visitar la escuela, diagnosticar, asistir a los directores y docentes, realizar talleres, jornadas pedagógicas, conducir la autoevaluación y clarificar líneas de acción (Navarro et al., 2002).

La evaluación realizada por Salas (2007) indica que las visitas realizadas por los supervisores escolares de Chile a los centros escolares, con fines de asesoría técnico-pedagógica, aumentaron significativamente: el total de visitas realizadas subió 48.5% entre 2004 y 2005 y 21.5% entre 2005 y 2006, pasando de 10,647 visitas anuales en promedio en 2004 a 19,214 visitas en 2006, generando así una mayor presencia de los supervisores en los establecimientos focalizados. Como resultado, los directores escolares percibieron una mejora en las capacidades del personal de las escuelas para conducir su gestión pedagógica y el desarrollo curricular (Salas, 2007). En suma, la intensificación de las labores técnico-

² Entre los principales programas y proyectos cuentan los siguientes: 1) *Mejorar los servicios de supervisión y apoyo a los profesores de la educación básica (1996)*; 2) *Mejoramiento de la Gestión de la Supervisión Técnico-Pedagógica*, emprendido por el Ministerio de Educación de Chile para optimizar la información sobre algunos indicadores de calidad mediante las nuevas tecnologías; y 3) *Supervisión de establecimientos educacionales subvencionados (2003-2006)* cuyo fin fue contribuir a mejorar la calidad de la educación a través de la gestión pedagógica y el desarrollo curricular mediante tres componentes, el primero de ellos: brindar desde la supervisión escolar asesoría técnica pedagógica a establecimientos subvencionados vulnerables.

³ En Chile también existen los inspectores escolares, encargados de la administración y asuntos de fiscalización. Sin embargo, ello no implica que los supervisores (encargados de lo técnico pedagógico) no tengan que realizar ciertas tareas de tipo administrativas, de control y asistencia a reuniones con la autoridad educativa no planeadas (Navarro et al., 2002).

pedagógicas de la supervisión escolar en este país significó para ciertos actores educativos una mejora en su labor; de ahí que sea refrendada su importancia.

2) Rendición de cuentas para impulsar la mejora en las escuelas

La mayor parte de estudios interesados en el impacto del trabajo de la supervisión escolar en lo educativo tiene como principal aproximación teórica la rendición de cuentas. Estos trabajos consideran que el supervisor es el único actor externo capaz de responsabilizar a las escuelas (Luginbuhl, Webbink y De Wolf, 2009; Ehren, Perryman y Shackleton, 2015; De Hoyos, García-Moreno y Patrinos, 2017), y al mismo tiempo, es el principal responsable de informar a los padres de familia y autoridades educativas sobre la evolución de los estándares educativos (Allen y Burgess, 2012). Los efectos positivos asociados a dicha rendición de cuentas son varios, la primera es la de generar presión interna en las escuelas para mejorar sus resultados, la segunda es la de brindar información a los padres de familia para tomar decisiones sobre dónde enviar y mantener a sus hijos, la tercera es incrementar la capacidad de las escuelas debido a que facilita la construcción de expectativas de lo que es una buena educación mediante lo establecido en sus informes públicos de inspección. Finalmente, el proceso de hacer públicas las experiencias de los diferentes centros escolares, facilita el intercambio de información y aprendizaje colectivo.

En la práctica, un ejemplo de cómo la supervisión escolar aporta a la rendición de cuentas, es Inglaterra (Grubb, 1998) donde las OFSTED (Office for Standards in Education – Oficina de Estándares en la Educación) creadas en 1992, dirigen inspecciones integrales, cubriendo todos los aspectos de las escuelas: la enseñanza y el aprendizaje, liderazgo, finanzas, instalaciones, documentación de políticas, entre otras cuestiones. Sin embargo, la mayor parte del tiempo, los llamados inspectores observan los salones y recolectan evidencias relativas al aprovechamiento de los alumnos para sustentar su evaluación. Las inspecciones son realizadas de manera periódica y no duran más de dos días, el número de inspectores depende del tamaño de la escuela pudiendo llegar a cinco inspectores por escuela.

Lo relevante del caso de Inglaterra es que las opiniones y recomendaciones del equipo de inspección son presentados en forma de informes extensos, detallados y públicos; los informes completos de las OFSTED van directamente a la administración de la escuela, a los maestros y organismos públicos, y son puestos a disposición de todas las partes interesadas, vía internet. Hasta el año 2005, la escala de evaluación usada era 1 (excelente), 2 (bueno), 3 (satisfactorio),

y 4 (insuficiente). Las escuelas en la categoría más baja estaban sujetas a inspecciones posteriores frecuentes, hasta que los inspectores valoraran que habían alcanzado el estatus de escuela satisfactoria. Sin embargo, en el año 2012, la evaluación “satisfactoria” fue substituida por “requiere mejora”, con la idea de que ninguna escuela debería contentarse en ser apenas “satisfactoria”. Todas deberían alcanzar el estatus de buenas o excelentes. Para muchos directores, ese hecho fue un incentivo para que las escuelas pusieran manos a la obra con el fin de buscar mejores resultados (Ingham y Nogueira, 2015).

Para autores como Wilcox (2000) el sistema de inspección escolar OFSTED ha contribuido positivamente al desempeño del personal y al rendimiento escolar de los alumnos. Además, la publicidad de los resultados ayuda a comprometer a las escuelas a luchar por mejorar sus resultados académicos, con apoyo de los propios inspectores, quienes emiten recomendaciones y les dan un seguimiento cercano. Por otro lado, los informes de las inspecciones ayudan a los padres de familia para saber cuál es la calidad de las escuelas donde están inscritos sus hijos y cómo es el trabajo de los docentes, lo cual, es un insumo importante para decidir si sus hijos permanecerán en esa escuela o bien para elegir la escuela a la que enviarán a sus hijos (Ehren y Visscher, 2008; McCrone et al., 2007; Rosenthal, 2002).

Por otra parte, la supervisión escolar, como aquella que tienen una mejor visión de las cosas (Bobbitt, 1929) es capaz de conocer, reflexionar y diseminar lo que sucede en otras partes del sistema, en otras zonas escolares y otros centros educativos. En consecuencia, puede facilitar el intercambio de información, el desarrollo de iniciativas de tipo académico entre escuelas, abrir espacios para el intercambio de experiencias, orientar las propuestas de innovación y asesorar a las escuelas para que resulten cambios efectivos en sus prácticas pedagógicas. Por ejemplo, en Chile los docentes indican que la supervisión sirve para compartir “experiencias de otras escuelas (...) el intercambio de solución de problemas con escuelas cercanas (...) el vínculo que tiene la supervisión en la misma comuna sirve mucho, la experiencia de una escuela la recoge, la comentamos y eso sirve bastante...” (Testimonio de docente, en Navarro et al., 2002, p. 90).

3) Constituir un liderazgo académico

Desde los estudios realizados en la primera mitad del siglo XX ya se hablaba del compromiso de los supervisores escolares para ejercer un liderazgo pedagógico. Por ejemplo, Kilpatrick (1922) y Hanus (1920) dos importantes teóricos en educación, definen la labor de la supervisión

una acción conjunta, coordinada, del supervisor y los maestros. Donde el supervisor debe dirigir expertamente la educación respetando la personalidad de los educadores dado que su principal tarea es estimular, encauzar y dirigir el crecimiento cultural y profesional de los maestros, sin lo cual sería imposible elevar la eficacia de las escuelas.

De igual forma, McMurry (1924) expresa que la supervisión debe inspirar a los maestros acerca de su trabajo; los ayuda en sus labores cada vez que es necesario, los estimula, no solamente a trabajar con devoción, sino también a pensar y actuar con independencia e iniciativa. Cubberley (1920) por su parte sostiene que el principal propósito de la supervisión escolar es promover la eficacia de los maestros y de las escuelas. En ese entendido el supervisor debe ser un líder profesional de los maestros, como tal, debe dirigir, conducir, manejar y ayudar a los maestros a desenvolverse, estimularlos y prestarles asistencia efectiva, aconsejarles los mejores medios y métodos de enseñanza, así como inspirarles confianza y entusiasmo por las tareas de la instrucción. Además, añade que en caso de reducir su labor a inspeccionar⁴, su tarea carecerá de valor. De manera similar, Douglas y Boardman (1943) consideran que el supervisor escolar debe ser el líder educacional de la comarca, un maestro de maestros; el administrador más consciente y responsable de la educación y la cultura de la comarca en que opera.

Durante la segunda mitad del siglo XX surgen en Estados Unidos modelos de supervisión que en muchos países continúan siendo un referente importante para definir el deber ser de la supervisión escolar. Entre estos modelos está el de la *supervisión como liderazgo* (1960's), donde el supervisor escolar es definido como un líder que impulsa la mejora educativa (Leeper, 1969).

Un ejemplo de cómo la supervisión aporta al liderazgo puede observarse en el caso del estado de Victoria (Australia), que a pesar de no tener un sistema de supervisión como lo conocemos en otros contextos, dispone de un conjunto de organismos externos a la escuela encargados de dicha función. En particular, cuenta con órganos estatutarios responsables del desarrollo y la supervisión de los estándares para la educación y el entrenamiento.

A mediados de los noventa, el estado de Victoria impulsó una reforma que buscaba fortalecer, a través de la supervisión, el liderazgo y el desarrollo profesional de maestros y

⁴ La inspección escolar está basada en la autoridad de una sola persona. Busca mantener lo existente mediante el control y la fiscalización. En cambio, la supervisión moderna busca la colaboración efectiva de los maestros, involucra la aplicación de principios democráticos y tiende al mejoramiento de la enseñanza y del maestro (García, 1963).

directores. Para mejorar las habilidades de liderazgo y gestión de los directores, creó un proceso de "ciclo de vida" de capacitación y desarrollo profesional, con acreditación y gestión del desempeño. Lo anterior implicó fomentar el autoanálisis crítico por parte de los directores, sobre sus fortalezas y debilidades individuales como director, una evaluación para demostrar su dominio de ciertas competencias (trabajo en equipo, liderazgo, efectividad interpersonal, planificación y organización, compromiso curricular, pensamiento y juicio, autogestión, experiencia gerencial, compromiso con la excelencia y sensibilidad contextual), además de la implementación de un sistema de apoyo externo para quienes no obtuviesen la acreditación, el cual incluía el desarrollo de un plan de desempeño diseñado para ayudar a los directores en la gestión de su rendimiento (Gurr, 1999).

Para los docentes el estado implementó un programa de capacitación, además los directores disponen de una lista de cursos para asegurar que los futuros maestros estén debidamente calificados. Ya en el cargo, los docentes pueden pertenecer al nivel uno, nivel dos o nivel tres (líderes), cada nivel describe ciertos estándares profesionales y una escala salarial incremental. Estos niveles son una forma de fomentar y recompensar el desarrollo de habilidades de los maestros, pero además los maestros reciben retroalimentación formal sobre su desempeño para facilitar su planificación y desarrollo profesional futuro. En este caso, los directores son los responsables de la evaluación docente y dar retroalimentación (Ingvarson y Chadbourne, 1997). El resultado es que tanto los directores como los docentes no solamente tienen un esquema de incentivos sino un sistema de apoyo que les brinda la oportunidad de mejorar su desempeño y aspirar a la categoría de director o maestro líder.

1.2 Efectos de la supervisión escolar en la calidad educativa

Impacto en el logro educativo.

En muchos países la supervisión escolar es considerada como una instancia importante para monitorear y promover la calidad de las escuelas. La evidencia disponible muestra que la principal forma en que la supervisión puede impactar en la calidad educativa es mediante su intervención en los procesos de enseñanza-aprendizaje durante sus visitas a las escuelas, así como mediante el acompañamiento y apoyo brindado a los docentes para fortalecer su práctica profesional. En consecuencia, una de las principales formas para evaluar su impacto en la mejora

de la calidad educativa es mediante el estudio de sus efectos sobre los resultados de los procesos de enseñanza-aprendizaje, es decir, sobre el logro educativo.

Por otro lado, la importancia de conocer los alcances de la supervisión escolar en los aprendizajes esperados es que ello permite tener más elementos para discernir cuál es la relevancia de la llamada función técnico pedagógica encargada a la supervisión, es decir, si es una función que le permite a la supervisión desempeñarse como una organización con alta capacidad para aportar a la calidad educativa o por el contrario puede tener consecuencias negativas no intencionadas para las escuelas y sus resultados educativos.

Cuadro 1. Efecto positivo asociado a la supervisión escolar. Estudios cuantitativos

Efecto	Autor	País	Técnica	Descripción del efecto
Logro educativo	Allen y Burgess, 2012	Inglaterra	Regresiones discontinuas.	Las escuelas tienen una mejora en los puntajes en los siguientes dos o tres años a la inspección. El efecto es de 10% de una desviación estándar.
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. Anunciar públicamente un juicio de inspección insatisfactorio genera presión interna en la escuela para mejorar sus resultados.			
	De Hoyos, García-Moreno y Patrinos (2017)	Estado de Colima (México)	Diferencia en diferencia /discontinuidad de regresión	La intervención aumentó los puntajes de las pruebas en 0.12 desviaciones estándar unos meses después de lanzado el programa.
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. Dos tipos de intervención desde la inspección: responsabilidad educativa (recompensas y castigos) y responsabilidad compartida (apoyo y colaboración). La última es más efectiva.			
	Ehren y Shackleton (2014)	Países Bajos	Modelos de trayectoria longitudinal	En Holanda, los resultados escolares mejoraron en los tres años posteriores a una visita de inspección.
	ENFOQUE TEÓRICO: modelo de efectos de inspección. La aceptación de la retroalimentación por parte de las escuelas y establecer expectativas es un factor esencial para los procesos de desarrollo a raíz de las inspecciones escolares.			
	Hussain (2012)	Inglaterra	MCO / Diferencias en diferencias	La inspección mejora el puntaje de la prueba de alrededor de 0.1 de una desviación estándar.
	ENFOQUE TEÓRICO: métodos de evaluación. Inspección encargada de la evaluación objetiva (rendición de cuentas con base en estándares) y evaluación subjetiva (juicios sobre calidad con base en métricas y observación del aula).			
	Luginbuhl, Webbink y De Wolf (2009)	Holanda (Países Bajos)	Modelo de efectos fijos	los puntajes de las pruebas aumentan entre un 2% y un 3% de una desviación estándar.
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. La inspección es el único actor externo que responsabiliza a las escuelas y les brinda recomendaciones para la mejora educativa.			
Shaw, Newton, Aitkin y Damell (2003)	Inglaterra y Gales	Modelos estadísticos	La inspección se asoció con ligeras mejoras en el rendimiento.	
ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. Los resultados de exámenes mejoran después de una inspección por efecto de los reportes públicos y la ayuda para identificar fortalezas y debilidades de las escuelas.				
Schueler (2016)	Prusia	Diferencias en diferencias	La inspección escolar aumentó resultados escolares en regiones interdenominacionales, no en católicas.	
ENFOQUE TEÓRICO: efectos de inspección contextuales. La resistencia a la introducción de una inspección centralizada y elementos de identidad generan efectos diferentes.				
Condiciones de la escuela	Ehren, Perryman y Shackleton (2015)	Holanda (Países Bajos)	Pruebas T / Ecuaciones estructurales	Directores traducen los estándares de inspección en cambios en la estructura y los procesos en la escuela.

	ENFOQUE TEÓRICO: modelo de efectos de inspección. Los criterios de inspección influyen en la construcción de expectativas de lo que es una buena educación en las escuelas. La aceptación de la retroalimentación permite a las escuelas tomar acción.			
	Kemethofer, Gustafsson, y Altrichter (2017)	Suecia y Austria	Modelo de crecimiento / ecuación estructural	Inspecciones en Austria y Suecia tienen un pequeño impacto medio en la mejora y eficacia escolar.
	ENFOQUE TEÓRICO: modelo conceptual normativo. Los efectos de la inspección son contextuales (sistemas de bajo o alto riesgo), influyen las aspiraciones normativas y los objetivos asociados a los sistemas de inspección por las autoridades nacionales.			
	McCrone et al. (2007)	Inglaterra	Modelos logísticos multinomiales	La inspección contribuye a la mejora en el establecimiento de objetivos, autoevaluación y calidad de la enseñanza en las escuelas.
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. Los informes de la inspección impulsan el progreso en las escuelas.			
Desempeño del director / docentes	Ehren y Shackleton (2016b)	Holanda (Países Bajos)	Efectos aleatorios y trayectoria longitudinal	Las inspecciones escolares tienen un impacto positivo en el desempeño de directores y maestros.
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. Los estándares y umbrales usados para evaluar las escuelas durante las visitas de inspección, así como las sanciones y recompensas son los principales aspectos que generan cambios en las escuelas.			
	Gustafsson (2014)	Suecia	Modelado de crecimiento / caminos.	Efecto positivo sobre el desarrollo de capacidad de los maestros y sobre la eficacia escolar.
	ENFOQUE TEÓRICO: modelo de efectos de inspección. Los criterios de inspección y la retroalimentación que reciben las escuelas les permite tener expectativas de lo que es una buena escuela para realizar autoevaluaciones y tomar acciones de mejora.			

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Efecto negativo asociado a la supervisión escolar. Estudios cuantitativos.

Efecto	Autor	País	Técnica	Descripción del efecto
Logro educativo	Rosenthal (2004)	Inglaterra	Modelos de panel (efectos fijos y efectos aleatorios)	Efecto adverso negativo pequeño para el año de inspección.
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. La inspección es un mecanismo de rendición de responsabilidad necesario, sin embargo, puede generar tanto efectos positivos como negativos en el desempeño escolar.			
Condiciones de la escuela	Altrichter y Kemethofer (2015)	Siete países europeos (Países Bajos, Inglaterra, Suecia, Irlanda, Austria, República Checa y Suiza.	Modelado de crecimiento / modelado de caminos.	La presión por la rendición de cuentas genera consecuencias no deseadas (desalienta nuevas estrategias de enseñanza y reduce el currículo).
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. El papel de la "presión por la rendición de cuentas" es un elemento clave del funcionamiento de los sistemas de inspección. La "presión de responsabilidad" es mayor en los sistemas que publican informes de inspección en escuelas individuales para el público en general.			
Desempeño del director / docentes	Gaertner, Wurster y Pant (2014)	Berlín y Brandeburgo (Alemania)	Diseño de grupo de control longitudinal / Pruebas T	No hay impacto en los cambios en la percepción de la calidad escolar que sean atribuibles a las inspecciones escolares.
	ENFOQUE TEÓRICO: modelo integral sobre los efectos potenciales de la inspección escolar: generar conocimiento para atender problemas de manera oficial, rendir cuentas, impulsar el desarrollo escolar y hacer cumplir las normas.			
	Sims (2016)	Inglaterra	Diferencias en diferencias.	Obtener una calificación de "Inadecuado" conduce a un aumento en la rotación de 3.4 puntos porcentuales de los maestros.
	ENFOQUE TEÓRICO: evaluación y rendición de cuentas. Una calificación de "Inadecuado" en el informe público de inspección puede dañar la eficacia de los docentes, que abandonen su escuela actual y exista rotación.			

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los estudios interesados en evaluar el aporte de la supervisión escolar en los resultados educativos son de tipo cuantitativo, y utilizan modelos estadísticos para valorar los efectos de la acción supervisora sobre los puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas. Entre estos estudios abundan los que encuentran resultados positivos, de moderados a leves; por ejemplo, de los ocho estudios más recientes solo uno encontró que había efectos negativos en el logro educativo (Ver cuadro uno y dos). El estudio que encontró efectos negativos fue realizado en el mismo país (Inglaterra) donde otras investigaciones encontraron resultados positivos; esto puede ser explicado, en parte, por las diferencias tanto metodológicas como temporales en las que fueron realizados.

Los estudios expuestos en el cuadro uno y dos, usan tres principales aproximaciones teóricas. La primera y más utilizada es la de *evaluación y rendición de cuentas*, esta aproximación supone que la supervisión escolar es un sistema de responsabilidad educativa que informa a la autoridad educativa, padres de familia y a las propias escuelas sobre lo que sucede en los centros escolares. La manera en que puede conducir a la mejora educativa es por dos vías: 1) los informes públicos generan presión interna en las escuelas para mejorar su desempeño y resultados (mejora horizontal); y 2) cuando la escuela obtiene un resultado por debajo de ciertos estándares, un agente externo puede imponer medidas para su mejora (mejora vertical). En ambos casos la supervisión escolar emite recomendaciones y monitorea su cumplimiento.

La segunda aproximación utilizada por varios de los estudios revisados es la del *modelo de efectos de inspección*, desarrollado por Ehren y Shackleton (2014) para estudiar el caso de los Países Bajos. Este modelo supone que las supervisiones pueden generar una cadena de efectos para impulsar la mejora educativa. Esta cadena puede describirse de la siguiente manera: al “establecer expectativas” y “dar retroalimentación” (si las escuelas aceptan y entienden la retroalimentación), las supervisiones estarán impulsando mejoras y acciones de autoevaluación en las escuelas. También se espera que los “interesados de la escuela reaccionen a los estándares e informes de inspección / supervisión” y proporcionen un estímulo adicional a la escuela para mejorar. Estas acciones de mejora darán como resultado una alta capacidad de mejora de la escuela y condiciones escolares y de enseñanza efectivas, lo que conducirá a buenos resultados educativos. En menor medida es utilizada la tercera aproximación teórica: *efectos contextuales*, la cual, establece que existen ciertas condiciones contextuales (identidad, aspiraciones normativas, etc.) que determinan cómo la supervisión impactará en los resultados educativos,

de ahí que estos estudios estén centrados en evaluar el efecto de un mismo sistema de supervisión en diferentes provincias y países.

El enfoque de evaluación y rendición de cuentas predomina entre los estudios cuantitativos que encontraron que la supervisión escolar genera un efecto negativo en los resultados, en la escuela o el desempeño de los actores educativos. Esto puede deberse a que algunos de estos estudios están especialmente interesados en conocer cómo la presión por la rendición de cuentas genera algún tipo de malestar entre los miembros de las comunidades educativas sin explorar los efectos positivos.

Impacto en la escuela

Los estudios encontrados sobre el impacto de la supervisión en el funcionamiento de las escuelas son menos abundantes que los estudios que miden el impacto en los resultados educativos en general. Sin embargo, las aproximaciones teóricas utilizadas entre ambos tipos de estudios son las mismas: rendición de cuentas y el modelo de efectos de inspección. La diferencia es que utilizan dichas aproximaciones para conocer cómo la inspección impacta en ciertos procesos como el establecimiento de objetivos, autoevaluación, procesos de planeación, capacidad de innovación de la escuela y estrategias de enseñanza, no en los resultados. En general hay más estudios de tipo cuantitativo que encuentran que la supervisión escolar genera efectos positivos en la mejora de las condiciones de las escuelas (Ver cuadro 1 y 2). Sin embargo, hay estudios tanto cuantitativos como cualitativos que encuentran que la intervención de la supervisión escolar puede generar efectos negativos en el rendimiento de las escuelas (Ver cuadro 2 y 3).

Cuadro 3. Efecto negativo asociado a la supervisión escolar. Estudios cualitativos

Efecto	Autor	País	Técnica	Descripción del efecto
	Kayikci, Sahin y Canturk (2016)	Turquía	Estudio de opinión	Los directores tienen opiniones negativas del proceso de las inspecciones realizadas por los inspectores.
	ENFOQUE TEÓRICO: inspección escolar contemporánea. La inspección debe estar orientada a mejorar el rendimiento de los docentes mediante procesos de apoyo y asistencia.			
Desempeño del director / docentes	Penninckx y Vanhoof (2015)	Inglaterra, Países bajos y Alemania	Revisión de 35 publicaciones (1995-2012)	Las inspecciones no contribuyen significativamente a la auto comprensión de las escuelas, y conducen a un impacto emocional negativo severo en el personal de la escuela.
	ENFOQUE TEÓRICO: rendición de cuentas. La inspección es un mecanismo de responsabilidad educativa que puede tener efectos adversos en las emociones de los maestros, especialmente durante la observación de su trabajo en el aula.			
	Töremen y Dös (2009)	Gaziantep (Turquía)	Estudio de percepción	Las metáforas indican que los maestros tienen una percepción negativa del trabajo de los inspectores.

ENFOQUE TEÓRICO: metáforas y significados. Las metáforas permiten descubrir cómo es la relación inspectores - maestros; y cómo los maestros perciben y viven los procesos de inspección.

Perryman (2006)	Inglaterra	Estudios de caso, entrevistas semiestructuradas	Los maestros y directores viven con el temor de "tomar medidas especiales" y el régimen panóptico es visto como algo artificial para generar cambios permanentes.
--------------------	------------	---	---

ENFOQUE TEÓRICO: Rendimiento panóptico. La sensación de estar perpetuamente bajo vigilancia lleva a los docentes a desempeñarse de la manera dictada por el discurso de la inspección. Las lecciones son rutinarias y todo el esfuerzo escolar se aleja de la educación y pasa a la inspección.

Fuente: Elaboración propia.

Impacto en la mejora del desempeño del director y docentes

A diferencia de los estudios que miden los efectos de la supervisión escolar en los logros educativos, aquellos interesados en el desempeño de los directores y docentes encuentran, en su mayoría, que las inspecciones generan efectos negativos (Ver cuadro 2 y 3). Lo anterior llama la atención debido a que un importante supuesto del que parten algunas aproximaciones teóricas es que la supervisión escolar no tiene un efecto directo en los resultados educativos, sino que es a través de la mejora del desempeño del personal de las escuelas (directores y docentes) como puede lograrlo. Sin embargo, lo anterior puede explicarse por dos principales situaciones: 1) los estudios que encuentran un efecto negativo fueron realizados, en su mayoría, en países donde está más presente la figura de inspección (fiscalización) que la de supervisión (apoyo y acompañamiento); y 2) la percepción de los efectos generados en los maestros, por efectos de la inspección (como estrés, ansiedad, tristeza, sentimientos de frustración por no cumplir con las expectativas), puede diferir del desempeño logrado por el maestro dentro de la organización escolar.

¿Resultados no concluyentes?

Si bien es cierto que los estudios aquí revisados muestran resultados opuestos sobre el aporte que puede llegar a tener la supervisión escolar en la mejora escolar y ninguno puede afirmar con toda certeza cómo debe ser un sistema de supervisión escolar exitoso, la totalidad de hallazgos son contundentes en indicar que a pesar de que la evaluación y rendición de cuentas sigue siendo una parte sustancial de la supervisión escolar, su concepto contemporáneo y su práctica debe desmarcarse de la idea de supervisar con fines de administrar y controlar a las escuelas, de vigilar simplemente para informar a la autoridad y de mejorar a través de la amenaza, el castigo y la imposición de recetas de éxito. Queda claro que los efectos negativos de la supervisión

escolar están relacionados con la existencia de una supervisión opresiva, intimidante, aburrida o hipercrítica (Kayikci et al., 2016; Töremen y Dös, 2009; Penninckx y Vanhoof, 2015; Perryman, 2006); cuando representa una carga de trabajo excesiva en relación con la eficacia esperada (Bitan, Haep y Steins, 2015); o cuando se intentan establecer recetas en las escuelas sin considerar las características y condiciones del personal directivo y docente, porque entonces el objetivo se convierte en cumplir con las órdenes del supervisor y no en mejorar la educación (Altrichter y Kemethoter, 2015).

Por el contrario, es claro que una supervisión académica, basada en una combinación de evaluación-asistencia-motivación es más efectiva para mejorar los procesos y resultados educativos desde dentro; es decir, desde las propias escuelas. Por ejemplo, si la supervisión es transparente en sus criterios de evaluación y da una retroalimentación oportuna, las escuelas tendrán expectativas claras de lo que constituye una buena educación, lo cual, facilitará el proceso de autoevaluación y reflexión sobre la efectividad de su práctica (Ehren, Perryman y Shackleton, 2015); si la inspección apoya y anima en lugar de juzgar y amenazar, los informes de inspección tendrán una mejor aceptación y la escuela tendrá más elementos para impulsar su mejora (Gustafson, 2016). Todo lo anterior corrobora la importancia de la llamada función técnico-pedagógica del supervisor escolar, la cual, está centrada en evaluar e impulsar las competencias docentes en lugar de solo describir la situación en sus reportes, en el apoyo en lugar del castigo, de rendir cuentas para todos en lugar de solo a la autoridad educativa y en impulsar la mejora desde dentro de la escuela en lugar de pedir a la autoridad local que imponga medidas correctivas.

Es importante destacar que de los veinte estudios aquí revisados solo uno de ellos aborda el papel de las instancias de rendición de cuentas en México, entre ellas la supervisión escolar, y sus efectos en la mejora de los resultados educativos. Por lo demás no existen estudios que evalúen y analicen el impacto de la supervisión escolar sobre la calidad educativa en el país. Lo anterior supone que existe un importante rezago en la generación de evidencia, en la discusión y en la comprensión de cómo los propios supervisores escolares entienden y ejercen su labor cotidiana. Una situación que parece influir en la ausencia de estrategias de política pública que consideren el contexto y las características organizacionales de la supervisión escolar en México. Un aspecto en el que profundiza la presente investigación.

1.3 Las causas de la omisión de la función técnico-pedagógica de la supervisión escolar

En la literatura pueden identificarse al menos cinco aspectos por los cuales la supervisión escolar omite o descuida su función técnico-pedagógica. Estas son: 1) la falta de condiciones para realizar su labor como lo pide la norma; 2) la falta de incentivos para hacer lo técnico pedagógico; 3) su imbricación en una estructura de poder que privilegia la lógica político-burocrático; 4) la falta de una formación y competencias profesionales; y 5) el arraigo de una identidad basada en el concepto de inspector, entendido como un agente de control y fiscalización.

Falta de condiciones institucionales

Algunos estudios consideran que los supervisores escolares y sus apoyos no realizan las tareas de tipo técnico-pedagógicas a su cargo por falta de tiempo y de recursos (materiales y humanos). Hay quienes creen que el excesivo número de escuelas asignadas a una misma zona escolar es uno de los principales factores que impide al supervisor visitar a todas sus escuelas y darles un seguimiento académico pues simplemente rebasas sus capacidades, por ejemplo, hasta el año 2008 había estados en México donde las zonas escolares llegaban a tener hasta 77 escuelas a su cargo (García y Zendejas, 2008). Otros apuntan hacia la excesiva carga administrativa que el supervisor escolar atiende en su día a día, el exceso de demandas que recibe del sistema y la falta de apoyos administrativos. Otra de las causas asociadas es la falta de una normatividad actualizada para guiar su labor técnico-pedagógica (Del Castillo y Azuma, 2009; Bonilla et al., 2011).

Falta de incentivos

Para algunos autores, las causas también pueden estar relacionadas con la falta de incentivos, por ejemplo, hay quienes indican que realizar actividades académicas en las escuelas implica incurrir en un costo extra que con frecuencia los supervisores escolares no están dispuestos a asumir, como pagar de su bolsillo los costos de transporte (taxi o gasolina y disponer de su automóvil), alimentación y uso de materiales para realizar las visitas a las escuelas, especialmente a las escuelas que por su ubicación geográfica son de difícil acceso (Carrón y De Grawe, 2003; Terigi, 2010). Otro de los costos es tener problemas de aceptación en las escuelas debido a las incomodidades que puede generar la observación del trabajo docente en aula y

monitoreo cercano, al que no están acostumbrados muchos docentes, ya que ello implica tener posibles problemas con instancias como el sindicato de maestros (Arnaut, 1998).

Estructuras de poder adversas

Otro punto de vista sugiere que la supervisión escolar está inmersa en una estructura de poder cuya lógica es contraria a lo pedagógico. De este enfoque destacan las obras de Tapia, 2004 y Arnaut (1998, 2001), en las cuales se destaca el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) cuya imbricación con el funcionamiento del sistema educativo mexicano terminó por debilitar la autoridad académica de la supervisión escolar ante los maestros de base y hacer contradictoria su función pues al ser una figura que de facto servía a los intereses del sindicato, dejó de representar a la autoridad educativa y comenzó a ser el representante sindical de los trabajadores (personal docente y administrativo). En casos específicos, las supervisiones escolares adquirieron incluso una especie de autonomía para negociar y ampliar su injerencia en los asuntos laborales del sistema educativo (Álvarez, 2000). Lo anterior explica que el supervisor escolar adoptara la forma de una estructura de dominación y control magisterial, dejando de lado sus tareas técnico-pedagógicas.

En sintonía con lo anterior, Aguerrondo (2013) afirma que una de las situaciones que entorpecen la labor técnico-pedagógica de la supervisión, es la politización frente a la profesionalización de la supervisión, la cual tiene que ver con la idea de que, a más politización, menos profesionalización. Desde este enfoque la incoherencia entre lo que dicta la norma y la práctica de la supervisión escolar está dada por la existencia de ciertas estructuras de poder configuradas históricamente dentro de los sistemas de educación básica.

Escasa formación

Una causa adicional asociada al descuido de lo técnico pedagógico es la ausencia de una política de formación académica, sistemática y articulada para asegurar que los supervisores escolares en servicio y sus apoyos cuenten con las competencias profesionales necesarias para dar asesoría y un apoyo académico cercano a los directores y maestros (Antúnez et al., 2013). Lo anterior también está relacionado con la ausencia de un sistema de ingreso y permanencia para que los nuevos supervisores cuenten con un perfil adecuado (Bonilla et al., 2011; Del Castillo y Azuma, 2009; Zorrilla, 2013).

Identidad

La omisión de tareas técnico-pedagógicas también puede estar relacionado al cómo los supervisores escolares comprenden y ejercen su rol dentro de un contexto social, organizacional y cultura determinado. En este caso, el predominio de identidades supervisoras basadas en los supuestos de control jerárquico, fiscalización, mando autoritario, imposición de medidas correctivas, etc., pueden resultar contrarias a los propósitos de asesorar, apoyar, acompañar y motivar el desarrollo profesional de los docentes de manera no impositiva y por tanto rechazar su práctica pues no corresponden a las expectativas, herramientas y valores con los que se identifican estos actores. Además, al ser la identidad producto de un conjunto de significados, interacciones y representaciones sociales no es fácil de transformar en el corto plazo.

Por otra parte, algunos autores creen que el descuido de lo técnico pedagógico de la supervisión puede estar relacionado con la dificultad de definir claramente cuáles son las tareas académicas a cargo de la supervisión, por lo que, difícilmente pueden ser internalizadas como parte de su labor profesional. Por ejemplo, Bolin y Panaritis (1992) indican que términos como *práctica en el aula* o *mejora educativa* a menudo han tenido diferentes significados; algunos incluso contradictorios. En este escenario es indispensable que los propios supervisores puedan dar un sentido concreto a dichas prácticas, como parte de su responsabilidad y labor cotidiana.

1.4 Recomendaciones en la literatura

Bajo la premisa de que la función técnico-pedagógica de la supervisión escolar es clave para impulsar los procesos de mejora al interior de las escuelas, algunas investigaciones han avanzado en describir y analizar el trabajo de la supervisión escolar mediante estudios diagnósticos (Del Castillo y Azuma, 2009; Antúnez et al., 2013), análisis históricos e institucionales (Arnaut, 1999, 2001; Tapia, 2004), análisis de casos (Terigi, 2010), entre otros. El principal hallazgo de estos estudios es que existe una importante brecha entre lo que establece la norma; el deber ser de la supervisión escolar y su práctica cotidiana. En particular, observan a supervisiones escolares ausentes en las escuelas y centradas fundamentalmente en los asuntos de control, administración y fiscalización. Con el propósito de tener supervisiones escolares más eficientes y enfocadas en las tareas académicas, estos estudios proponen una serie de recomendaciones expuestas en el cuadro número cuatro.

Cuadro 4. Recomendaciones en la literatura

Dotar de mejores recursos (materiales y normativos) y condiciones institucionales a la supervisión escolar	<p>→ Dar mejores herramientas y técnicas a la supervisión para promover la mejora de la enseñanza en las escuelas (Sullivan y Glanz, 2005; Ehren y Visscher 2006).</p> <p>→ Proveer de los recursos laborales y materiales necesarios para realizar la función supervisora (Del Castillo y Azuma, 2009; Zorrilla, 2013).</p> <p>→ Clarificar, normativamente, el perfil profesional, las funciones, roles, tareas y prácticas que ha de desempeñar el personal de supervisión, (Bonilla et al, 2011; Del Castillo y Azuma, 2009; Tapia, 2004).</p> <p>→ Considerar la cobertura (ratio: inspector/ escuela) y proximidad de las escuelas, para definir el tamaño de las zonas y asegurar el trabajo presencial del supervisor con las escuelas (Terigi, 2010).</p> <p>→ Impulsar la simplificación administrativa basada en sistemas y tecnologías de la información y la comunicación (Tapia, 2004).</p>
Establecer un sistema de incentivos adecuado	<p>→ Generar mecanismos de promoción para incentivar la función académica entre los responsables de la supervisión (Del Castillo y Azuma, 2009).</p> <p>→ Prever y asegurar recursos razonables para los traslados y permanencias que requieren las visitas a las escuelas (Terigi, 2010).</p>
Profesionalizar a la supervisión escolar	<p>→ Proporcionar una formación específica a los supervisores y a los equipos de supervisión (Antúnez et al., 2013; Bonilla et al., 2011; Del Castillo y Azuma, 2009; Fierro (2001); Tapia, 2004; Terigi, 2010; Zorrilla, 2013).</p> <p>→ Generar un sistema de ingreso al cargo para asegurar el perfil deseado (Del Castillo y Azuma, 2009; Zorrilla, 2013).</p>
Modificar las estructuras de poder	<p>→ Renovar el pacto histórico entre la administración educativa, los supervisores y el sindicato del magisterial, para reconocer la primacía de la educación como instituyente de todo el proceso (Arnaut, 1998, 1999; Tapia, 2004, Zorrilla, 2005).</p> <p>→ Inhabilitar el paradigma de control dentro de la supervisión (Pozner, 2006).</p>
Modificar el sistema de significados	<p>→ Impulsar un cambio sociocultural. Lo que está en juego son las representaciones simbólicas, el sistema de relevancias, las creencias y expectativas de los sujetos dedicados a la administración y a la supervisión (Tapia, 2004).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Las recomendaciones del cuadro 4 están agrupadas en cinco principales causas del por qué las supervisiones omiten o descuidan su función técnico-pedagógica, estas son: condiciones institucionales, sistema de incentivos, formación, estructuras de poder o sistema de significados. Si bien estas recomendaciones pueden contribuir a fortalecer la práctica de tipo académica de la supervisión escolar, es difícil saber si la atención de alguna de las opciones aquí presentadas sea eficiente y suficiente para casos concretos.

Más aún, la literatura sobre políticas públicas sugiere que transformar las prácticas colectivas de una organización con frecuencia requiere más que una acción individual y aislada; necesita de intervenciones de políticas integrales. La razón es que detrás del comportamiento de una población objetivo puede estar una serie de factores y procesos contextuales, no siempre

evidentes, de ahí que el campo de las políticas públicas eche mano de una diversidad de enfoques y disciplinas para tratar de comprender y explicar por qué las políticas públicas fracasan (Pressman y Wildavsky, 1973; Bardach, 1977). El caso concreto de los supervisores escolares plantea la necesidad de valorar las recomendaciones anteriores de frente a las características de su práctica cotidiana y su contexto social, político y organizacional particular. Es decir, comprender por qué los supervisores escolares actúan como actúan; cuál es la lógica detrás de seguir ejercido su labor como tradicionalmente lo han hecho y por qué las medidas hasta ahora implementadas parecen no tener buena receptividad y, por tanto, no surtir efecto; un aspecto hasta ahora descuidado por los estudios sobre supervisión escolar.

1.5 Un balance general

Un primer aspecto en el que coincide la literatura revisada es que para que la supervisión escolar tenga un impacto positivo en los procesos y resultados educativos, es necesario transitar de una supervisión escolar centrada en el control, la fiscalización y la atención de los asuntos político-administrativos a una de apoyo y acompañamiento académico, cercano a las escuelas y a los docentes para impulsar su mejora.

El segundo aspecto encontrado es que la mera intervención de la supervisión escolar en las escuelas o el aula no siempre va a traducirse en mejoras. Es importante que la evaluación y la rendición de cuentas sean herramientas para impulsar de manera específica la mejora de los centros escolares a través de la identificación de sus fortalezas y debilidades particulares, además de apoyar, de manera flexible y pertinente, a los maestros para superar sus problemas de desempeño. De lo contrario, la intervención de acompañamiento corre el riesgo de convertirse en imposición de recetas de éxito que no van a funcionar.

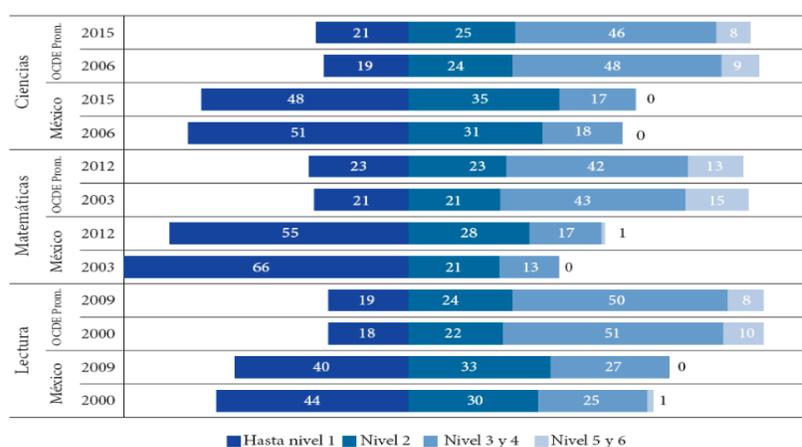
La tercera conclusión es que existen diversos factores que pueden explicar por qué la supervisión escolar no logra centrar su acción en lo técnico pedagógico, las cuales van desde la inexistencia de las condiciones institucionales adecuadas hasta la construcción de un sistema de significados concreto, sin embargo, el peso de cada factor debe ser analizado en función de las características y dinámicas propias del sistema educativo y de la supervisión en cuestión. De ahí la importancia de disponer de estudios que permitan comprender más a fondo la práctica y el contexto en el que actúan los miembros de la supervisión escolar.

Capítulo 2. Análisis del problema en México

2.1 Objeto y contexto del estudio propuesto

En México, existe acuerdo en la necesidad de disponer de un sistema de supervisión escolar que brinde soporte técnico pedagógico a las escuelas para incrementar su efectividad (Zorrilla, 1998, 2005, 2013; Bonilla et al., 2011; García y Zendejas, 2008; Pozner (Coord.) 2006; Arnaut, 2001, 2006; Tapia, 2001, 2004; Calvo et al., 2002; Hermoso, 1973; García, 1963; Isaís, 1963; Ramírez, 1963) en términos de los resultados educativos, siendo el logro escolar un problema de política pública latente en México, como lo demuestran diversos estudios y mediciones.

Figura 1. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en la escala global de lectura, matemáticas y ciencias, 2000-2015.

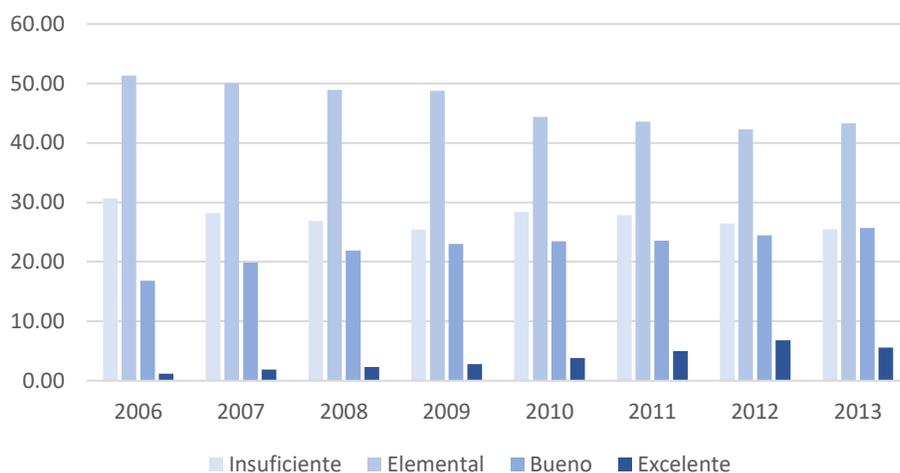


Fuente: Recuperado de “A 15 años de PISA: resultados y polémicas”, Márquez (2017), obtenido en <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2017.156.58280>

Por ejemplo, la evaluación PISA 2000-2015, indica que por 15 años nuestro país ha obtenido resultados muy por debajo de la media de la OCDE. Es decir, mientras que de manera consistente la mayoría de los países miembros tiene más de la mitad de los alumnos evaluados⁵ en la categoría de resultados satisfactorios (nivel 3 al 6) en Ciencias, Matemáticas y Lectura, México tuvo apenas el 17 % de los alumnos evaluados en los mismos niveles en el 2015, con un porcentaje marginal de alumnos con resultados excelentes (nivel 5 y 6) (Ver Figura 1).

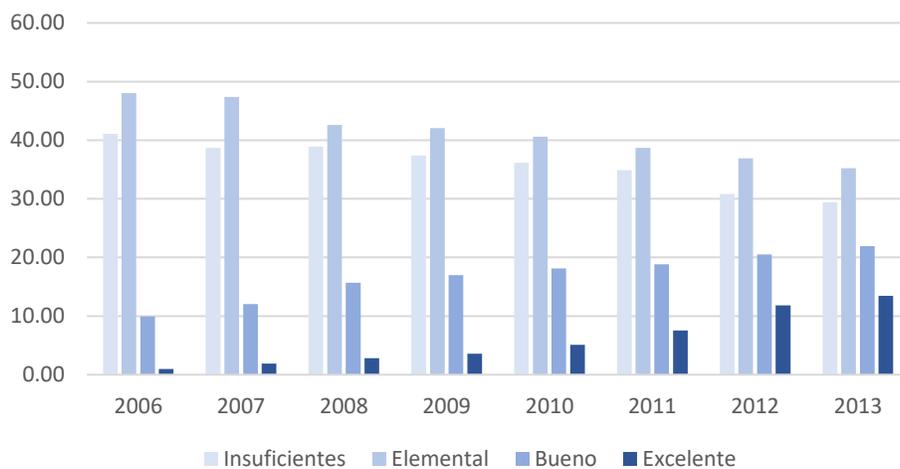
⁵ La prueba PISA examina el rendimiento de alumnos de 15 años y es aplicada cada tres años.

Figura 2. ENALCE. Porcentaje de estudiantes por categoría de logro educativo en la materia de español, 2006 2013.



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas oficiales de la SEP. Recuperado el 15 de enero de 2018 de: http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/resultados_antteriores/.

Figura 3. ENLACE. Porcentaje de estudiantes por categoría de logro educativo en la materia de matemáticas, 2006 2013.



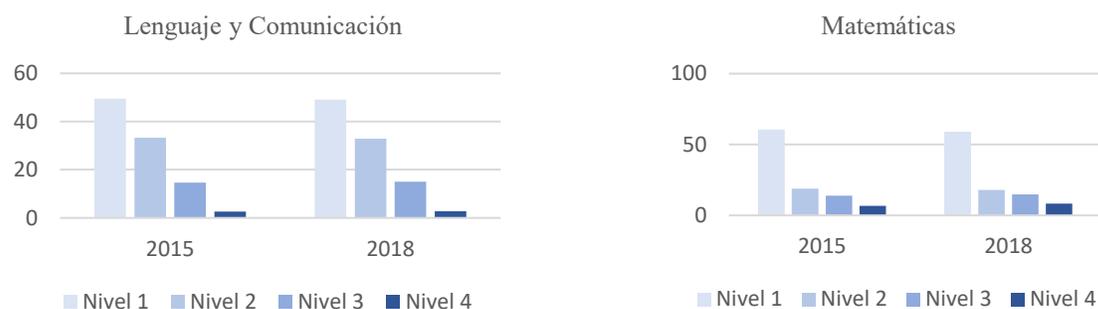
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas oficiales de la SEP. Recuperado el 15 de enero de 2018 de http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/resultados_antteriores

De igual forma, la prueba ENLACE (2008-2013) muestra resultados negativos en educación básica, en México. En concreto, durante los ocho años en que fue aplicada, cerca del 70% de

los alumnos evaluados obtuvieron resultados que los ubicaba en los niveles insuficiente y elemental (Ver figura 2), en tanto que en matemáticas el porcentaje de alumnos situados en los mismos niveles fue cercano al 60% (Ver Figura 3).

La prueba PLANEA confirma el problema de no alcanzar los aprendizajes esperados en nuestro país. Los resultados de 2015 y 2018, para educación básica, señalan que cerca del 80% de los alumnos están concentrados en los niveles 1 y 2, equiparables a los niveles de insuficiente y básico para Lenguaje y Comunicación, mientras que, en matemáticas, el porcentaje de alumnos que agrupados en esos mismos niveles de dominio es cercano al 75% (Ver Figura 4).

Figura 4. PLANEA. Porcentaje de estudiantes por nivel educativo en Matemáticas y en Lenguaje y Comunicación (2015 y 2018).



Fuente: elaboración propia con base en INEE (2018). http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2018/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2018_INEE.pdf

En resumen, las pruebas nacionales e internacionales muestran que México tiene un importante rezago en el logro escolar. En este escenario, resulta importante analizar en profundidad cuál es el papel de los factores que, de manera directa o indirecta, influyen en el rendimiento académico; uno de ellos la supervisión escolar.

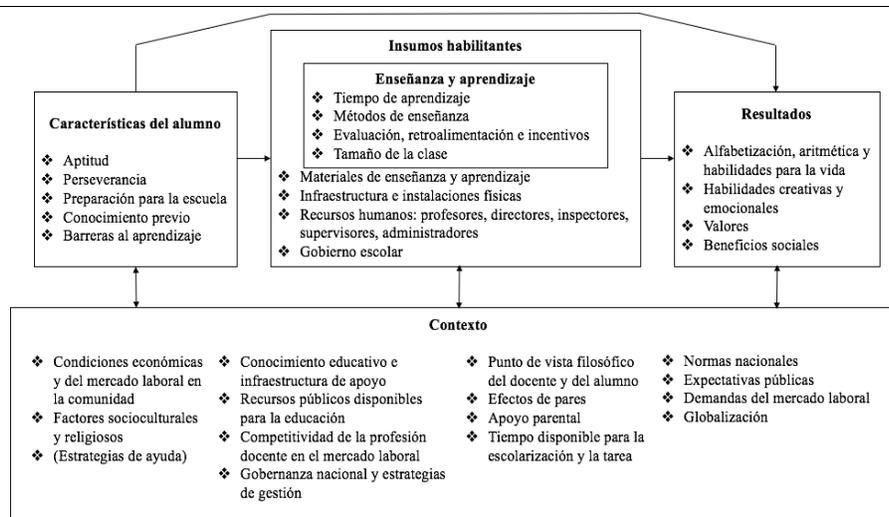
Causas del bajo desempeño escolar

Según la UNESCO (2004), la cantidad de factores que pueden afectar los resultados educativos es tan grande, que las relaciones directas entre las condiciones de la educación y sus productos

no son fáciles de determinar. Sin embargo, esta organización propone cinco dimensiones para clasificar los factores que influyen en los procesos de enseñanza y aprendizaje:

1. *Dimensión de las características del alumno*: abarca las capacidades y experiencia del alumno, incluyendo las posibles desigualdades entre los estudiantes (género, discapacidad, raza y origen étnico);
2. *Dimensión contextual*: incluye los valores y actitudes de la sociedad en general, el contexto socioeconómico, políticas nacionales (metas, estándares, planes de estudio, etc.) y estrategias de ayuda internacional para la educación;
3. *Dimensión de insumos*: son los recursos materiales (libros de texto, materiales didácticos, aulas, bibliotecas, instalaciones, otra infraestructura) y los recursos humanos (directores, administradores, personal de apoyo, supervisores escolares y maestros);
4. *Dimensión de la enseñanza y el aprendizaje*: planes de estudio y procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren en el aula, los cuales incluyen el tiempo de aprendizaje, los métodos para evaluar y monitorear el progreso de los alumnos, los estilos de enseñanza, el idioma de instrucción y estrategias de organización en el aula;
5. *Dimensión de resultados*: formas de evaluar logros académicos, el desarrollo creativo y emocional, así como los cambios en los valores, las actitudes y el comportamiento).

Figura 5. Un marco para entender la calidad de la educación.



Fuente: Recuperado de “EFA Global Monitoring Report”, UNESCO (2014).

Del marco propuesto por la UNESCO (Figura 5) destaca la dimensión de insumos, la cual, considera que el logro educativo depende en buena medida de que los centros escolares cuenten con los recursos humanos, didácticos, materiales, financieros y de infraestructura, necesarios para operar regularmente. Aquí, los recursos humanos resultan doblemente importantes, en primer lugar, porque son quienes con frecuencia gestionan y verifican que los centros escolares cuenten con los recursos materiales suficientes. En segundo lugar, porque su intervención es clave para desarrollar adecuadamente los procesos de enseñanza-aprendizaje; los maestros mediante el trabajo comprometido que realizan en el aula, los directores y supervisores escolares mediante los procesos de evaluación, seguimiento, apoyo y acompañamiento de tipo técnico pedagógico que realizan con el docente.

Una serie de investigaciones, nacionales e internacionales, encuentra que el contexto socioeconómico (tanto de la familia de origen de los alumnos como del entorno escolar) es uno de los factores con mayor impacto en el logro de los aprendizajes. Sin embargo, desde la política educativa poco puede hacerse al respecto. De ahí que algunos autores indiquen que es un factor contra el cual siempre estarán luchando las escuelas pobres pues aún si mejoraran significativamente sus prácticas escolares, eso no compensará las desventajas de partida de sus alumnos e incluso las ventajas que un estudiante pudiera adquirir en virtud de los recursos económicos y culturales de su hogar serán menores cuando estos asistan a escuelas ubicadas en un entorno social de marginación (Blanco, 2008; Valenti (Coord.), 2009).

A diferencia de lo socioeconómico, el ambiente y la gestión escolares son en mayor medida susceptibles de intervención de la política, además de ser factores que también tienen un efecto sobre el logro educativo (Ver cuadro 5). Entre todos los factores que pueden ser intervenidos desde la política educativa, esta investigación está centrada en el ámbito de la gestión escolar por los alcances que puede tener en la mejora de los centros escolares, a través de: 1) impulsar que los diferentes actores educativos trabajen en torno a una misma misión y objetivos, 2) cuidar que los recursos de la escuela estén articulados y su uso sirva para cumplir con los objetivos educativos, 3) cultivar buenas prácticas entre los miembros de la comunidad educativa (liderazgo académico, participación responsable, trabajo colaborativo, gestión democrática, etc.) y 4) procurar que la toma de decisiones sea realizada tomando en cuenta las características de las comunidades escolares para que resulten ser pertinentes (Blanco, 2008).

Cuadro 5. Factores asociados al logro educativo

Factor	Variable	Autor
Contexto socioeconómico y cultural	Marginación de la escuela, nivel socioeconómico de la familia del estudiante, Nivel de estudio de los padres, etnicidad, involucramiento de los padres en tareas escolares.	Coleman et al. (1966), Jencks (1972), Muñoz Izquierdo (1996), Ruiz de Miguel (2001), Banckhoff et al. (2007), Blanco (2008), Miranda (2008), Valenti (Coord) (2009), Guerrero et al. (2013)
Escuela / Gestión escolar	Perfil director, recursos escolares, liderazgo y función directiva, supervisión, infraestructura, consejos técnicos, exigencia de la escuela, reuniones académicas, planeación, evaluación (visitas de supervisores, autoevaluación).	Brookover et al. (1979), Rutter et al (1979), Vélez et al. (1994), Galvira et al. (2004); Blanco (2008), Valenti (Coord) (2009), Treviño, et al. (2010); García-Carmona y Cruz-Guzmán (2016)
Aula / ambiente escolar	Perfil docente, recursos aula, calidad de enseñanza, estrategias enseñanza-aprendizaje, uso TIC, clima en el aula, oportunidades de aprender, puntualidad, presencia e involucramiento del profesor con el grupo y con el estudiante, expectativa del docente, currículo.	Banckhoff et al. (2007), Blanco (2008), Miranda (2008)
Alumno	Edad, sexo, trabajo, antecedentes académicos, compromiso, motivación, responsabilidad, expectativa escolar, reprobar, esfuerzo en estudios, hábito de lectura, nutrición, salud.	Coleman (1966), Jencks (1972), Blanco (2008), Miranda (2008), Valenti (Coord) (2009).

Fuente: elaboración propia.

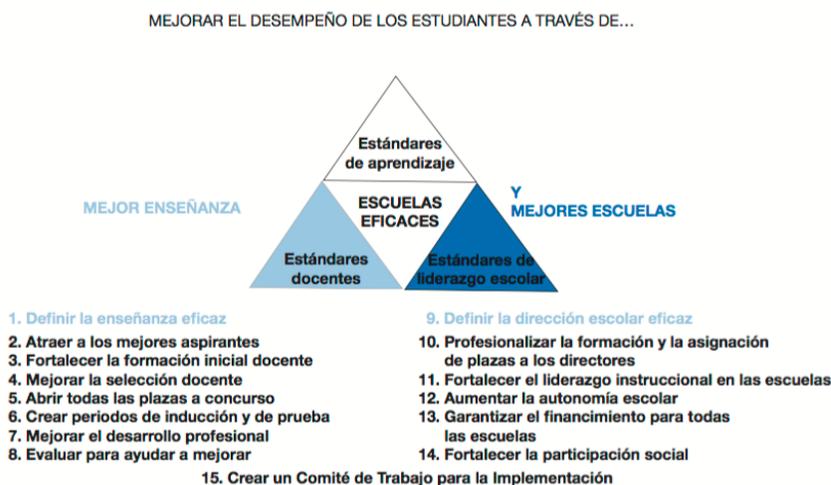
2.2 La gestión y los supervisores escolares

La gestión escolar en México ha sido impulsada a través de diferentes proyectos y programas nacionales. En 1990 fue implementado el proyecto escolar, en el año 2001 comenzó a operar el programa de Escuelas de Calidad (PEC) y en el 2013 llegó el programa de La Escuela al Centro. Cada uno de ellos ha buscado, mediante diferentes estrategias, fortalecer la gestión escolar mediante la autonomía escolar, y en ese propósito la supervisión escolar ha tenido un papel fundamental (Bracho, 2009; Del Castillo y Azuma, 2009).

La estrategia de fortalecer la autonomía de la gestión escolar en México es congruente con las recomendaciones de organismos internacionales como la UNESCO, el BM, BID y otros como la OCDE, quienes además sugieren que al mismo tiempo deben ser atendidos otros aspectos relacionados con la mejora de los resultados educativos, tales como el liderazgo, la evaluación para la mejora, el desarrollo profesional de maestros y directores, y la participación

social (Ver Figura 6). Normativamente, a cada uno de estos aspectos, la supervisión escolar, debería contribuir, especialmente en lo que corresponde a la evaluación para la mejora de la práctica de los directores y docentes (De Hoyos, García-Moreno y Patrinos (2017); Hussain (2012).

Figura 6. Mejorar el desempeño de los alumnos a través de la escuela



Fuente: Recuperado de “Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México”, OCDE, (2010). DOI:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-es>

En el ámbito de la gestión escolar, el binomio director-supervisor escolar adquiere especial relevancia ya que los supervisores escolares son quienes en muchas ocasiones deciden qué es lo que pasa o no dentro de las escuelas (Bracho, 2009). Al respecto, la SEP (2010) establece que para asegurar que los estudiantes mejoren su rendimiento académico, es necesario que la supervisión escolar, en corresponsabilidad con el director, consideren:

- a) Que la escuela es única y que debe atender su heterogeneidad.
- b) Centrar su atención en la mejora de la calidad de los aprendizajes de los alumnos y de las practicas de enseñanza de los maestros.
- c) Fortalecer los procesos de participación y promover nuevas formas de organización de los docentes y directivos.
- d) Promover la corresponsabilidad en el cumplimiento de la misión de las escuelas de la zona y de sus resultados educativos.
- e) Asumir que las tareas y requerimientos administrativos deben llevarse a cabo de manera eficiente, con la finalidad de que estos no obstaculicen las tareas de orden pedagógico.

- f) Enriquecer las propuestas de planeación que hacen las escuelas, aprovechando los proyectos y programas existentes para promover propuestas de innovación en el aula.
- g) Dar respuesta a las escuelas para mejorar los servicios que ofrecen; además, brindar y gestionar los apoyos técnicos para que se alcancen las expectativas de mejora académica que los docentes y directivos se han propuesto lograr (SEP, 2010).

En la literatura internacional sobre supervisión escolar, existe acuerdo en que para que la supervisión escolar pueda impactar en lo educativo, esta debe ser de tipo pedagógica. Un supervisor escolar tiene diferentes funciones, sin embargo, de manera prioritaria debe ser quien prioriza la supervisión en clase con el objetivo de apoyar el desarrollo profesional de los maestros con énfasis en la mejora de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Kayikci, Sahin y Canturk, 2016), es quien motiva y persuade a las escuelas para que aborde los déficits identificados y aproveche sus fortalezas (Penninckx y Vanhoof, 2015). De igual forma, desde antes de la reforma educativa de los noventa, en México, había documentos de política que indicaban que el supervisor es quien debe apoyar a los directores y a los docentes a identificar sus fortalezas y a superar sus deficiencias mediante procesos de asesoría, acompañamiento y monitoreo, y en general ha de ser quien identifica e impulsa continuamente diferentes ámbitos de mejora al interior de las escuelas (Rafael Ramírez, 1963).

Por tanto, sin que los supervisores sean esa pieza crítica de acción técnico-pedagógica, las escuelas quedan al amparo del nivel de competencias y la voluntad del personal de la escuela (director y docentes) para mejorar los procesos de enseñanza – aprendizaje. De no existir un agente externo a la escuela que brinde acompañamiento a los centros escolares⁶ y promueva mejoras en su gestión, es difícil pensar en alcanzar cambios de gran calado en la calidad del servicio que ofertan. Lo anterior se vuelve tanto más relevante en la medida en que la última evaluación del desempeño docente en México (2017-2018) reveló que el 46.5% de los docentes de primaria evaluados a nivel nacional necesitaban de algún tipo de capacitación, asesoría y acompañamiento para mejorar su práctica, mientras que solo el 14.8% de docentes logró ubicarse en el nivel de maestro destacado.

⁶ El Asesor Técnico Pedagógico (ATP) fue creado con el fin de desarrollar tareas pedagógicas con los integrantes de las escuelas, sin embargo, en la práctica su acción depende de las órdenes del supervisor, por otro lado algunas zonas escolares no disponen de esta figura.

Además de la función técnico-pedagógica, existen otras funciones atribuidas a los supervisores escolares que, sin ser precisamente de naturaleza académica, tendrían que estar articuladas y contribuir al desarrollo integral de las escuelas para que puedan impactar positivamente en el núcleo pedagógico. Por ejemplo, la función organizativa de la supervisión está enfocada a favorecer el trabajo coordinado entre los diferentes actores educativos para el logro de objetivos comunes, la función administrativa está relacionada con el proceso de rendición de cuentas que si bien implican trabajo de escritorio para sistematizar información y generar informes, estos son insumos principales para que las autoridades educativas, los padres de familia y las propias escuelas dispongan de información que les sirva para la auto reflexión y el desarrollo de propuestas de mejora. La función comunitaria y de participación social busca impulsar la participación de los diferentes actores de la comunidad escolar y los gobiernos locales en la atención de las necesidades de los centros escolares y viceversa. Finalmente, la función denominada como de política educativa representa la forma en que la autoridad educativa puede hacer llegar a los centros educativos, a través de la supervisión, las expectativas y normas oficiales; aspecto importante para asegurar el cumplimiento de la política educativa.

Cuadro 6. Funciones del supervisor escolar

Función	Definición	Actividades
Técnico-pedagógica	Implica impulsar el liderazgo académico de directores escolares y docentes, mediante la asesoría y el acompañamiento directo, para centrar su atención en la mejora permanente de las prácticas pedagógicas o de enseñanza y de aprendizaje de los estudiantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Transmite a las escuelas una definición y criterios de lo que es una buena educación (genera conocimiento). • Visita regularmente a los centros escolares a su cargo. • Evalúa prácticas y resultados educativos. • Identifica fortalezas y debilidades de los centros escolares y de los maestros. • Emite recomendaciones para mejorar temas específicos. • Brinda asistencia técnica sobre planeación, diversificación y utilización de material didáctico. • Impulsa las capacidades de directores y docentes. • Promueve la autoevaluación. • Establece acuerdos inspección-escuela. • Monitorea los acuerdos y planes de mejora.
Función organizativa	Define las tareas y funciones que realiza, cómo las realiza, cómo organiza el trabajo y de qué manera utiliza el tiempo en la atención de cada escuela de la zona; asimismo, tiene que ver con cómo se evalúa y diseña su plan de mejora y de intervención en las escuelas de la zona.	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve el liderazgo compartido, trabajo en equipo, corresponsabilidad en la toma de decisiones, planeación estratégica participativa, evaluación para la mejora, participación social, transparencia y rendición de cuentas. • Analiza, valora y orienta los usos y costumbres que prevalecen en la organización. • Conoce y orienta el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la planeación de la escuela • Analiza las formas de gobierno en los centros educativos, los conflictos, las relaciones y funciones del personal administrativo y docente.

Cuadro 6. Funciones del supervisor escolar

Función	Definición	Actividades
Función administrativa	Organización de recursos con los que cuenta la supervisión para apoyar a las escuelas. Coordinación con las autoridades educativas y las escuelas para gestionar apoyos; mantener los bienes muebles e inmuebles del plantel; informar sobre los recursos, procesos y resultados de las escuelas y el resguardo de documentación oficial.	<ul style="list-style-type: none"> • Asesora para la conformación y operación de las organizaciones de la escuela • Genera reportes para informar sobre el uso de recursos, características de las escuelas y resultados educativos. • Orienta a los directivos para usar los recursos materiales, financieros y humanos de manera efectiva. • Asesora a las escuelas para garantizar el cumplimiento del calendario, de jornadas completas y del tiempo efectivo destinado a los procesos de enseñanza y aprendizaje • Asesora sobre entrega de documentación oficial y procesos administrativos.
Función comunitaria y participación social	Promueve la participa la comunidad educativa y la sociedad para el enriquecimiento de los procesos educativos en las escuelas de la zona.	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica que se constituyan y funcionen las instancias de participación social en la escuela. • Promueve la interacción y colaboración entre escuela, instancias sociales y gubernamentales. • Conoce el contexto social y cultural para gestionar proyectos educativos y de apoyo a la comunidad. • Promueve la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de comunicación social.
Función de política educativa	Garantiza y da seguimiento a la instalación e implementación de la política educativa vigente, a las reformas curriculares, así como promover las transformaciones educativas que propone el sistema; además de hacer cumplir los acuerdos nacionales y la operación de programas y proyectos especiales.	<ul style="list-style-type: none"> • Comunica las expectativas y normas oficiales. • Brinda capacitación y acompañamiento para la implementación de las políticas educativas, reformas, planes y programas de estudio. • Identifica el aporte a lo educativo, de los programas y proyectos que operan en las escuelas. • Vigila el cumplimiento de lineamientos y reglamentos vigentes. • Analiza y orienta sobre conflictos laborales, situaciones jurídicas, entre otros problemas.

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2010) y evaluaciones de impacto sobre el papel del supervisor escolar (McCrone et al., 2007; Ehren, Perryman y Shackleton, 2015; Ehren y Shackleton, 2014; Penninckx y Vanhoof, 2015).

A pesar de lo trascendente de todas las funciones encargadas a la supervisión escolar cabe señalar que estas pueden resultar difíciles de concretar, agobiantes e incluso contradictorias. Por un lado, porque suponen la existencia de equipos de supervisión debidamente formados, con los recursos y la convicción para realizar todas esas labores. Por otro lado, porque la amplitud de dichas funciones genera ambigüedades y dificulta que los supervisores tengan certidumbre sobre cómo desempeñarse, especialmente cuando algunas funciones le exigen ser un líder pedagógico encargado de apoyar y motivar acciones de mejora dentro de las escuelas, como lo supone su función técnico-pedagógica y al mismo tiempo desempeñarse como un funcionario encargado de rendir cuentas y vigilar que las normas sean cumplidas en los centros

escolares, relacionado principalmente con su función administrativa y de política educativa. Lo anterior plantea un desafío especialmente para los supervisores escolares que no cuentan con un equipo de apoyo y no disponen de los recursos necesarios, sin embargo, lo que aquí se plantea es que aún en un contexto de incertidumbre, de dificultades organizacionales y limitaciones técnicas, estos agentes trabajan por encontrar un orden entre las múltiples funciones que le son delegadas para finalmente desempeñar su labor.

2.3 Breve historia de la supervisión escolar en México

Desde el siglo XIX existen registros de cómo la función técnico-pedagógica ha tenido cabida en la práctica de los inspectores escolares en México, especialmente durante los años de 1891 y 1999 cuando fue creada la figura del supervisor pedagógico. Entre otras cosas, estos agentes tenían a su cargo la organización de conferencias pedagógicas y la actualización de los maestros. Sin embargo, a mediados del siglo XX empieza la debacle en las tareas académicas del supervisor, pues este agente tiende a ocuparse de una serie de actividades de tipo burocrático, político y laboral; producto del rápido crecimiento del sistema educativo en el país. En adelante, los conflictos laborales, el surgimiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la formación de facciones de poder dentro del sistema educativo y un sistema burocrático-administrativo cada vez más complejo, hace que, sin importar los esfuerzos para reactivar el papel técnico del supervisor, la supervisión escolar comience a verse desprovista de un sentido educativo, hasta entrado el siglo XXI (Ver cuadro 7).

Cuadro 7. El papel del supervisor escolar en México a través de la historia

Siglo XIX		Siglo XX	
1865-1891	1891-1900	1910-1920	1930
La educación básica estaba a cargo de los Ayuntamientos. La función del inspector era esencialmente político-administrativa, e incluso penal, pues era quien aseguraban que los padres enviaran a sus hijos a la escuela (Arnaut, 2006). Hasta 1891, la ley aún no había formulado un concepto técnico pedagógico de la inspección (Larroyo, 1964).	Permanecieron los supervisores administrativos y fueron creados los supervisores técnicos. Los primeros garantizaban que los niños asistieran a la escuela, los maestros impartieran sus clases, cumplieran los programas de estudio y que la escuela contara con una infraestructura mínima. Los segundos tenían como función organizar academias, conferencias pedagógicas y actualizar a los maestros. Sin embargo, por los conflictos entre ambas figuras, estas terminaron unificándose (Arnaut, 2006).	Con la revolución, hubo un reclutamiento masivo de maestros rurales sin preparación por lo que el inspector tomó un papel activo en su capacitación y acompañamiento (Arnaut, 2006). En 1921 fue creada la Secretaría de Educación Pública y en su circular no. 40, establece que el inspector debe dedicar la mayor parte de su tiempo a labores docentes y de carácter técnico en las escuelas, dejando para los asuntos administrativos una mínima parte de sus actividades.	El inspector tuvo una importante labor en lo educativo; reclutó a docentes, dirigió combates políticos, ideológicos y sociales para crear escuelas rurales, combatió el analfabetismo e incluso hizo la leva de profesor habilitado para cubrir las bajas y deserciones (Tapia, 2004). La obra de la escuela rural mexicana fue gracias a la cooperación de los pueblos a quienes los inspectores supieron mover (García, 1963).

Cuadro 7. El papel del supervisor escolar en México a través de la historia

Siglo XIX		Siglo XX	
1940-1943	1945	1945-1955	1958
<p>Surgen las Juntas de Cooperación Pedagógica y los Centros de Cooperación Pedagógica, donde el Inspector ocupaba un papel clave. Fueron expedidas orientaciones para conducir las visitas de Inspección en cada escuela al menos tres veces al año.</p> <p>En 1943 es publicada la primera edición del libro <i>Principios y técnica de la supervisión escolar</i> de Ramón García Ruíz, un primer esfuerzo por reflexionar y brindar orientaciones al supervisor sobre sus funciones administrativas y técnicas.</p>	<p>Comienza la expansión acelerada del sistema educativo y con ello los supervisores escolares comienzan a dejar de lado las tareas de acompañamiento, orientación, apoyo y formación continua de los maestros en servicio y a ocuparse de muchas otras tareas (Arnaut, 2006).</p> <p>En 1945 fue publicado el primer reglamento específico para la inspección escolar, el cual delimita sus funciones y obligaciones en el mejoramiento profesional de los maestros; su relación con las autoridades y subalternos; y regular las visitas de inspección.</p>	<p>El inspector tuvo una importante labor en la sindicación del personal docente, y en la unificación gremial en un sindicato nacional, comenzó a ganar importantes espacios en el ámbito político-laboral (Arnaut, 1998), comenzó a ser una instancia de control al servicio del sindicato (Tapia, 2004).</p> <p>Con la instauración del SNTE, aunado a la expansión acelerada del sistema educativa comenzó a desdibujarse la función de apoyo técnico-pedagógico del supervisor (Arnaut, 2006).</p>	<p>Surgen importantes conflictos sociales y políticos. El Sistema Educativo terminó por perder contacto con su base por carecer de órganos (la Inspección) que le pusieran en contacto directo con la periferia y le dieran información veraz sobre el estado de los centros escolares. Además, la escuela comenzó a apartarse de la comunidad (Arnaut, 1998).</p>
Siglo XX			
1960	1963	1969	1971
<p>Con el aumento de responsabilidades y precarización de sus condiciones de trabajo, asociadas al crecimiento del SEM, la acción del inspector comenzó a tornarse vacía respecto a una misión educativa, vacío que comenzó a ser llenado con una visión gremialista, de intereses diversos y divergentes (Tapia, 2004).</p>	<p>La SEP hace un llamado a recuperar la función académica del supervisor con la publicación de diferentes manuales, reglamentos y libros (Ramírez, 1963; Isaís, 1963 y García, 1963) que establecen que la supervisión ha de asumir un rol diferente al de Inspección escolar.</p>	<p>Segundo proyecto desconcentrador motivado por la pérdida de control sobre el personal docente: abundaban las faltas y suspensiones de labores injustificadas, así como la comercialización de las plazas. La autoridad educativa vivía zozobra y un sentido de impotencia ante la captura del magisterio (Valdéz, en Arnaut, 1998).</p>	<p>Siendo Secretario de Educación, Bravo Ahuja comienzan a desarrollarse nuevos proyectos para reactivar el papel técnico del supervisor. Inició reuniones anuales de supervisores para estudiar aspectos importantes en la labor que desarrollan como responsables de la marcha y orientación de la tarea docente.</p>
Siglo XX			
1981	1986-1987	1988	1992
<p>En 1981 fue elaborado el <i>Manual de operación de la supervisión escolar de educación primaria</i>. Dicho manual establece los objetivos y alcances de la tarea de la supervisión; delimita las funciones y describe actividades, técnicas e instrumentos para desarrollar su quehacer, conforme a sus funciones de enlace, promoción, orientación, asesoría, verificación y evaluación (Tapia y Zorrilla, 2008).</p>	<p>En 1987 es publicado el <i>Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria</i>, el cual desplazó la noción de control regulación simple (referida a “controlar el funcionamiento de los servicios”) hacia una noción más proactiva, al enfatizar las tareas de orientación, promoción, organización y estímulo a los miembros de la comunidad educativa (Tapia y Zorrilla, 2008).</p>	<p>Es implementado el Programa de Capacitación para Supervisores, por medio del cual se difundió el Manual de 1987 y buscó ponerse en práctica. Tal capacitación se orientó a los supervisores en servicio, quienes anteriormente no habían recibido formación alguna para desempeñarse en el puesto.</p>	<p>La reforma administrativa y educativa convocó a los profesores a desempeñar funciones de carácter técnico-pedagógico, así la función técnico-pedagógica comienza a ser una actividad colectiva. A las funciones –políticas, administrativas, sociales y gremiales– desempeñadas por los supervisores se agregaron, programas y proyectos, concursos, campañas, capacitación, trabajo con las comunidades y otras actividades de asistencia social (Arnaut, 2006).</p>
Siglo XXI			
1992-2000	2006	2010-2013	2013

Cuadro 7. El papel del supervisor escolar en México a través de la historia

Siglo XIX		Siglo XX	
La supervisión permanece vacía de un sentido educativo a pesar de vivir tres macroprocesos importantes: 1) La democratización del sindicato, la descentralización del sistema educativo y la reforma educativa mexicana; 2) El agotamiento del régimen de partido hegemónico y la alternancia política; y 3) La modernización de sistemas y procesos administrativos (Tapia, 2004).	En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) adquiere relevancia la profesionalización del personal de la supervisión escolar. La SEP publicó dos documentos que expresan la centralidad de las tareas de asesoría y acompañamiento del supervisor escolar, como condición para elevar la calidad educativa en el país: <i>Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión y Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar.</i>	La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) publicó <i>Un modelo de gestión para la supervisión Escolar</i> , publicó el Acuerdo 592 para articular la educación básica, e implementó el proyecto Fortalecimiento de la Gestión Educativa y de la Supervisión Escolar (Fogise) con el propósito de redefinir la estructura y el rol de la supervisión escolar en diversos estados de la república mexicana.	La reforma establece que el fortalecimiento de la supervisión es una de las cuatro condiciones para operar el Sistema Básico de Mejora de las escuelas, por lo que implementó una estrategia nacional para ello (desarrollo de capacidades, herramientas, rezonificación, mejores condiciones y equipo de trabajo). Publicó el documento <i>Perfiles, parámetros e indicadores para personal con funciones de supervisión</i> . Además, instrumentó el Servicio Profesional Docente que sirvió para desvincular al supervisor del SNTE.

Fuente: Elaboración propia con base en Arnaut, 2006, 1998; García, 1963; Larroyo, 1964; Tapia, 2004; Tapia y Zorrilla, 2008 y revisión de documentos SEP.

Como puede apreciarse en el cuadro 7, durante la última década el gobierno mexicano ha intensificado los esfuerzos por fortalecer la función técnico-pedagógica de la supervisión escolar. Fueron publicados una serie de documentos⁷ para orientar la función académica de la supervisión, además de implementar diversos programas, iniciativas y proyectos de innovación con el mismo propósito. Con la última reforma fue establecido el Sistema Básico de Mejora (2013-2014), el cual establece que el fortalecimiento de la supervisión escolar es una de las cuatro condiciones⁸ para mejorar el aprendizaje de los alumnos. Con tal propósito, fue desarrollada una estrategia nacional para encaminar la labor de los supervisores hacia la asistencia y el acompañamiento de los centros escolares; la cual, incluyó diversos procesos de capacitación, dotación de herramientas e instrumentos de trabajo.

⁷ Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica (2017); Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección y de supervisión en Educación Básica (2015a); Herramientas para el supervisor. Materiales para la aplicación de herramientas: toma de lectura, producción de textos escritos y cálculo mental (2015b); Orientaciones para fortalecer las competencias profesionales de los equipos de supervisión en las Escuelas de Tiempo Completo (2011); Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión (2006a); Orientaciones para fortalecer los procesos de evaluación en la zona escolar (2006b); Servicios de asesoría académica a la escuela (2005).

⁸ Las cuatro condiciones son: Fortalecimiento del Consejo Técnico Escolar (CTE), Fortalecimiento de la supervisión escolar, Descarga administrativa y Consejos Escolares de Participación Social para la Educación (CEPSE).

Uno de los problemas observados en materia de supervisión escolar es que las medidas de política pública solo parecen impactar en el tamaño de la lista de los esfuerzos realizados y quizá en el discurso público dominante, pero no en la práctica del supervisor escolar. Por ejemplo, el estudio de Fierro (2001) encuentra que los supervisores escolares en México (una muestra de 818 entrevistados) creen que su función debe ser 60% académica, 22% de planeación, organización y productividad y solo 17% administrativa y de normatividad. Sin embargo, otros estudios muestran que la acción del supervisor escolar en el país permanece centrada fundamentalmente en las tareas de control- regulación y administración del sistema educativo.

Uno de los primeros estudios diagnósticos que proporciona evidencia para el caso mexicano es el realizado por Calvo, Zorrilla, Tapia y Conde (2002), el cual analiza tres casos estatales (Aguascalientes, Chihuahua y Nuevo León) que sobresalen a nivel nacional por haber implementado importantes iniciativas para fortalecer la labor técnico-pedagógica del supervisor escolar, sin embargo, el estudio termina por concluir que la supervisión continua distinguiéndose “más por sus funciones administrativas y de vigilancia, y como medida instrumental basada en criterios de eficiencia, eficacia, y competitividad individual, que por su papel como promotor del trabajo pedagógico en las escuelas” (Calvo et.al., 2002: p. 14).

A partir de las historias de vida de 16 supervisores, el estudio de Calvo (2002) encuentra que “las funciones que los supervisores realizan a diario toman gran distancia del deber ser y de la normatividad oficial, dado que la concurrencia de múltiples factores de la inmediatez de su realidad define las bases concretas” (p. 212) mientras que “quienes han realizado trabajo pedagógico importante en momentos específicos, lo han hecho más en función de un compromiso asumido de manera personal con la supervisión, que como un deber institucional” (p. 198). De igual forma, Conde (2002) encuentra que los supervisores van poco a las escuelas y cuando lo hacen es para entregar o recoger algún documento. También encuentra que la principal preocupación al ascender al cargo es el desconocimiento de toda la *papelería* que tienen que entregar, por la relevancia que adquiere lo administrativo, además, la fuerte vinculación jerárquica y el acatamiento de ordenes superiores dificulta que puedan actuar con autonomía en beneficio de la escuela, por lo tanto, observa que “el perfil profesional de los supervisores / inspectores así como su trayectoria y saberes constituidos no les permite asumir cabalmente en el corto plazo las tareas de apoyo” (p. 372).

Otro estudio que respalda la brecha entre lo que establece la norma y la práctica del supervisor escolar en México es el realizado por Ortega (2011), el cual encuentra que no hay una relación entre mayor actualización y un desempeño más enfocado en lo técnico pedagógico. En particular descubre que aún los supervisores escolares con una importante participación en las actividades de capacitación y formación continua “carecen de elementos para orientar la práctica pedagógica” (p. 203)”.

De igual forma, la investigación realizada por Gloria del Castillo y Alicia Azuma (2009) en el Distrito Federal, da cuenta que “los rasgos distintivos de la estructura organizativa responsable de la supervisión escolar son la verticalidad y la rigidez, así como la preeminencia de lo administrativo sobre lo técnico pedagógico” (p. 223). Por ejemplo, el 98.6% de supervisores dijo que en una semana típica dedica buena parte de su tiempo a la entrega de documentación oficial, el 98.3% atiende eventualidades; y el 98.1% asiste a reuniones con su superior. Por el contrario, solo 20% dijo que siempre identifica problema y necesidades en la escuela, 32.2% indicó que siempre evalúa la práctica directiva y docente, 32.5% dijo que siempre asesora al personal directivo y docente sobre proyectos especiales; y 35.6% dijo que siempre orienta al personal directivo y docente sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje (Del Castillo y Azuma, 2009).

El caso del Distrito federal es particularmente revelador en la medida en que los supervisores disponen de condiciones laborales favorables pues en promedio supervisan nueve escuelas, cuentan con un promedio de tres personas como parte de su equipo de trabajo (entre apoyos administrativos y pedagógicos). No obstante, aunque más de la mitad de los supervisores afirmaron realizar regularmente visitas a las escuelas, la duración de la mayoría de estas visitas es de entre una y dos horas, lo cual, deja ver que no son visitas de acompañamiento técnico pedagógico sino de inspección (Del Castillo y Azuma, 2009).

El trabajo realizado por Cervantes (2017) en el estado de Chihuahua también proporciona evidencia que confirma que la supervisión escolar constituye más un mecanismo de control del trabajo docente que una instancia de acompañamiento para retroalimentar la práctica de los maestros. Por ejemplo, a partir de una entrevista realizada a 1,572 docentes y directores, se encontró que 30.44% cree que los supervisores siguen siendo líderes centralizados, tradicionales y que no solo no apoyan, sino que no permiten el desarrollo del colectivo escolar. El 36.23% consideró que los supervisores carecen de capacidad para innovar y contribuir con estrategias

creativas a favor de los procesos educativos en los centros escolares. Mientras que, en grupos focales los supervisores dijeron que el concepto de supervisor está asociado a la persona encargada de checar o fiscalizar las escuelas. Respecto a la comunicación, consideraron que es un punto de debilidad dentro de su función debido al desinterés. En general señalaron que su papel es más parecido al de evaluadores y sancionadores que al de acompañantes.

2.4 ¿Qué explica que el supervisor omita o descuide su función técnico-pedagógica?

Múltiples enfoques teóricos pueden ayudar a explicar por qué el supervisor escolar no logra centrar su rol en los asuntos técnico pedagógico, como en realidad lo han hecho diversos estudios. Un primer enfoque desde el que cual es posible explicar el fenómeno es el *rational choice* (Buchanan y Tullock, 1993; Jones, 1999; Levi, 1997; Shepsle, 1989; Olson, 1992; Tsebelis, 1990), desde este enfoque puede suponerse que el comportamiento de los supervisores es racional porque toman decisiones que maximizan su beneficio y reducen sus costos. La constante búsqueda por satisfacer los intereses personales y lograr los fines deseados, son principios que parecen ser suficiente para explicar su acción individual y colectiva. Los supuestos principales de este enfoque es que las personas disponen de información completa y una capacidad ilimitada para procesar toda la información disponible en un tiempo limitado y elegir la opción que maximice sus beneficios. El objeto de estudio es el individuo.

En el terreno de la supervisión escolar, el enfoque de la elección racional supone que el supervisor escolar es un agente que puede actuar libremente (dentro del marco de las reglamentaciones vigentes), y que, con independencia a la política educativa en turno, tiene múltiples alternativas de acción y sencillamente elige aquella que le reporta el mayor beneficio. Este enfoque está sugerido en aquellos estudios que indican que el supervisor mantiene en curso una función centrada en lo administrativo, el control y la regulación porque es lo que le reporta el mayor beneficio: le permite reducir su acción a lo mínimo indispensable, descargar el trabajo en sus apoyos y de paso evita conflictos con el sindicato y los colectivos escolares, derivados de una mayor exigencia de trabajo de tipo pedagógico. Entonces, no tiene incentivos para hacer lo técnico pedagógico. Desde este enfoque, la solución está en dar las condiciones operativas y los incentivos adecuados al supervisor para que este pueda modificar su función de maximización y opte por transformar su acción.

Las restricciones del enfoque *rational choice* van más allá de lo irreal que supone contar con información perfecta y la capacidad para maximizar cada uno de los propios actos; en este caso, la existencia de supervisores escolares que, teniendo las mismas condiciones operativas, los mismos incentivos y costos de realizar acciones de tipo técnico pedagógico, optan por hacer dicho trabajo, parece suficiente para refutar los planteamientos de este enfoque, según el cuál todos los individuos actúan motivados por los mismos principios individualistas.

Otro enfoque es el *institucionalismo histórico*, con una aproximación del estructuralismo (Jessop, 2009; Thelen Kathleen, 1999; Skocpol Theda, 1984). Según este enfoque el comportamiento de las personas está condicionado por un entorno institucional concreto, esto es, por reglas y estructuras que son producto de un desarrollo histórico. Por tanto, la situación presente no depende solo de las condiciones actuales de tecnología, capacidades o preferencias sino de estructuras que han sido configuradas históricamente y que al tener una carga histórica son proclives a reproducir el *estatus quo*. Existe cierta dependencia del camino (*path dependency*) que obliga a mirar la historia para explicar el comportamiento social dentro de una estructura. Estructuras que definen a los individuos, su racionalidad y acciones. Entonces, el principal objeto de estudio es la institución o estructura que ha sido configurada históricamente, no el individuo.

Desde este punto de vista, puede suponerse que el supervisor escolar centra su acción en los asuntos administrativos y de control-regulación, porque así lo exige el sistema educativo mexicano y el supervisor nada puede hacer al respecto. En este enfoque podemos encontrar aquellos estudios que consideran que el comportamiento del supervisor escolar es el producto de una serie de fuerzas de poder institucionalizadas dentro del sistema educativo y que restringen su actuar. Estas fuerzas de poder están representadas por el sindicato (SNTE - CNTE) y por las autoridades locales y federales de educación. Desde este punto de vista la solución está en cambiar las reglas y con ello las estructuras de poder que condicionan la acción del supervisor escolar. No obstante, la existencia de supervisores que, estando inscritos en el mismo entorno estructural y marco regulatorio, sí ejercen una labor centrada en lo técnico pedagógico, también refuta el planteamiento de este enfoque.

Una tercera aproximación teórica es el *sensemaking (SM)*. Este es un enfoque organizacional que, en contra de las miradas estructural y la funcionalista, supone que la realidad no está dada de una vez y para siempre, sino que continuamente está siendo definida. Esta

aproximación está inscrita en el paradigma constructivista, sin embargo, a diferencia de los enfoques constructivistas radicales que ponen el acento en las mentes de los individuos, el enfoque SM tiene su interés en el aspecto social (Sanabria, 2018). En particular, este enfoque busca ahondar en el proceso a través del cual las personas comprenden y dotan de significado su práctica cotidiana de modo que dicha práctica resulta ser el camino más lógico para seguir dado un contexto específico.

Algo que distingue al SM de otros enfoques organizacionales es que concibe a las organizaciones no como instrumentos para lograr objetivos sino como un grupo de personas comunicándose, actuando en interdependencia, con influencias mutuas, personas que, si bien necesitan de jerarquías, reglas, mecanismos de comunicación y rutinas, también necesitan de significados para saber qué hacer tanto en actividades rutinarias como en situaciones imprevistas.

La ventaja de este enfoque es que llena varias lagunas en los estudios organizacionales: 1) permite comprender cómo micro-mecanismos pueden generar cambios macro a lo largo del tiempo: es el caso donde pequeñas estructuras y cortos momentos tienen grandes consecuencias; 2) permite comprender situaciones donde la acción puede estar adelantada a la cognición, lo que significa que los individuos actúan hacia un entendimiento tardío; 3) explica las actividades pre-decisionales; 4) describe cómo la agencia altera las instituciones y los entornos (promulgaciones); 5) permite incorporar el significado y la mente a la teoría organizacional; 6) ofrece un contrapunto a la división entre el pensamiento y la acción que a menudo es invocada en las explicaciones de la vida de la organización (por ejemplo, los planificadores vs los hacedores); 7) es un antecedente a la visión de la empresa basada en la atención; 8) ofrece un equilibrio entre prospectos en forma de anticipación y retrospectiva en forma de resiliencia; 9) permite reinterpretar los incumplimientos como una oportunidad para aprender más como una amenaza a la eficiencia; y 10) proporciona fundamentos para considerar la plausibilidad, el incrementalismo, la improvisación y la racionalidad limitada como suficientes para guiar la acción (Weick, 2009).

La presente investigación considera que hay tres aspectos por los cuales el SM resulta ser el enfoque más adecuado para analizar el caso de los supervisores escolares en México. En primer lugar permite desentrañar las lógicas que guían la práctica del supervisor y comprender cómo sus marcos de comportamiento que van formándose en el día a día puede definir el curso que

toma una política pública, es decir, permite comprender cómo lo que sucede en pequeñas estructuras, como la acción de un grupo de supervisores puede tener grandes consecuencias en la operación de una política pública dentro del sistema educativo.

El segundo elemento radica en su particular concepto de racionalidad. Brunson (2007) afirma que los enfoques racionalistas del tipo medios- fines son útiles cuando la ambigüedad es nula o mínima, es decir, cuando no existe ninguna duda sobre lo que cada miembro de la organización debe hacer, o bien cuando la motivación y el compromiso tienen una influencia débil en las acciones y los cambios buscados son pequeños. Sin embargo, en el caso de los supervisores escolares esto no es así; la definición de su rol está llena de ambigüedades⁹. Tan solo en la literatura sobre supervisión (Glanz y Behar-Horestein, 2000; Firth y Pajak, 1998; Glanz y Neville, 1997; Glickman, 1992) existe un importante debate sobre cuál debe ser el rol del supervisor, cuáles sus funciones, y cuál el propósito y su contribución a lo educativo. Más aún, existe evidencia concreta de lo contradictorio que puede llegar a ser su labor: se les pide ser un ente administrativo que promueva el orden al interior de las escuelas, pero también desempeñarse como un apoyo pedagógico que promueva la mejora a través de la innovación y el acompañamiento cercano a los docentes (Aguerrondo, 2013; Carrón y De Grawe, 2003). Además de representar, al mismo tiempo, a la autoridad educativa y al sindicato (Arnaut, 2003).

De igual forma, el término *práctica en el aula* posee diversos y en ocasiones contradictorios significados (Bolin y Panaritis, 1992), de ahí que la función de tipo técnico - pedagógica que corresponde realizar al supervisor escolar también sea difusa. En consecuencia, la labor del supervisor está enfrentada a diversas interpretaciones sobre ¿qué es lo que esperan las autoridades educativas del supervisor? ¿qué esperan sus pares supervisores de ellos? ¿qué esperan las escuelas? ¿cómo contribuir efectivamente a la mejora de las escuelas y en particular a la mejora de lo pedagógico? y más aún ¿cómo definir y dar seguimiento a un asunto tan abstracto y poco estructurado como la mejora pedagógica o la mejora de la calidad educativa? Cuestiones que pueden nublar el actuar cotidiano del supervisor escolar. Pero al mismo tiempo deberán estructurarse en torno a un entendimiento colectivo para no caer en la parálisis organizacional.

⁹ Ambigüedad supone la existencia de interpretaciones diferentes y simultáneas. La incertidumbre se refiere a la falta de información que dificulta la construcción de una interpretación plausible sobre una situación.

Además, la racionalidad de tipo contextual del enfoque SM parece más cercana a lo que sucede en el comportamiento habitual de los individuos, donde la intuición, la motivación y los compromisos sociales orientan de forma predominante la acción. Es una racionalidad donde la acción puede preceder a la toma de decisiones y la toma de decisiones aparecer ex post para justificar la acción. De esta forma, los individuos pueden seguir las órdenes o incentivos del diseño de una política, pero seguirán también (y a veces de manera predominante) las expectativas, motivaciones y compromisos que los agentes requieren construir para dar sentido a su acción cotidiana, siempre en circunstancias particulares (Brunson, 2007).

Finalmente, el enfoque SM resulta adecuado por tomar en cuenta el papel de la identidad y los significados en la definición de la acción social e individual, lo cual es consistente con los señalamientos de algunas investigaciones, según las cuales el supervisor escolar en México ha perdido identidad, ha perdido el sentido pedagógico de su acción y ha quedado en un vacío que solo ha podido llenar con la inercia de fungir como un operador político - administrativo (Tapia, 2004, 2006). Por tanto, algunos estudios consideran que generar un cambio en la acción del supervisor depende menos de condiciones técnicas y más de “un proceso de resignificación de saberes [...] de toda una trayectoria personal y académica que, a través de su formación y desempeño profesional, desarrollan y traducen en acciones educativas propias, resignificando su propia práctica educativa” (Ortega, 2011: 204).

Cuadro 8. Aproximaciones teóricas para explicar el comportamiento del supervisor escolar

Enfoque	Supuestos de acción	Solución al problema
Enfoque racional (<i>rational choice</i>)	El supervisor tiene ante sí múltiples alternativas de acción y sencillamente elige aquella que le reporta el mayor beneficio, lo que implica que tiene información completa y una visión instrumental del mundo.	Encontrar los incentivos correctos para que actúe conforme a lo que la política pública desea.
Institucionalismo histórico	El supervisor escolar está inscrito en una estructura (la del sistema educativo y la de la propia supervisión) que delimita y constriñe su acción y este nada puede hacer al respecto.	Redefinir la estructura en la que está inscrito el supervisor escolar.
<i>Sensemaking</i>	Los significados que ha logrado construir el supervisor a lo largo de su trayectoria es lo que define su práctica actual.	Redefinir el sistema de significados que da sustento al actuar de los miembros de una organización.

Fuente: Elaboración propia.

La principal limitación del enfoque SM radica en su carácter provisional pues tan pronto como la gente da un sentido del mundo, ese sentido ya está desactualizado. Hacer sentido es un

ejercicio retrospectivo que tan pronto logra ser descubierto es posible que haya perdido vigencia en la práctica y que las personas hayan construido un nuevo sentido. Sin embargo, el conocimiento retenido no es inútil, en primer lugar, porque los eventos generalmente no cambian tanto ni tan rápido, en segundo lugar, porque debido a que el mundo es impredecible, a veces el SM es lo único que tenemos, un sentido que a menudo perdura como si fuera producto de un análisis mucho más deliberado e intencional. SM se trata de pequeños focos de sentido, a menudo pragmáticamente útiles, que se encuentran detrás de nuestros entendimientos "más amplios", conocerlo permite valorar qué tan cegador o adaptable puede ser el sentido de una organización ante situaciones concretas (Weick, 2001).

Capítulo 3. Marco teórico

3.1 El enfoque *sensemaking* (SM)

En la literatura todavía está abierto el debate sobre si el SM es una metateoría, una metodología o una herramienta heurística para interpretar ciertos fenómenos y con ello orientar la investigación para problematizar, plantear preguntas de investigación y buscar posibles soluciones al problema (Rendón y Hernández, 2010). Por lo anterior, la presente investigación utiliza el enfoque SM en su calidad de herramienta heurística para comprender un dilema de política pública representando por la incongruencia entre lo que por un lado establece la norma; el deber ser del supervisor escolar, y por otro lado lo que en su día a día termina haciendo el supervisor escolar en México, donde la creación de sentidos en un contexto concreto parece tener una importancia central.

Definición de SM

El SM es un proceso a través del cual las personas trabajan para comprender problemas o eventos ambiguos, confusos o que violan sus expectativas (Maitlis y Christianson, 2014), dicho de otra forma, es la manera a través de la cual las personas dan orden a lo que sucede a su alrededor. Weick (2009) afirma que es crear, a partir de un conjunto de eventos incoherentes y desordenados, una estructura coherente dentro de la cual las personas pueden encontrar un lugar inteligible. Entonces, representa la posibilidad de escapar de lo que de otro modo nos parecería incomprendible o caótico. En consecuencia, es lo que evita entrar en crisis o parálisis cada vez que nos enfrentamos a situaciones nunca vistas. Sin embargo, el SM no es algo espontáneo ni estático, implica un proceso mediante el cual las personas continuamente van filtrando, emitiendo juicios e interpretando las señales que recibe de su entorno. Una de las muchas señales que reciben las organizaciones públicas son las políticas públicas o programas que buscan modificar su actuar, las cuales cuando transmiten señales discrepantes obligan a sus miembros a detenerse y darse cuenta de que nunca han estado ahí, que no saben dónde están y no tienen idea de quién puede ayudarles (Weick, 1993), forzándolos a actualizar sus marcos de acción y con ello su sistema de significados. Una vez que han sido creados, los nuevos significados

comienzan a funcionar como insumos cognitivos para dar sustento a su actuar cotidiano. De esta manera los miembros de las organizaciones logran mantener su estabilidad.

En lo específico, el enfoque SM tiene diferentes definiciones. Para algunos autores, el SM es algo que solo puede comprenderse por lo que sucede a nivel del individuo (Klein, Moon y Hoffman, 2006), para otros, tiene lugar solo en la dimensión social y discursiva (Weick, 2001). Algunos consideran que es algo constante que ocurre en cada interacción y acontecimiento (Patriotta y Brown, 2011), mientras otros afirman que es desencadenado por señales particulares ocurridas durante eventos de gran incertidumbre o ambigüedad como sucede durante las crisis (Weick, 1988, 1995, 2010). Finalmente, algunos autores consideran que es de naturaleza retrospectiva (Weick, 1995, 2001), y otros afirman que puede ser prospectivo (Gephart, Topal y Zhang, 2010).

Para efectos de la presente investigación, la definición de SM que resulta más útil es la propuesta por Weick (1995, 2001) ya que permite analizar de manera retrospectiva lo que el supervisor escolar encuentra de significativo en las intervenciones de políticas pública que buscan transformar su acción. Además de que permite analizar el proceso de construcción de sentido en su forma social y discursiva, no meramente individual.

La definición de SM de Weick, está dada sobre la base de siete propiedades: 1) el SM emana de la necesidad de los individuos de tener una identidad (implica preguntarse ¿quién soy? cuya respuesta se encuentra en parte en lo que mis palabras y acciones revelan sobre lo que pienso y siento), 2) tiene un carácter retrospectivo (para aprender lo que pienso y siento, miro hacia atrás sobre lo que dije e hice, las experiencias pasadas sirven para interpretar eventos presentes), 3) es desencadenado por ciertas señales (lo que distingo de lo que digo y hago es solo una pequeña parte de todas las posibles cosas que podría notar); 4) implica la promulgación (afirmaciones que funcionan como profecías auto-cumplidas), 5) es social (lo que digo y hago se ve afectado por la audiencia que anticipo auditará las conclusiones a las que llego), 6) esta en curso (es un proceso que nunca acaba) y 7) es impulsado por la plausibilidad más que por la precisión (solo necesito saber lo suficiente sobre lo que pienso para mantener mi proyecto) (Weick, 2001).

En tanto construcción social, el SM no puede observarse de manera directa, requiere de mecanismos de abstracción para acceder a las unidades de significado que dan sentido a la acción, lo cual, de acuerdo con Weick (2001) puede lograrse analizando la interacción entre señales y marcos, los cuales siempre tienen lugar en un contexto específico.

Un estudio que ejemplifica lo anterior es el realizado por Weick (1993) en torno al desastre ocurrido en Mann Gulch, Montana, en 1949. Este estudio, publicado en la revista *Administrative Science Quarterly* en 1993 y posteriormente en el libro *Making Sense of the Organization* (2001) por el mismo autor, ilustra como la creación de sentido entre los miembros de una organización puede ser crucial para actuar ante escenarios complejos. Las dos preguntas que motivan dicho estudio son: ¿por qué las organizaciones llegan a desintegrarse? y ¿cómo pueden ser más resistentes? Este caso expone la situación que vivió un equipo de bomberos, quienes inicialmente creían que iban a atender un incendio típico y en esa creencia los miembros fueron filtrando señales que les hicieron pensar que el incendio podía extinguirse de manera fácil (según antes ya los habían enfrentado) hasta que de manera inesperada encontraron que estaban desprovistos de la estructura y el significado que les hacía identificarse como bomberos y comprenderse como una organización, por lo que dejaron de escuchar las ordenes de sus superiores, dejaron de tener consideración hacia los demás, y corrieron como cualquier persona que busca salvar su vida, lo cual provocó que 13 de 16 bomberos perdieron la vida.

El caso de los bomberos de Mann Gulch muestra como el resultado de la interacción entre marcos y señales (Ver Cuadro 9) hizo que una organización colapsara al verse de pronto desprovista de un sentido de acción común. De manera más precisa, los bomberos no pudieron dar un nuevo sentido a la situación presente y dejaron de reconocerse como organización.

Cuadro 9. Interacción entre marcos y señales en el caso Mann Gulch

Señales (eventos nuevos)	Marcos (eventos pasados)
<ul style="list-style-type: none"> - Los bomberos reciben la indicación de que el incendio debe apagarse a las 10:00 de la mañana siguiente. - Los líderes (Dodge y Harrison) van a tomar un lunch rápido antes de atender el incendio. - Mientras atienden el incendio, un compañero toma fotos (David Navon) por lo que la gente concluye que el fuego no puede ser tan grave. 	<p>Las señales coinciden con la definición de un <u>caso típico de incendio</u>, lo cual era falso.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - El líder provisional, llamado Hellman, tenía poca experiencia, estaba más familiarizado con la implementación de órdenes que con la construcción de ellas o el trazado de posibles rutas de escape por lo que comenzó a dar órdenes mal estructuradas y no reconocidas. - No hay nadie al final de la línea que repita las órdenes como una verificación de la precisión con la que son entendidas, como generalmente es hecho. - Navon, hizo un intento por hacerse cargo del liderazgo del grupo. - El líder de la tripulación (Dodge) llega y repentinamente da una instrucción totalmente diferente a la de Hellman. No queda claro quién está dando las órdenes 	<p>Las señales no coinciden con las características y la estructura del <u>sistema de roles</u> acostumbrado: un líder, un segundo al mando y los miembros de la tripulación. Esto hace que comience a perderse estructura.</p>

Cuadro 9. Interacción entre marcos y señales en el caso Mann Gulch

Señales (eventos nuevos)	Marcos (eventos pasados)
<ul style="list-style-type: none">- Fueron lanzados de una altura mayor a la normal debido a los fuertes vientos.- El radio de comunicación quedó destrozado por la altura a la que fue lanzado por lo que estaban incomunicados.- La instrucción del líder de tirarse a las cenizas no parecía tener lógica, no se parecía a ningún otro procedimiento que antes hubieran visto.- La orden de tirar las herramientas les hace perder identidad como bomberos.	<p>Las señales no coinciden con la <u>rutina y mecanismos de comunicación</u> previstos.</p> <p>Las señales no coinciden con la definición de <u>quién es y qué hace un bombero</u>.</p>
Fuente: Elaboración propia con base en Weick, 1993.	

En un escenario de emergencia y colmado de incertidumbre, los bomberos fueron renuentes a actualizar la creencia de que el incendio era pequeño y que podían sofocarlo a las 10:00 de la mañana siguiente, entonces, no lograron responder a las nuevas situaciones que enfrentaban, perdieron la posibilidad de acceder a las ideas novedosas de otros, como la orden improvisada del líder de tirar sus herramientas y tumbarse sobre las cenizas, situación que les hubiese salvado la vida.

El colapso de una organización puede tener origen en diversas situaciones, aunque Weick (1993) coincide con Miles y Snow (1992) en que existe casi una receta para la desorganización: empujar a las personas a roles desconocidos, dejar algunos roles clave sin cumplir, hacer que la tarea sea más ambigua, desacreditar el sistema de roles y realizar todos estos cambios en un contexto en el que los pequeños eventos pueden combinarse en algo monstruoso. Enfrentadas a condiciones similares, incluso las organizaciones que parecen más sólidas pueden colapsar. Detrás de la receta está la situación de que todas estas condiciones conducen a la pérdida de sentido de quienes integran a la organización. En contraposición, puede decirse que si una organización, como la supervisión escolar, sigue de alguna forma con su operación regular es porque posee un sentido de acción compartido que funciona como el elemento que mantiene en curso la práctica de cada uno de los miembros que conforman a la organización.

Componentes y elementos críticos del SM

Para fines analíticos puede decirse que el SM tiene tres principales componentes y varios elementos que lo integran. El primer componente es la variación ecológica, la cual, consiste en detectar un cambio en el ambiente externo o interno de la organización, en este componente es

determinante la identificación de señales que advierten sobre la existencia de una situación inusual o una discrepancia en la organización. Este cambio es lo que generalmente obliga a las personas a hacer un alto en el camino y preguntarse por lo que está ocurriendo; entonces comienza una definición de la situación. El segundo componente es la selección, en esta parte tiene lugar la interpretación, las personas buscan dar respuesta a la realidad que acontece utilizando sus experiencias pasadas. Editan la realidad; clasifican las pistas, las etiquetan, conectan y crean historias plausibles. El último componente es la retención, la cual implica documentar y almacenar los significados que encajan en los momentos presentes en el contexto de los momentos pasados. Esto es lo que resume el sentido de la situación y logra ser almacenado para después facilitar percepciones futuras y enriquecer la memoria organizacional (Weick, 2001).

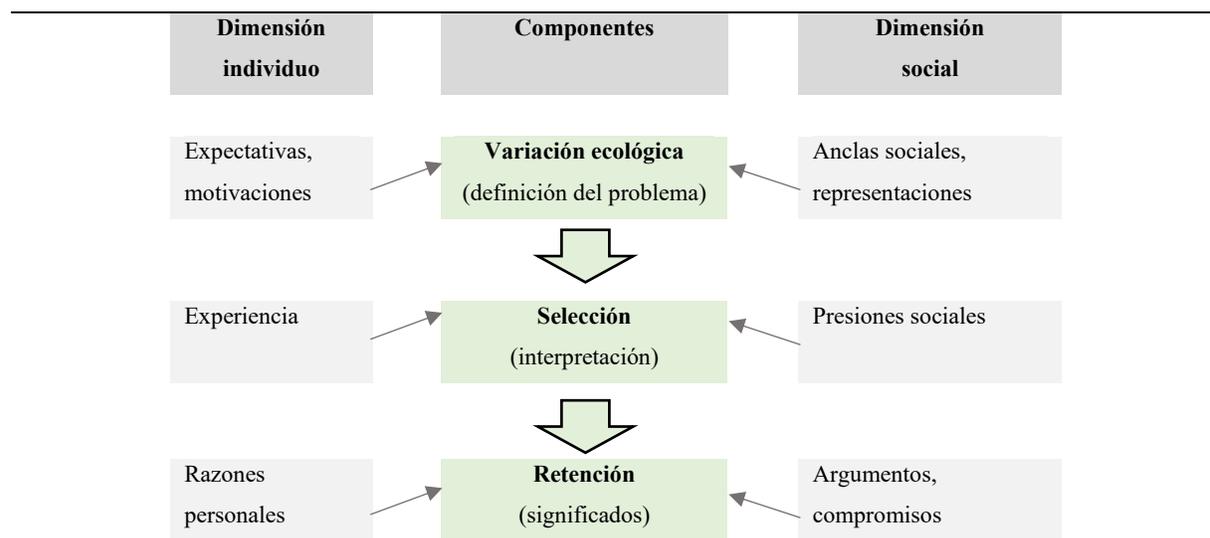
Los elementos o insumos que dan forma al SM pueden ser de tipo individual y social. En el aspecto individual están las expectativas y las motivaciones de las personas. La expectativa es una especie de esperanza que afecta las percepciones y acciones de los individuos. Por ejemplo, un vendedor puede adoptar una política de venta basada en el engaño al cliente porque sus expectativas sobre lo que él y su organización es, le lleva a concebir tal acción como un simple "asunto de negocios" y porque el contexto del negocio los empuja en esta dirección (Kelley y Elm, 2003). De manera similar, las motivaciones representan los deseos que generan una variación en la forma en que los individuos interpretan los estímulos sociales.

En el aspecto social están las representaciones y las anclas sociales. Las anclas sociales son la manera en que los individuos buscan acceder a interpretaciones más allá de las propias para comprender su contexto y problemas. Por su parte, la representación es la forma mediante la cual los individuos tienen un modelo mental de cómo otros ven sus roles y el sistema más grande a través de la comunicación informal. Esto proporciona a los individuos información sobre las interpretaciones de los demás, y también sirve para ampliar sus propias interpretaciones. Tanto las anclas sociales como la representación ayudan a las personas a definir las nuevas situaciones que enfrentan, aunque los efectos de estos aspectos probablemente variarán (Sonenshein, 2007).

Otro elemento del SM es la experiencia (en lo individual), la cual, dota a las personas de cierta sabiduría, y que en forma de intuición sirve para orientar la acción. De esta forma quienes tienen más experiencia basan su comportamiento menos en las reglas y confían más en sus intuiciones, mientras que aquellos que tienen poca experiencia seguirán los procesos más

racionales y basados en reglas (Dreyfus y Dreyfus, 1986). En lo social, otro elemento son las presiones sociales, las cuales influyen en las interpretaciones y acción del individuo. Por ejemplo, independientemente a sus valores los recién llegados a una organización pueden estar tentados a imitar comportamientos corruptos con el único fin de encajar en el grupo (Ashforth y Mael, 1989). Todos estas influencias personales y sociales influirán en cómo las personas perciben e interpretan los eventos ambiguos.

Figura 7. Componentes y elementos críticos del SM



Fuente: Elaboración propia con base en Sonenshein (2007) y Weick (2001).

Finalmente, están las razones (en lo individual), los argumentos y compromisos (en lo social) como elementos del SM. Importa señalar que en este caso los compromisos no son pactos formales generados entre los miembros de la organización, sino que son compromisos que los individuos van asumiendo hacia ciertos actos debido a que cumplen con tres principales criterios: porque son volitivos (el acto surgió como parte de la voluntad del individuo y no como una imposición) porque son públicos (el acto es conocido por muchos, no está oculto) y porque no son reversible (no puede deshacerse) (Weick, 2001).

Los componentes y elementos del SM no deben confundirse con etapas que ocurren de manera secuencial, sino que representan categorías que sirven para distinguir y analizar los aspectos que intervienen en el proceso de dar un sentido a lo vivido. Durante este proceso, los miembros de la organización comienzan a poner entre paréntesis el fenómeno para simplificar

la ambigüedad e incertidumbre y se centran en una explicación plausible de un problema que al ser aceptado por los demás y por sí mismos sirven no solo para justificar una acción presente sino para inducir la acción colectiva futura (Weick, Sutcliffe y Obstfeld, 2005) (Ver figura 7).

3.2 SM y políticas públicas

Desde los estudios clásicos de Selznick (1949) hasta los más contemporáneos de Wildavsky (1980), Pressman y Wildavsky (1973, 1998), Crozier y Friedberg (1990), Lipsky (1969) y Majone (2007), ha habido una importante literatura interesada en comprender por qué las políticas públicas, aparentemente robustas en cuestiones técnicas, tienden al fracaso (incumplimiento de objetivos). Los estudios sobre implementación indican que los resultados de las políticas difieren de su diseño original porque su formulación no termina con su definición y aprobación, sino que las políticas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan (Anderson, 1975), en ese proceso, los objetivos de las políticas pueden ser modificados, invertidos o anulados. Ello significa que la política pública es un continuo donde el diseño es afectado por su implementación y viceversa. En consecuencia, las políticas no pueden ser simplemente el resultado de un modelo teórico, una decisión técnica o jurídica; también debe ser reconocida su dimensión social. Por tanto, también es necesario estudiar la influencia de los factores humanos y sociales de su operación, es decir, en cómo los resultados de la política pública usualmente terminan siendo afectados por las dinámicas, el contexto y la acción concreta y sumamente racional o al menos estratégica de los actores. Racional y estratégica en términos de la lógica del día a día del actor que forma parte de una cadena de implementación, no tanto así de los preceptos normativos de la política en su diseño original.

La discrepancia entre el diseño y la implementación de la política pública es uno de los principales aspectos de preocupación a la hora de evaluar los resultados de las políticas. Sin considerar que el diseño por su naturaleza es solo una representación simplificada de la realidad sobre la que se desea intervenir y que debe adecuarse a las características y situaciones del contexto donde suceden las cosas, donde tiene lugar la acción concreta de los individuos y donde la política pública enfrenta situaciones específicas: es decir, la implementación. En el caso de los supervisores escolares dicha discrepancia puede verse en un diseño de política que apuesta por establecer un sistema de supervisión escolar a cargo de profesionales (supervisores escolares) que brinden apoyo y acompañamiento a las escuelas para mejorar sus resultados

educativos, mientras que en la práctica lo que se tiene es la operación de un conjunto de agentes centrados en el control, la fiscalización y atención de asuntos administrativos.

Desde el enfoque de políticas públicas, la discrepancia entre el diseño y la implementación de la política pública puede ser explicada mediante tres principales aproximaciones: de arriba hacia abajo (*top down*), de abajo hacia arriba (*bottom up*) y mezclas de enfoques. El enfoque *top down* está basado en una visión racionalista y sistémica; considera que el incumplimiento de la política es debido a la incapacidad de las autoridades del más alto nivel para controlar una cadena de órdenes, para elegir estrategias, instrumentos y una programación adecuada para conseguir que las personas (en este caso los supervisores escolares) hagan lo que se les dice que deben realizar (Dunsire, 1990; Pressman y Wildavsky, 1973).

De acuerdo con el enfoque de arriba hacia abajo, una política pública exitosa debe asegurar lo siguiente: definir claramente las metas, desarrollar un sistema de comunicación y coordinación perfecta, asegurar que los recursos necesarios estén disponibles y sobre todo desarrollar mecanismos de control sumamente eficientes para minimizar el conflicto y la desviación de las metas establecidas (Pressman y Wildavsky, 1973). La principal preocupación de este enfoque es desarrollar formas efectivas de control y aprendizaje entre las élites, de ahí que este enfoque privilegie los niveles, las jerarquías, el control y las restricciones. Por tanto, favorece los valores de libertad positiva, orden, observancia a las disposiciones institucionales, entre otras. Lo anterior supone que el entorno donde es operada la política pública es estable, es decir, no existen ambigüedades, aspectos motivacionales, relacionales, emocionales o contextuales que puedan influir en los resultados de las políticas públicas.

En contraste, el enfoque de abajo hacia arriba establece que las políticas públicas siguen una trayectoria burocrática a través de la cual los profesionales especializados, que no son neutrales a la política, tratan de incidir en ella. En el marco de su discrecionalidad, interpretan, negocian y conducen las políticas públicas hacia rumbos consistentes con sus intereses, creencias y valores. Desde este enfoque, las condiciones del entorno laboral, los intereses, interacciones (conflictos, negociaciones), aptitudes y culturas organizacionales son importantes. La clave es asegurar la relación entre los diseñadores de las políticas y los responsables de más bajo nivel de la implementación de la política pública. Este enfoque privilegia los conceptos de esferas, redes y comunidades como situaciones deseables. Además, favorece los valores de apertura, descentralización, participación, aprendizaje social, desarrollo comunitario, entre otros.

El enfoque de abajo hacia arriba considera que el control sobre las personas no es la vía para la implementación exitosa sino el definir el éxito en términos de la interacción humana y del comportamiento (Elmore, 1985). Lo anterior está respaldado en estudios cuyos hallazgos muestran que aún en contextos donde los responsables de las políticas públicas lograron garantizar todas las condiciones que estipula el modelo racional, incluyendo fuertes sistemas de control (Wetherley y Lipsky, 1977), las políticas no solo fracasan en lograr su objetivo, sino que generan efectos negativos no deseados.

Finalmente, la propuesta de *mezcla de enfoques* surge como una opción a los enfoques de: arriba hacia abajo, abajo hacia arriba y los enfoques híbridos, estos últimos omiten el hecho de que los primeros dos enfoques representan paradigmas inconmensurables, por lo que trataron infructuosamente de sintetizarlos. El ejemplo más claro es el realizado por Sabatier (1986) en su artículo *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. La mezcla de enfoques propone disponer de una multiplicidad de enfoques en lugar de solo uno, la razón es que encasillarse en uno solo, como el *top down* o el *bottom up*, implica simplificar demasiado la complejidad de la implementación, pues es evidente que el ámbito operativo de las políticas públicas no depende solamente de la voluntad de un Estado, una burocracia, una red, un mercado o una comunidad.

La implementación de las políticas involucra a una pluralidad de actores, una mezcla de relaciones, racionalidades, alianzas del sector público y privado, mecanismos de mercado, del voluntariado, de la sociedad civil y comunitarios. Además, las políticas son implementadas en espacios congestionados por programas complejos, superpuestos e incluso rivales, es decir, una política no aparece en un lienzo en blanco; al ser implementada en un espacio social específico resulta ser solo una de las muchas señales y presiones que reciben los individuos para orientar su acción (Hill, 1999; OCDE, 1987), de ahí la relevancia del contexto.

La trascendencia de disponer de una diversidad de marcos teóricos radica en la posibilidad de observar diferentes aspectos que influyen en el cumplimiento de una política, pues en la práctica, es común la mezcla de enfoques, valores (apertura, observancia de las disposiciones institucionales, descentralización, control, etc.) y estrategias para implementar las políticas. Parsons (2009) identifica al menos tres modalidades de cumplimiento, que en conjunto o por separado, pueden servir para lograr los objetivos de una política pública: 1) la coacción, la amenaza o el castigo; 2) el intercambio, los incentivos positivos o la persuasión; y 3) las

relacionadas con los valores, el sentido social, el afecto, la lealtad o consentimiento. En la práctica, las políticas públicas pueden valerse de una mezcla de estos tres mecanismos para tratar de alcanzar sus objetivos. Sin embargo, el predominio y funcionamiento de una u otra mezcla refleja los valores dominantes en una sociedad (Parsons, 2009).

La complejidad que encierra la implementación de las políticas públicas es considerada tanto por el enfoque *bottom up* como por la *mezcla de enfoques*. Ambos suponen que los resultados de las políticas públicas son creaciones sociales que tienen lugar en un contexto determinado. En el primer caso asociado a la interacción de profesionales especializados (burócratas), y en el segundo caso a una diversidad de actores. Ambas aproximaciones subrayan la importancia del contexto en el desarrollo de las políticas y consideran que estas son definidas sobre la base de valores compartidos. Por ejemplo, el diseño de las políticas refleja el conjunto de valores de los diseñadores, mientras que los resultados de la política son producto, en buena parte, del conjunto de valores que dominan entre quienes operan la política. Con frecuencia, en este último caso los valores toman forma concreta en sistemas de significados y marcos de acción concretos. Es decir, las políticas son resultado emergente del proceso de implementación y no solamente de una cadena de ordenes previamente establecida.

En consecuencia, responder a la pregunta de ¿por qué una política pública fracasa? requiere analizar no solo su diseño sino las complejas y no siempre obvias relaciones sociales que establecen los agentes involucrados en su operación. Pues son estas relaciones las que permiten a los individuos construir significados en torno a la política y darle una dirección. Por ejemplo, para Young (1977), la formulación y los resultados de una política depende de cómo los individuos y las organizaciones definen su realidad, es decir, cómo construyen su mundo basado en supuestos. Un mundo que es producto de la interacción de los actores; su entorno está compuesto de creencias, información, valores y normas; y está organizado sobre la base de representaciones simbólicas. Etzioni (1968) coincide en la existencia de una comunidad de supuestos, la cual representa las conjeturas compartidas entre los miembros de un grupo social u organización. De esta forma, al establecer el contexto de la visión que tienen del mundo y de sí mismos pueden definir el rumbo de su acción como grupo, ante determinada situación.

De igual forma, Colebatch y Larmour (1993) argumentan que las políticas públicas no son otra cosa que el reflejo de una elección de valores, la cual termina por manifestarse en la acción concreta de los individuos. Lo anterior supone que la operación de las políticas depende de un

marco de significados que representa la manera en que las personas interpretan el sentido de la actividad organizacional y en cómo deciden cuáles actividades son las adecuadas. Finalmente, Vickers (1965) coincide en que la formulación de políticas públicas no puede ser simplemente un proceso de establecimiento de metas, sino que es el resultado de una compleja actividad multivalórica. Un proceso en donde los juicios de valor (juicios acerca de la tendencia de los hechos) dotan de significado a los juicios de realidad (juicios sobre los hechos), para después dar rumbo a los juicios de acción (juicios acerca de qué hacer). La acción responde a cómo los individuos construyen su realidad, acomodan sus valores y dan sentido a su acción cotidiana.

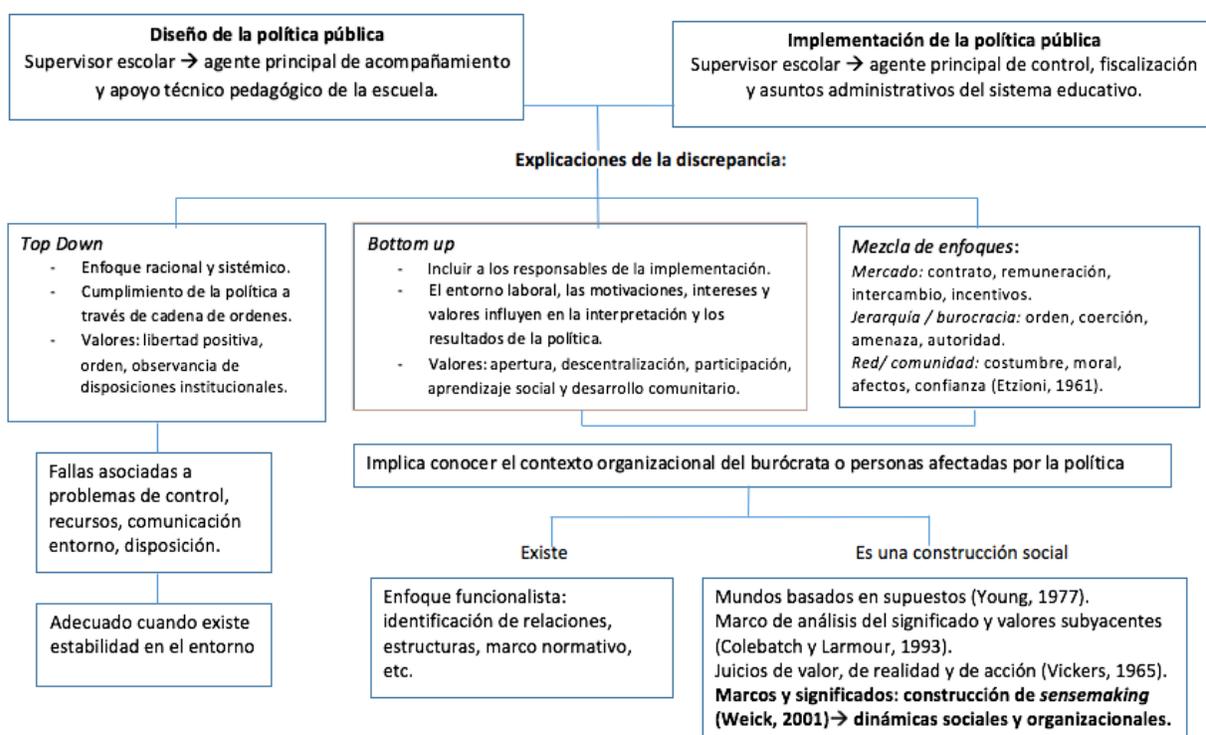
Desde el campo organizacional, Weick (2001) coincide con las aproximaciones *bottom up* y *mezcla de enfoques* en plantear la importancia del contexto, las formas de interacción y los valores, como construcciones sociales, en los resultados de las políticas implementadas dentro de las organizaciones. Sin embargo, su propuesta va más allá, ofrece una alternativa para analizar cómo es que los valores, en conjunto con las expectativas, las motivaciones y la experiencia terminan por impactar en el desarrollo de significados que más tarde darán sustento a la acción concreta. En particular, Weick (2001) propone que, dado que los seres humanos estamos inscritos en contextos llenos de ambigüedad e incertidumbre, continuamente luchamos por imponer una racionalidad; un orden para dar cierta certidumbre a nuestra acción. Dicho orden es logrado a través de procesos de interacción social, confrontación de valores, definición de marcos de acción (teorías de cómo funciona el mundo) y de significados, que en su conjunto es lo que da un orden o sentido (*sensemaking*) a la acción cotidiana. Al mismo tiempo eso genera dinámicas sociales, políticas y organizaciones que influyen en los posteriores procesos de interpretación y construcción de significados (Ver figura 8).

Lo anterior significa que en situaciones donde es preciso transformar la práctica de individuos imbuidos en dinámicas histórica y socialmente arraigadas, como la de los supervisores escolar, es común el dilema de que el comportamiento real de esos actores no solo deba estar respaldado por órdenes o incentivos desde arriba, sino en las dinámicas concretas, sociales, organizacionales y políticas, que en el día a día terminan dando sentido a su acción.

Esta investigación asume que entender el dilema de la incongruencia entre lo que la política pública espera que hagan los supervisores y lo que terminan haciendo en la práctica, parte por comprender las dinámicas de interacción social que ocurren entre los supervisores y los diferentes actores del sistema educativo (autoridades, apoyo técnicos, directores, maestros y

padres de familia), lo cual, permitiría conocer la forma en que los supervisores escolares construyen un entendimiento colectivo lo que aquella política pública que les pide hacer y lo que su propia racionalidad les exige realizar. En otras palabras, más que partir de una visión instrumental y normativa de arriba hacia abajo de la política pública (*top down*), la propuesta es comprender la política desde la propia comprensión del supervisor escolar, en su contexto político, social y organizacional específico. Siendo este un campo de la política pública hasta ahora poco explorado en el tema de la supervisión escolar.

Figura 8. Vínculo enfoque sensemaking y política pública

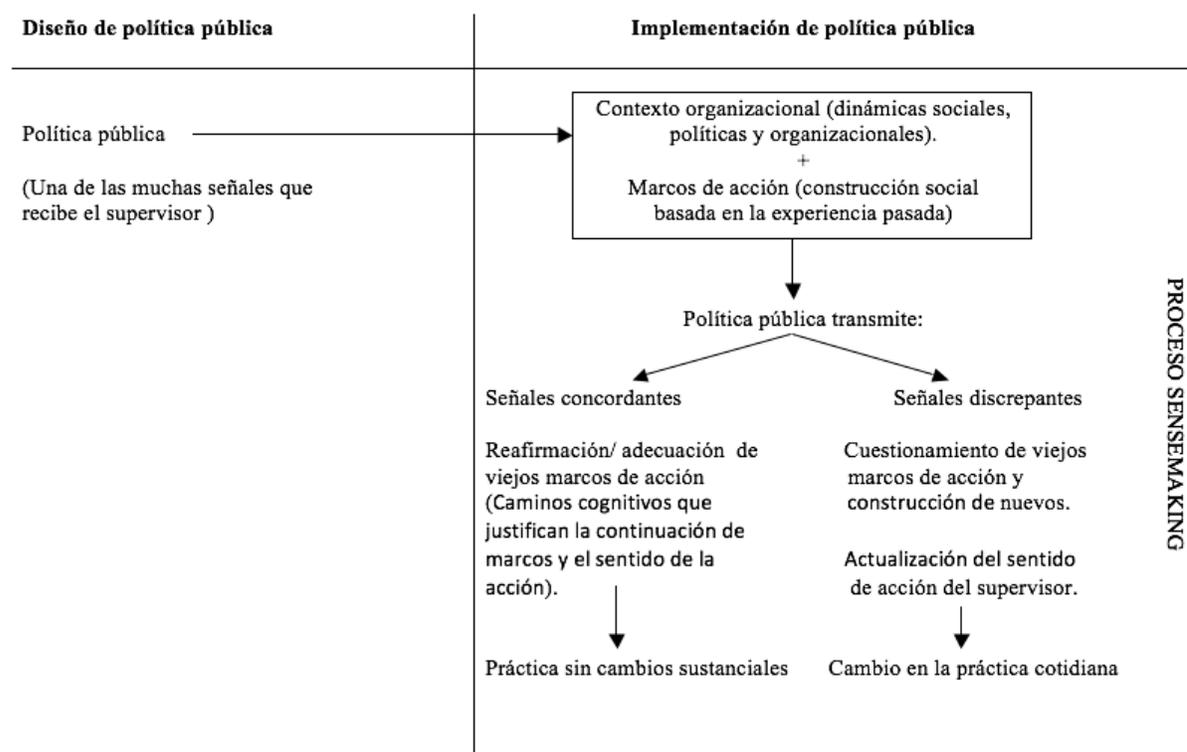


Fuente: elaboración propia.

Uno de los principales supuestos de la presente investigación es que toda política pública que aspira a transformar el comportamiento de una población objetivo necesita transitar por un proceso de interacción y entendimiento colectivo, el cual define en buena medida sus resultados (esto sucede durante la implementación de la política). Este proceso implica que los supervisores escolares filtran señales de su entorno (entre ellas las que reciben de la política pública), interpretan estas señales con base en sus marcos de acción vigentes (hipótesis contextuales de

cómo funciona el mundo); rastrean anomalías, detectan inconsistencias y juzgan su plausibilidad para después decidir si deben o no ajustar sus marcos de acción, sus significados y construir un nuevo sentido colectiva. De esto último depende de si los escolares encuentran fundamentos lógicos para actualizar sus marcos de acción y su comportamiento, o por el contrario construyen nuevos caminos cognitivos para justificar la continuación de su acción (Ver figura 9).

Figura 9. Vínculo enfoque sensemaking – política pública, el cambio de prácticas



Fuente: elaboración propia.

El enfoque sensemaking (SM), al igual que el enfoque de las políticas públicas considera que las políticas surgen con un sentido específico, construido por quienes las diseñan, sin embargo, en el momento de su implementación deben acoplarse o generar una ruptura en el sentido social que guía la actividad de la población objetivo para lograr un cambio efectivo en los comportamientos de los involucrados, de lo contrario encontrará rechazo o simulación. La razón es que los miembros de la organización no son simplemente receptores pasivos de significados, sino que adoptan, modifican, resisten o rechazan el sentido que desde fuera quiere imponerse

(Gioia y Chittipeddi, 1991; Sonenshein, 2006). Por tanto, la inacción ante una intervención de política pública puede explicarse por situaciones donde las personas, valiéndose de sus recursos simbólicos y contextuales, acomodan, explican o normalizan las señales discrepantes (Ashforth y Anand, 2003) como una forma de mantener el orden de su realidad compleja.

Por lo antes señalado, parece que el enfoque SM resulta adecuado para analizar la incongruencia entre lo que la política pública indica que debe hacer el supervisor escolar y su práctica, debido a tres principales razones. La primera es porque a pesar de que el contexto donde labora el supervisor escolar parece estar colmado de ambigüedades, dilemas, tensiones, contradicciones e incertidumbre¹⁰ (Aguerrondo, 2013; Arnaut, 2001, 2006; Carrón y De Grawe, 2003; Del Castillo y Azuma, 2009; Tapia, 2004), los supervisores parecen encontrar una forma de dar orden a su realidad compleja, una lógica interna, un sentido compartido que les permite funcionar con normalidad, centrados en lo administrativo y la fiscalización, pese a los esfuerzos por lograr lo contrario, de otra forma la función supervisora habría ya colapsado.

La segunda razón es que el enfoque SM permite comprender la acción del supervisor escolar desde abajo; desde su propia experiencia y motivaciones, desde su propio contexto específico y desde los marcos y significados que estarían moldeando su entendimiento. Finalmente, la tercera razón radica en que el SM representa un enfoque para comprender, desde una mirada alternativa, la complejidad que involucra la operación de una política pública que busca transformar los comportamientos de su población objetivo, en este caso, que los supervisores escolares ejerzan de manera predominante su función técnico-pedagógica. Una complejidad que va más allá de las capacidades técnicas, los incentivos, los controles e incluso la capacitación de estos actores.

¹⁰ Por ejemplo, parece contradictorio pedir a un mismo agente ser al mismo tiempo promotor del orden (vigilancia del cumplimiento de las normas y normalidad mínima) y el cambio o innovación dentro de las escuelas (para resolver problemas). Esto está vinculado a sus funciones como administrador y como líder pedagógico. También resulta conflictivo representar a la autoridad educativa (como enlace operativo) y en algunos casos también al sindicato (como instancia defensora del maestro ante la autoridad educativa). De igual forma, parece ser un dilema el cómo acercarse a los maestros para inducir su mejora; es decir, decidir si deben ser un apoyo y acompañante cercano de los maestros y directores o exigirles en su calidad de inspector externo que tengan un mejor desempeño sin importar la sobrecarga de trabajo y efectos adversos que ello pueda generar.

Capítulo 4. Apartado metodológico

Con el propósito de responder a la pregunta ¿Cuáles son los factores que explican que el supervisor privilegie funciones administrativas sobre las técnico-pedagógicas?, esta investigación busca responder a dos preguntas específicas: ¿Cuál es el sentido social y discursivo que los supervisores escolares de primaria en Aguascalientes construyen en torno a su función? y ¿Cuáles son las principales dinámicas sociales, políticas y organizacionales que influyen en cómo los supervisores escolares de Aguascalientes entienden y dan sentido a su función?

4.1 ¿Por qué un estudio de caso?

Hay tres razones por las que esta investigación desarrolla un estudio de caso simple. La primera está relacionada con la naturaleza de la pregunta de investigación, la cual responde al *por qué* de una situación, la cual de acuerdo con Yin (1994) y Yacuzzi (2005) es una pregunta eje de los estudios de caso. Además, la pregunta gira en torno a un tema complejo, influido por múltiples variables y estrechamente vinculado al contexto en el que tiene lugar, para lo cual un estudio de caso resulta adecuado (Stake, 1995; Yin, 1994; Walker, 1983; Cebreiro y Fernández, 2004).

La segunda razón es que el caso de estudio es un tipo de investigación que se ajusta al enfoque teórico que propone la presente tesis. Por ejemplo, “la mayoría de lo que se llega a saber y comprender del caso [de tipo cualitativo] se consigue mediante el análisis y la interpretación de cómo piensan, sienten y actúan las personas” (Simons, 2011: 21) en contextos específicos. Lo anterior, corresponde con el enfoque teórico del SM, donde conocer las motivaciones, experiencia y expectativas situadas de los individuos resulta clave para comprender la acción. Así como los procesos y dinámicas a través de las cuales dichos elementos subjetivos surgen desde y para dar coherencia a la vida organizacional. El estudio de caso también es coherente con el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*) de las políticas públicas que respalda esta investigación, según el cual es necesario reconocer las diferencias contextuales (tanto de entorno como las subjetivas) para comprender la dinámica de implementación de una política pública.

La tercera razón es que el caso de estudio responde adecuadamente al propósito de la presente tesis, el cual no busca la generalización teórica sino la particularización: “ofrecer una

exposición profusa de un escenario singular para informar la práctica, establecer el valor del caso y contribuir a los conocimientos sobre un tema determinado” (Simons, 2011: 47). La decisión de centrarse en un solo estudio caso es debido a el interés en estudiar con mayor profundidad a los supervisores de primaria en Aguascalientes.

4.2 Selección del caso de estudio

El caso seleccionado es el de los supervisores escolares en Aguascalientes, debido a que estos supervisores han sido objeto de múltiples intervenciones de política pública orientadas a fortalecer su función técnico-pedagógica. Así como disponer de una particular organización regional, misma que ha sido un referente para reorganizar la supervisión escolar en otras entidades de la república mexicana (SEP, 2010).

El tipo de estudio de caso desarrollado es del tipo intrínseco; el interés es comprender el comportamiento de los supervisores escolares en una entidad donde pese a los esfuerzos realizados en materia de política pública no parece haber cambios en el rol ejercido por dichos actores, es decir, el caso es estudiado por que se tiene un interés en sí mismo (Stake, 1995). De ahí que sea un estudio de caso dirigido por la teoría; investiga un caso a través de una visión teórica (*sensemaking*) y no al revés, es decir, no investiga un caso para generar teoría a partir de los propios datos.

4.3 Métodos de investigación

Los instrumentos utilizados para el estudio fueron la entrevista en profundidad y el grupo focal. Para reducir la variación, los métodos fueron aplicados solo a supervisores del nivel primaria que laboran en contextos urbanos. Por otra parte, por tener prioridad en hacer un análisis a profundidad fueron realizadas pocas entrevistas: seis a supervisores que tienen en el cargo más de seis años (lo que supone que llegaron al cargo por medio del escalafón) y cuatro a supervisores que ingresaron por concurso de oposición. El criterio para hacer más entrevistas con supervisores que tienen más de seis años en el cargo es debido a que este grupo tienen mayor experiencia con las diferentes iniciativas e intervenciones de política pública que han sido implementadas en la entidad, además de ser parte de la población de supervisores que con mayor frecuencia es vinculada a prácticas arraigadas y a una postura de resistencia al cambio.

En cuanto a grupos focales, uno fue realizado con supervisores que ingresaron por escalafón (seis participantes) y otro más fue realizado con supervisores que ingresaron por concurso de

oposición (siete participantes). El criterio para realizar grupos de enfoque por separado fue la diferencia entre ambos grupos, la cual podía entorpecer la discusión grupal (Rigler, 1987), de antemano pudo saberse que ambos grupos podían diferir, no solo en experiencia sino en posturas y en la forma en cómo comprenden su rol dentro del subsistema de educación básica. A fin de tener un mejor control para triangular información, las entrevistas fueron realizadas con los mismos supervisores escolares que participaron en los grupos de enfoque.

La selección de participantes, tanto en entrevista como en grupo focal, fue aleatoria, con el objeto de reducir sesgos y establecer una discusión natural. Sin embargo, no fue posible cumplir el criterio de ser personas que no se conocieran entre sí debido a que en la entidad los supervisores de primaria son un grupo muy compacto y regularmente coinciden en reuniones informativas, en los sectores o cuando son requeridos por el IEA (Instituto de Educación de Aguascalientes).

La aplicación de entrevistas en profundidad y grupos focales responde a la necesidad de recuperar dos elementos esenciales: 1) el papel de la agencia (motivaciones, expectativas y experiencias) y 2) el papel de la estructura desde un punto de vista intersubjetivo (relaciones, acuerdos, compromisos, justificaciones colectivas). Aunque las entrevistas en profundidad son más adecuadas para obtener información sobre el primer aspecto y los grupos focales para tener un acercamiento a la interacción, los acuerdos, compromisos y justificaciones colectivas, en ambos métodos fueron incluidas preguntas que sirvieron para triangular información. La definición, ventajas, restricciones y mecanismos adoptados para enfrentar las restricciones inherentes a los métodos de investigación son descritos a continuación.

4.3.1 Entrevista en profundidad

La entrevista es una conversación guiada entre el investigador/investigados para comprender, a través de las propias palabras de los sujetos entrevistados, las perspectivas, situaciones, problemas, soluciones, experiencias que ellos tienen respecto a ciertos aspectos de sus vidas. La técnica de la entrevista se utiliza, tanto en el estudio de casos como en la investigación/acción, como fuente de información (Munarriz, 1992).

Entre las funciones más reconocidas de la entrevista en profundidad está la de comprender aquello que resulta particularmente importante en la mente de los informantes: sus significados, perspectivas y definiciones; el modo en que los actores ven la realidad o en que clasifican y

experimentan su mundo (Gainza 2006). Es adentrarse al mundo privado y personal de extraños con la finalidad de obtener información de su vida cotidiana (Cicourel, 1982). Está orientada hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (Robles, 2011). Aunque en este caso el interés no fue ahondar en toda la vida de los supervisores escolares, el enfoque estuvo en ahondar en un aspecto en particular, en cómo cierto mandato de política pública es comprendido e incorporado al sistema de significados que da sustento a su práctica cotidiana.

A diferencia de las entrevistas estructuradas o semi-estructuradas, las entrevistas en profundidad implican encuentros dirigidos a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus palabras. En este contexto el investigador no es quien recolecta datos sino el principal instrumento de la investigación (Taylor y Bogdan, 1992). También puede decirse que son la técnica base de recogida de datos, no hay preguntas concretas (Munarriz, 1993). No pretende medir sino más bien acceder a una información verbal rica en significados y expresados a ritmo y a duración fijados por el propio entrevistado. A mayor riqueza simbólica de los significados y palabras de la persona entrevistada, mayor conocimiento se produce en torno a la realidad social investigada (Gáinza, 2006).

Una de las principales ventajas de la entrevista en profundidad es que la información que recupera no está limitada a enunciados verbales y al discurso, los cuales pueden ser engañosos. Por ejemplo, Becker y Geer (1957) enumeran diversos defectos asociados con las entrevistas estructuradas: los entrevistadores pueden comprender mal el lenguaje de los informantes, puesto que no tienen la oportunidad de estudiarlo en su uso común; los informantes no quieren o no pueden expresar muchas cosas importantes, por el tiempo o el formato; los entrevistadores tienden a plantear supuestos incorrectos debido a que no pueden profundizar lo suficiente en cada tema. Mientras que las entrevistas en profundidad, por la flexibilidad del formato y el tiempo, permiten conocer a la gente lo bastante bien como para comprender lo que quiere decir, y crean una atmósfera en la cual es probable que se exprese más libremente. De tal forma, el investigador hábil logra por lo general aprender de qué modo los informantes se ven a sí mismos y a su mundo, obteniendo a veces una narración precisa de acontecimientos pasados y de actividades presentes (Taylor y Bogdan, 1992).

En particular, la entrevista en profundidad permite entender la acción de la agencia (las motivaciones, expectativas, experiencias) e identificar cómo los factores subjetivos influyen en la toma de decisiones, en las motivaciones de los involucrados y el papel de la agencia en los eventos de interés (Rathbun, 2009). La entrevista permite profundizar en un fenómeno de una manera que los archivos o las encuestas no lo permiten.

Sin embargo, la entrevista en profundidad no escapa a diferentes restricciones que son necesarias de prever para adoptar mecanismos que los minimicen, como se describe en la siguiente tabla:

Cuadro 10. Mecanismos para enfrentar restricciones de la entrevista en profundidad

Restricción	Mecanismo adoptado
Testimonio falso (reconstrucción estratégica)	<ul style="list-style-type: none"> Plantear preguntas indirectas. Las preguntas indirectas son particularmente necesarias cuando hay problemas de "valencia"; en los que solo hay una posición públicamente aceptable sobre un tema. En este caso puede suponerse que la posición públicamente aceptable entre supervisores escolares es que todos hacen su función técnico-pedagógica porque así lo exige la norma. Por ello, en lugar de preguntar si hacen tareas técnico-pedagógicas se pidió que contaran sobre su trabajo en las URSE y en las escuelas. Cuando hay contradicciones internas hacérselo saber al entrevistado para ahondar un poco más o hacer ajustes a la historia. Por ejemplo, en un caso un supervisor dijo que la autoridad educativa no estaba apoyando la formación de los supervisores escolares pero después dijo que había muchas opciones de formación ofertadas por el IEA. Al hacerle notar esta aparente contradicción ahondó diciendo que era verdad que había muchas ofertas pero que no eran pertinentes o de la calidad necesaria para aprender sobre ciertos temas que son claves para el supervisor.
Problemas potenciales de validez	<ul style="list-style-type: none"> Para evitar este problema se procuró que la entrevista tuviera elementos de control cruzado además de triangular la información obtenida con los grupos focales.
Sesgos de instrumento	<ul style="list-style-type: none"> Evitar que las preguntas sean tendenciosas o que pongan palabras en la boca de los encuestados. En este caso se cuidó que las preguntas estuvieran orientadas a pedir que contarán su experiencia sobre diferentes ámbitos de su labor supervisora y que profundizaran sobre ciertos puntos. Aún cuando en este tipo de entrevistas las preguntas no siempre son las mismas, pues el objetivo no es comparar, se aplicó un par de entrevistas piloto o exploratorias con dos supervisores para afinar y probar diferentes encuadres de preguntas, así como recopilar información básica para estar mejor preparados para las entrevistas finales.
Sesgos del entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> Plantear algunas preguntas preliminares no relacionadas con el tema que miden un enfoque ideológico general y permitir al investigador descartar ciertos aspectos del testimonio, a veces llamado "norming" (Rubin y Rubin, 1995). Comprender la posición burocrática, política o ideológico particular de sus entrevistados para que sepa qué prejuicios esperar. En este caso la entrevista consideró tres preguntas iniciales consistentes en contar sobre cuándo decidió y cómo fue el proceso que siguió para convertirse en maestro, luego director y después supervisor. Esto casi siempre permitió identificar si el entrevistado venía de una corriente del sindicato, si tenía un vínculo especial con el IEA o era neutral.

Cuadro 10. Mecanismos para enfrentar restricciones de la entrevista en profundidad

Restricción	Mecanismo adoptado
Sesgos en el investigador	<ul style="list-style-type: none">• Mantener distancia, y estar abierto a otras posibilidades. McCracken (1988) llama a esto "distancia de fabricación". Esto es particularmente importante en las entrevistas, ya que el método se usa a menudo cuando hay un agujero negro en la evidencia sobre algo de interés teórico, en cuyo caso las suposiciones serían inapropiadas.• Tener claridad sobre lo que quiere decir el entrevistado y no suponer o hacer una reinterpretación. Para ello, es importante que no queden dudas y es importante hacer el ejercicio de confirmar cada vez que parezca que un punto puede ser ambiguo usando frases como: "A ver si entendí, entonces usted dice / cree que..."• Ser fiel a las palabras, y conceptos utilizados por el entrevistado. Para esto es importante la transcripción de las entrevistas y usar en la medida de lo posible citas.
Desviar interés principal de investigación	<ul style="list-style-type: none">• Las entrevistas en profundidad pueden desviarse muy fácilmente cuando una historia lleva a otra y a otra. Para ello es preciso siempre llevar la guía de entrevista, ir punteando los aspectos acotados y cuando se nota que la narración está siendo desviada recuperar la misma historia para regresar al punto discutido y ahondar más en él o saltar a otra pregunta.• El audio o transcripciones también ayudan a volver sobre los principales puntos de interés.

Fuente: Elaboración propia con base en Rathbun, 2008; Rubin y Rubin, 1995; McCracken, 1988.

4.3.2 Grupos focales

El método de grupo focal puede ser inscrito en la epistemología cualitativa, y en particular el constructivismo contextual, el cual rechaza el supuesto de que la realidad está dada y puede ser revelada a través de la correcta aplicación de un método. Desde esta perspectiva, el conocimiento es provisional y dependiente del contexto (Escobar y Bonilla, 2009). Además, permite comprender el papel de la subjetividad y lo simbólico en la comprensión de la realidad; elementos que no pueden ser comprendidos por procesos estandarizados (González, 2006).

En la presente investigación, el grupo focal permitió explorar los argumentos y experiencias de los supervisores escolares en un ambiente de interacción, lo cual permite identificar puntos de vista, valores, creencias, el lenguaje utilizado, y en general "examinar lo que la persona piensa, cómo piensa y por qué piensa de esa manera" (Hamui y Varela, 2013, p. 56), esto es, permite estudiar el proceso de la construcción colectiva de los significados (Bryman, 2012).

El uso del grupo focal ayuda a confirmar y complementar la información obtenida con las entrevistas en profundidad pues a diferencia de estas últimas el *grupo focal* es particularmente útil en el estudio de actitudes y experiencias, para descubrir la percepción de las personas respecto a lo que genera o impide un comportamiento, así como su reacción ante diferentes ideas, para examinar cómo se desarrollan y operan las ideas en un determinado contexto cultural y para explorar cómo se construye la opinión que asume un grupo de personas (Kitzinger, 1995),

lo que lleva a develar el sentido que los supervisores escolares pueden dar a su propia acción en un contexto de política pública que continuamente les pide transformar su actuar.

El tamaño del grupo focal fue definido con base en Kitzinger, 1995, quien recomienda que el número de participantes sea de entre cuatro a ocho, por ser un número controlable y del que puede obtenerse suficiente información en un lapso de entre una y dos horas (Aignerren, 2006; Freeman, 2006; Gibb, 1997). Para el caso de Aguascalientes fueron convocados ocho supervisores previendo que alguno no pudiera asistir. Finalmente, siguiendo las recomendaciones de Rigler (1987) fueron realizados dos grupos focales para separar a los supervisores que ingresaron por escalafón y los que ingresaron por concurso de oposición, previendo que ambos grupos pudieran tener diferencia no solo en experiencia sino en la forma en cómo comprenden su rol dentro del subsistema de educación básica.

Entre las ventajas de los grupos focales está el de ser un método fácil y rápido de realizar, a diferencia de técnicas como la observación participante. Permite conocer los valores y normas compartidas en un grupo, así como las discrepancias en la percepción de ciertas situaciones o ideas (Prieto, 2007).

Para algunos autores, el grupo focal sirve para acceder a más ideas cargadas de significado, que las entrevistas individuales (Aignerren, 2006). Además, de aportar datos adicionales pues los participantes pueden lanzar y discutir nuevas preguntas acerca del tema, lo que hace del grupo focal una forma más efectiva, profunda y significativa de obtener información (Sullivan y Foltz, 2000). Entre las restricciones del grupo focal y los mecanismos utilizados para enfrentarlas están los siguientes:

Cuadro 11. *Mecanismos para enfrentar restricciones de grupos focales*

Restricción	Mecanismo adoptado
Menos control que una encuesta o una entrevista	El moderador del grupo focal puede tener menos control para guiar las discusiones. Para esto la investigación cuidó dos cosas: 1) cuidar el diseño de la guía, estableciendo las categorías y las preguntas concretas, estimulantes y flexibles; 2) Antes de comenzar se dice cuál es el propósito de reunión, las reglas y en qué consiste un grupo focal: un espacio abierto al debate u oportunidad de descubrir puntos de vista nuevos en torno al trabajo del supervisor escolar. Estableciendo que lo que busca el ejercicio es motivar la discusión entre participantes, por lo que no hay preguntas correctas o incorrectas sino diferentes puntos de vista, y que es natural que entre menos participe el moderador es mejor (no obstante que siempre hay que cuidar que la discusión no pierda objetivo).
	Otro aspecto considerado para mantener el control es establecer un clima de confianza tomando en cuenta lo que dicen los participantes y absteniéndose de dar la propia opinión. Al tiempo de mostrar profesionalismo para dar mayor legitimidad al moderador para intervenir o incluso llamar la atención ante cualquier eventualidad. Para lo anterior se

Cuadro 11. *Mecanismos para enfrentar restricciones de grupos focales*

Restricción	Mecanismo adoptado
	cuidaron las formas desde la invitación mediante oficio personalizado para los participantes; llamada de confirmación de asistencia, distribución de mesas y sillas, instalación del servicio de café, hasta la presentación de la moderadora como estudiosa e interesada del tema y uso de la jerga de educación para establecer una mayor cercanía (Lenguaje conocido por los participantes.)
Difícil de organizar	Debido a que las personas tienen diferentes agendas y espacios de trabajo puede ser difícil que todos puedan participar en un mismo tiempo y lugar. Por lo mismo, el estudio consideró: 1) establecer un horario que a la mayoría convenga (en horario laboral); 2) establecer un lugar cercano y conocido por todos los participantes; 3) proveer que dos o tres participantes no podrían llegar por lo que de cinco se consideró convocar a ocho.
Dificultad y tiempo transcripción	Con frecuencia es difícil reconocer las voces en las grabaciones, escuchar cuando dos o más personas hablan al mismo tiempo y, a diferencia de una entrevista, pueden ser más extensas las grabaciones de los grupos focales. Para evitar lo anterior se hizo del conocimiento de los participantes que se grabaría y se pidió pedir la mano para intervenir para evitar hablar al mismo tiempo por la dificultad posterior para entender opiniones completas. Además, se pusieron identificadores con los nombres de los participantes y de la moderadora para que durante la discusión todos pudieran referirse por nombre. Eso hizo que al momento de dar la palabra la moderadora pudiera mencionar el nombre de quien tomaría la palabra y se pudiera identificar en la grabación. En este caso el tiempo de transcripción no fue mayor que el de una entrevista en profundidad y además no se consideró una desventaja, sino que contribuyó al proceso de lectura y análisis.
Falta de independencia en las respuestas de los miembros del grupo; (miembro dominante o sesgo moderador)	A veces puede existir una persona que tome el control o el liderazgo en plantear opiniones que después todos lo sigan. En este caso se procuró que para cada nueva pregunta comenzara alguien diferente en abrir la discusión además de animar de vez en cuando a quienes participaban poco. Además de limitar la intervención de la moderadora a conducir la discusión y no sugerir respuestas ni expresar opiniones.
Problemas de confiabilidad y validez	En particular se usa la triangulación de datos y la elaboración de la bitácora como una forma de documentar el proceso de análisis mediante un registro meticuloso de actividades que contenga: comentarios acerca del método de análisis, notas sobre los problemas durante el proceso de recolección de datos, observaciones relativas a la codificación, ideas surgidas en el sendero de la investigación, la descripción de materiales de apoyo localizados, así como interpretaciones, descripciones y conclusiones preliminares

Fuente: Elaboración propia con base en Bryman, 2012 y Bertoldi, et al., 2006.

4.4 Recopilación de datos

La investigación implicó una primera etapa de trabajo de gabinete para: 1) la revisión de literatura sobre el estudio de la supervisión escolar en México y otros países; 2) revisión documental y hemerográfica para conocer las normativas y documentos, tanto de orden estatal como federal, que definen el rol y organización de la supervisión escolar; y 3) la revisión de las intervenciones de política más importantes implementadas en los últimos veinticinco años en el país y en Aguascalientes. La segunda etapa consistió en trabajo de campo para recuperar

información con autoridades y supervisores escolares del nivel de primaria, por medio de entrevistas semiestructuradas, grupos focales y entrevistas en profundidad.

4.4.1 Trabajo de campo

El trabajo de campo fue realizado en tres momentos. Durante el primero (18 y 19 de septiembre del 2018) fue realizada una entrevista a la directora de Servicios Educativos del Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) y al coordinador de las Unidades Regionales de Servicios Educativos (URSE), unidades en las que están adscritos los supervisores escolares. El objetivo fue, por un lado, corroborar la vigencia de documentos normativos, la estructura organizacional de la supervisión escolar en la entidad y la existencia de programas o proyectos encaminados a fortalecer la función técnico-pedagógica del supervisor escolar en la entidad. Por otra parte, el objetivo fue conocer las expectativas de las autoridades, sobre el trabajo de los supervisores escolares y su postura frente al mandato de centrar su acción en lo pedagógico. Durante esta misma etapa fue realizado el pilotaje de la guía de entrevista en profundidad aplicada a supervisores escolares. El pilotaje fue útil para prever el tiempo aproximado de la entrevista, considerar temas sensibles y temas no considerados originalmente pero que resultan significativos para los supervisores.

En un segundo momento fueron realizados los grupos de enfoque (12 octubre de 2018) con los dos grupos de supervisores seleccionados: 1) supervisores que tienen entre seis y quince años en el cargo; y 2) supervisores que ingresaron por concurso de oposición. Ambos grupos focales fueron realizados en las instalaciones de la Unidad Regional de Servicios Educativos Norte, URSE cuya ubicación resultaba la más cercana a todos los participantes. El primer grupo focal tuvo una asistencia de seis supervisores, mientras que el segundo contó con la asistencia de siete supervisores. En cada uno fueron convocados ocho supervisores. Ambos grupos fueron realizados sin pormenores. Aunque en un inicio algunos supervisores mostraron desconfianza, después de presentar los objetivos, reglas y tópicos a abordar; los participantes mostraron muy buena disposición, interés en los temas abordados y participación.

Finalmente, fueron realizadas las entrevistas en profundidad (15 al 19 de octubre). Las entrevistas fueron realizadas en las oficinas particulares de cada uno de los supervisores escolares. Aunque en un inicio fue previsto hacer dos entrevistas a cada supervisor con el fin de hacer entrevistas cortas, esto no fue posible; en cambio fue realizada una entrevista por

supervisor escolar, con una duración aproximada de tres horas. Para el primer grupo de supervisores (entre seis y 15 años en el cargo) fueron realizadas seis entrevistas mientras que para el segundo grupo (concurso de oposición) fueron realizadas cuatro entrevistas en profundidad. Lo anterior debido al interés de ahondar en la experiencia de los supervisores con mayor antigüedad.

4.5 Análisis de datos

El análisis de datos requirió de la transcripción de los grupos focales y las entrevistas. La transcripción y codificación fue realizada con apoyo del programa de análisis de datos cualitativos asistidos por computadora, ATLAS.ti. El objetivo principal fue identificar unidades de significado construidas por los supervisores escolares en torno a sus funciones cotidianas y sobre ciertas intervenciones de política pública de las que han sido población objetivo. Las unidades de significado fueron agrupadas y reagrupadas mediante una comparación continua (Glasser y Strauss, 1967), y la información de los grupos focales y entrevistas fue utilizada para triangular respuestas y considerar solo aquella información en la que había consistencia.

Cuadro 12. Dimensiones y elementos del SM

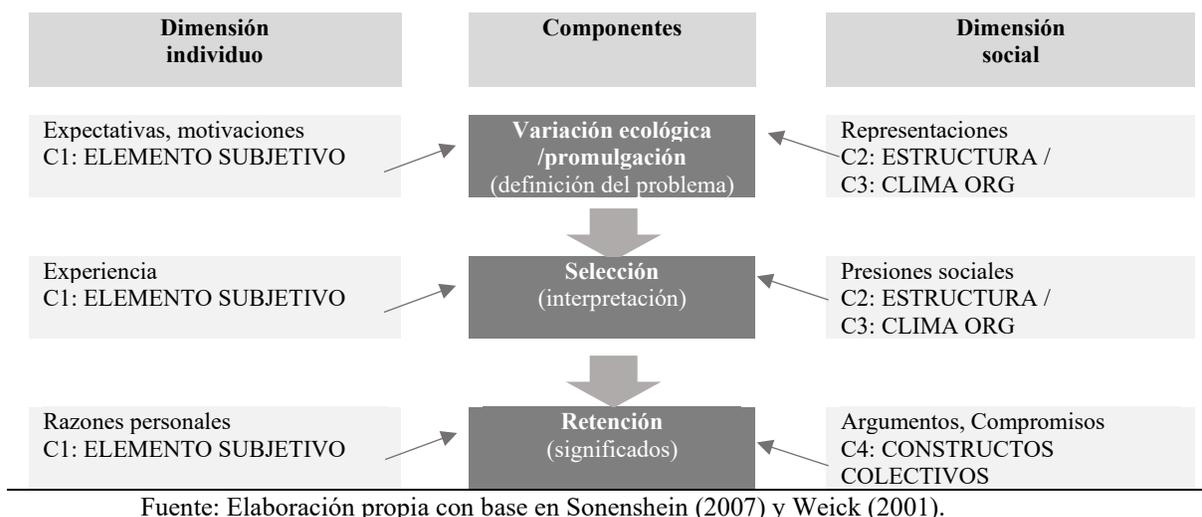
Dimensión individual	Dimensión social
Expectativas, Motivaciones, Experiencia Razones personales	Representaciones Normas Presiones sociales Justificaciones intersubjetivas

Fuente: Elaboración propia con base en Sonenshein (2007) y Weick (2001).

Debido a que las preguntas fueron de tipo abierto, la codificación implicó la agrupación de información por elementos y categorías para después buscar patrones de coincidencia que llevaran a la codificación final. El ejercicio realizado consistió en poner todos los elementos individuales y colectivos que de acuerdo con el enfoque SM son generadores de sentido (Ver cuadro 12), para después identificar marcos, señales y finalmente las unidades de significado. Lo anterior tuvo como ruta de mapa las intervenciones de política pública que piden al supervisor escolar centrar su acción en lo técnico pedagógico.

Con el propósito de agrupar los elementos anteriores en categorías más concretas fueron establecidas las siguientes categorías: elemento subjetivo, estructura, clima organizacional y constructos colectivos. El cuadro 13 desglosa dichas categorías.

Figura 10. Proceso y elementos críticos del SM, adaptado para comprender la lógica de acción del supervisor escolar (Con categorías).



A pesar de saber que el sustento epistemológico de este tipo de estudios supone que el proceso y los resultados de investigación son producto de una continua interacción entre investigador e investigado, es decir, que la subjetividad del investigador no puede ser eliminada al cien por ciento y que por el contrario la labor del investigador es crucial para poder articular e interpretar de manera consistente la información recabada. El mayor reto de esta investigación estuvo presente durante el proceso de codificación debido a la gran cantidad de información obtenida pero también debido al probable sesgo personal y a la posibilidad de no estar notando cierta información clave para comprender los fundamentos de la acción de los supervisores escolares, sin embargo, el cuidado que se puso en la codificación (cerrada y abierta), en la saturación, el cruce de información y en general el incluir diversas recomendaciones para asegurar la validez interna de los resultados hizo posible responder satisfactoriamente a las preguntas de investigación inicialmente planteadas.

Cuadro 13. Operacionalización de categorías

Categoría	Definición conceptual	Definición operacional	Componente	Fuente
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL FORMAL	Conjunto de todas las formas en que el trabajo es dividido en tareas distintas (<i>diferenciación</i>) y la posterior coordinación de estas (<i>integración</i>) (Mintzberg, 1984).	Marco formal que establece los criterios de diferenciación de sus miembros (autoridad, división del trabajo, toma de decisiones) y los criterios de integración de estos (comunicación, coordinación) para el logro de las metas y los objetivos de la organización.	-Jerarquía (niveles de autoridad y relaciones formales de mando) -División del trabajo: agrupación de individuos por función(es) -Coordinación y comunicación	Revisión documental Entrevista a autoridades educativas
Pregunta guía: ¿Cómo se organiza formalmente la supervisión escolar?				
ELEMENTO SUBJETIVO (INDIVIDUO)	Expresión del sujeto, que incluye lo emocional y lo simbólico de su psique, y que se produce en sus relaciones y acciones dentro de un contexto social y cultural (González, 2008).	Conjunto de significados y representaciones basadas en el punto de vista del sujeto, y por tanto influidas por las expectativas, motivaciones y experiencia.	-Experiencia -Expectativas (yo puedo, yo quiero; aspiraciones, metas y deseos) -Motivaciones Autorrealización, responsabilidad, oportunidades y logros	Supervisor escolar (Entrevista)
Pregunta guía: ¿Quién soy, ¿qué hago y por qué hago este trabajo?				
CLIMA ORGANIZACIONAL	Conjunto de propiedades internas de una organización percibidas u observadas por sus miembros e influyentes sobre su conducta (Tagiuri y Litwin, 1968; Schneider y Hall (1972).	Conjunto de percepciones u observaciones de los miembros de la organización sobre las condiciones físicas, materiales y tecnológicas del espacio laboral, así como las aptitudes, actitudes, valores y relaciones que prevalecen entre los miembros de la organización.	-Condiciones físicas, materiales y tecnológicas -Aptitudes (“Yo puedo”) Capacidades y destrezas -Actitudes (“Yo quiero”) Disposiciones -Relaciones interpersonales	Supervisor escolar (entrevista)
Pregunta guía: ¿Cómo percibo y me siento en mi entorno laboral?				
ACCIÓN (CONSTRUCTOS COLECTIVOS)	Significados contruidos considerando al otro y en interacción con el otro, en torno a lo que ocurre en la vida cotidiana (Schutz, 1962).	Códigos, argumentos y justificaciones respecto al por qué el supervisor actúa como actúa.	-Argumentos -Compromisos -Códigos aspiraciones -Códigos éticos	Supervisor escolar (Grupo focal)
Pregunta guía: ¿Qué códigos y significados comparto con los demás, respecto a mi labor?				

Fuente: elaboración propia.

A modo de consideración metodológica importa recordar que la presente investigación no busca explicar la práctica de los supervisores escolares con fines de predicción o control, tampoco pretende descubrir patrones de comportamiento que sean susceptibles de generalización, por el contrario, busca comprender en profundidad la práctica cotidiana de los supervisores escolares en su contexto habitual, en ese sentido, la estrategia metodológica antes descrita resulta ser la más adecuada; permitió explorar desde un ángulo diferente por qué, desde fuera, la supervisión escolar parece permanecer en un estado de inercia constante y comprender cuál es la lógica organizacional detrás del aparente descuido de sus labores técnico pedagógicas.

Capítulo 5. Los supervisores escolares de primaria en Aguascalientes

5.1 Contexto externo

5.1.1 Población, gobierno y economía

El estado de Aguascalientes está ubicado en el centro-norte de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene un territorio de 5,618 km², que en total representa el 0.3% de la República mexicana. Cuenta con una población de 1, 312, 032 habitantes (INEGI, 2015), de la cual el 22% esta en edad de cursar educación básica (de 3 a 14 años) (CONAPO, 2015). En 1998 logró la alternancia política con la llegada a la gubernatura del Partido Acción Nacional, actualmente, el gobierno estatal en turno es del mismo partido. En lo económico, la entidad destaca por tener un creciente progreso en su actividad terciaria (de servicios), y por ser una de las entidades de la república mexicana con mayor crecimiento anual en su PIB en términos reales (INEGI, 2019).

5.1.2 El Subsistema de educación básica

Actualmente la administración del sistema educativo de la entidad está a cargo del Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA), creado el 17 de enero de 1993 como un organismo descentralizado del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El subsistema de educación básica cuenta con 1,737 escuelas, entre instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria, públicas y privadas. Cuenta con 12, 578 maestros y 285, 743 alumnos inscritos. El 41% de las escuelas, el 39 % de maestros y el 56% de alumnos pertenecen al nivel de primaria (IEA, 2018).

5.1.3 Una historia de políticas orientadas a fortalecer la supervisión escolar

Aguascalientes llegó a la descentralización educativa de 1992 con escasas capacidades institucionales y poca experiencia en dirección educativa y formación de cuadros locales (Arnaut, 1999; Fierro et al., 2009). Sin embargo, Jesús Álvarez Gutiérrez, primer director del IEA, junto con su equipo estatal, en el que sobresale la participación de Margarita Zorrilla y Pilar González (Álvarez, 2000) impulsaron una serie de reformas que hizo que el Instituto pronto comenzara a ser observado como una autoridad educativa fuerte y con un liderazgo pedagógico, de gestión institucional y político definido (Zorrilla, 1999).

En educación básica, una de las primeras y más importantes acciones del IEA fue la

regionalización de los servicios educativos. El problema al que respondía dicha iniciativa era que los inspectores escolares no atendían las instrucciones ni eran leales a las autoridades del Instituto por lo que ya no resultaban ser enlaces efectivos entre las escuelas y las autoridades estatales. Estos agentes contaban con la protección del sindicato y eran autónomos en su trabajo, por tanto, tenían la opción de no hacer su labor sin mayor problema o trabajar para aumentar su propio poder haciendo arreglos fuera de la norma con los diferentes actores del sistema educativo. La regionalización implicó el establecimiento de Zonas de Educación Básica (ZEB), las cuales sirvieron para agrupar a los inspectores por zonas escolares y ponerlos a cargo de un coordinador, encargado de vigilar y dar seguimiento al trabajo de los inspectores. Sin embargo, el propósito fundamental era redefinir la tarea de los inspectores de modo que dejaran de ser simples operadores burocráticos y comenzaran a ser agentes con una importante influencia sustantiva y pedagógica en el mejoramiento de la educación y las prácticas escolares (Álvarez, 2000). Paralelamente, los inspectores comenzaron a ser llamados supervisores escolares. La regionalización era el comienzo de un largo proceso para dejar atrás la tradicional disyuntiva entre lo pedagógico y lo administrativo de la función supervisora (Zorrilla, 1999).

En el marco de la regionalización, los supervisores también fueron objeto de capacitación y otras medidas para fortalecer su función técnico-pedagógica. Recibieron seminarios por parte del Consejo Estatal Técnico de la Educación para ejercer su nueva labor. El recién creado Sistema Estatal Permanente para la Actualización de los maestros (SEPAM) atendía las necesidades de formación de los docentes y los supervisores en función, con miras a operar adecuadamente la reforma curricular y pedagógica de esos momentos. Además, los coordinadores de zona estaban obligados a realizar un diagnóstico para identificar problemas, formular estrategias para atenderlos y presentar públicamente su informe de labores, como una forma de responsabilizarlos por los resultados de sus zonas.

Adicionalmente, los supervisores escolares fueron dotados de espacios de trabajo, que generalmente eran escuelas inhabilitadas. Sin embargo, Álvarez Gutiérrez reconoce, en una entrevista concedida a Leonardo Álvarez en 1998, que los avances logrados por la regionalización fueron parciales pues algunos supervisores mostraban oposición mediante la distorsión, ocultamiento de información y la simulación. Al mismo tiempo continuaban demandando mejores condiciones laborales como el disponer de oficinas mejor habilitadas, vehículos oficiales, dinero para gasolina, entre otros aspectos. Por otro lado, el estudio realizado

por Leonardo Álvarez (1999) identifica problemas relacionados con el funcionamiento de las zonas escolares, pues las escuelas estaban organizadas de formas muy diversas, era evidente como algunas escuelas atendían las políticas del Instituto e incorporaban con rapidez innovaciones administrativas y pedagógicas, mientras que otras no lo hacían, lo cual parecía estar asociado al desempeño de los supervisores y coordinadores de zona.

De acuerdo con Jiménez (2015), durante los primeros años del 2000, las ZEB comenzaron a perder rumbo académico. Así fue como durante el gobierno de Luis Armando Reynoso Femat, y siendo director Oscar Ponce, las ZEB fueron transformadas en Centros de Desarrollo Educativo (CDE). Los CDE respondían a demandas concretas de los supervisores escolares, entre ellas, contar con una oficina construida exprofeso para ellos y para los apoyos regionales, disponer de salas de reunión para trabajar con los maestros y pequeñas bibliotecas. Además, las oficinas de los supervisores disponían de computadoras, mobiliario y recursos tecnológicos (conexión a internet, sistemas de información para la supervisión, entre otros).

Con los CDE se buscó dar claridad y certidumbre al quehacer de la supervisión escolar, para ello, modificaron la Ley de Educación Básica a fin de reconocer la figura del coordinador. Los supervisores recibieron una serie de documentos que en su conjunto fueron llamados *La caja de herramientas de la supervisión escolar*, entre ellos estaba un Manual de organización de los Centros de Desarrollo Educativo, Orientaciones para las funciones y procedimientos del CDE, el documento de Consejo Técnico. Un espacio para fortalecer la gestión escolar y la Agenda del Supervisor Escolar. El Manual de organización de los CDE establecía las funciones genéricas y específicas de los Coordinadores, de los supervisores escolares, los Apoyos Técnico-Pedagógicos, los enlaces académicos (asesores académicos de nivel educativo y asesores de materiales educativos) y del personal de enlace administrativo (administrativo, recepcionista e intendencia) de los CDE. El segundo documento, orientaba al supervisor sobre cómo hacer sus visitas de acompañamiento a las escuelas e impulsar la formación continua. El tercer documento establecía los criterios para operar los Consejos Técnicos (Escolar, de Supervisión, y de los CDE) y la agenda del supervisor buscaba evitar el empalme de las actividades solicitadas por el IEA y las actividades de asesoría y acompañamiento de los supervisores.

Durante la administración de Carlos Lozano de la Torre comenzó a percibirse el debacle de los CDE. Una de las hipótesis es que la designación de coordinadores con fines de control político-partidista hizo que los centros comenzaran a ser utilizados con fines político -

electorales, dejando de lado todo lo relacionado con lo académico. En el año 2014, los CDE fueron nombrados Unidades Regionales de Servicios Educativos (URSE), lo cual permitió, entre otras cosas, modificar los criterios para seleccionar a los titulares regionales (Jiménez, 2015).

Autoridades educativas y algunos supervisores escolares coinciden en que el cambio de CDE a URSE solo fue nominal porque los supervisores continuaron laborando en los mismos edificios y aparentemente con la misma organización. Sin embargo, las Unidades Regionales no dispusieron de nuevos documentos para orientaran la labor de los diferentes actores de la región, incluidos los supervisores escolares. La mayoría de los coordinadores regionales fueron destituido para después instaurar la figura del titular de región, al mismo tiempo los Centros de Maestros dejaron de pertenecer a las Unidades Regionales y los supervisores escolares se quedaron sin apoyos. En consecuencia, el trabajo dentro de las unidades comenzó a ser menos integrado y homogéneo, el desempeño de cada región comenzó a depender más de la iniciativa personal y profesional de los titulares de región que de mecanismos institucionalizados (Entrevista a autoridades educativas y supervisores escolares, 2018).

Del año 2013 al 2018, las principales intervenciones en materia de supervisión escolar en Aguascalientes llegaron desde la federación con la reforma educativa. La estrategia nacional para la formación de supervisores escolares permitió que el 100% de supervisores en Aguascalientes cursaran el Diplomado *Una supervisión efectiva para la mejora del aprendizaje de nuestros alumnos*, además de recibir otras capacitaciones para el desarrollo del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE); para el manejo de la herramienta de observación en el aula (las instantáneas); capacitación en la toma de lectura, escritura y cálculo mental, y demás criterios de acompañamiento que supone la operación del Sistema de Alerta Temprana (SisAT). Todas ellas iniciativas para fortalecer el papel del supervisor escolar en los procesos de asesoría y acompañamiento a la escuela.

5.2 Contexto interno. La supervisión escolar en Aguascalientes

Esta investigación asume que la supervisión escolar es una organización en tanto funciona mediante "una serie de rutinas entrelazadas, patrones de acción habituales que unen a las mismas personas en torno a las mismas actividades al mismo tiempo y en lugares comunes" (Westley, 1990: 339); los supervisores escolares y demás integrantes de la supervisión tienen que cumplir un horario laboral, tienen los mismos objetivos y en teoría deben realizar las mismas actividades

dentro de las Unidades y con las escuelas. Disponen de una estructura y un clima organizacional específico, comparten ciertos marcos de acción, pero lo trascendental es que a pesar de las diferencias subjetivas entre supervisores existen significados que comparten, que dan sentido a su rol, que impulsan la acción colectiva y definen la estabilidad de la supervisión escolar como organización. Los siguientes apartados ahondan en las características anteriores poniendo especial interés en el papel del supervisor escolar en tanto constituye el principal eje de la supervisión escolar.

5.2.1 Estructura y funciones de la supervisión escolar

La supervisión escolar de educación básica en Aguascalientes está organizada en 19 Unidades Regionales de Servicios Educativos (URSE): Centro, Pocitos, Norte, Jesús Terán, Ojocaliente, Morelos, Oriente, Sur, Insurgentes, Asientos, Calvillo, Cosío, El llano, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, San José de Gracia y Tepezalá). Cada URSE alberga a los equipos de supervisión, los cuales están conformados por Jefes de Sector (figura ya fue desaparecida con la reforma del 2013), supervisores escolares, ATP (actualmente solo es personal que ingresó por el Servicio Profesional Docente) y apoyos administrativos.

Cuadro 14. Número de jefes de sector y supervisores escolares en Aguascalientes

Nivel / Modalidad	Jefe de sector	Supervisor escolar
Preescolar	2	46
Primaria	3	64
Secundaria General	6	10
Secundaria Técnica	9	10
Telesecundaria	n/a	18
Educación especial	n/a	12
Educación física	n/a	21
TOTAL	20	181

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Instituto de Educación de Aguascalientes, 2018.

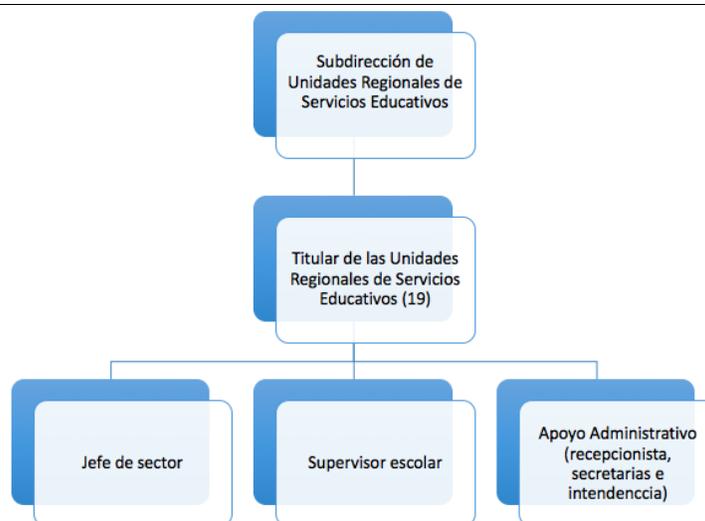
Las URSE también albergan a personal administrativo encargado de prestar algunos servicios a docentes y padres de familia, sin embargo, el mayor número de personas que labora en las instalaciones son los supervisores y sus apoyos. De los 181 supervisores escolares que hay en

la entidad, 64 son del nivel de primaria (Ver cuadro 14). Cada Unidad tiene adscritos a cerca de nueve o diez supervisores, entre los cuales tres o cuatro son de primaria, cerca de dos son de preescolar y dos de secundaria, mientras que, de educación especial y educación física, generalmente hay un supervisor por región.

Organización jerárquica

Actualmente, los supervisores ya no dependen de los jefes de sector, aunque siguen teniendo una estructura jerárquica bien delimitada. Los supervisores dependen de los titulares de las URSE pues son estos quienes marcan los criterios para conducir el trabajo de la región, y a los cuales las zonas escolares deben apearse. Hay quienes consideran que la principal labor de la figura de jefe de sector es la de ser un “pasa papeles” pues es la instancia por la que, formalmente, debe pasar toda la información, solicitudes, oficios, entre otros; sin embargo, estos agentes ya no tienen las atribuciones ni el poder de mando del que antes gozaban, además, la organización para realizar un trabajo de sector básicamente ha queda en desuso. Ahora los supervisores dependen directamente de los titulares de las URSE quienes dependen de la Subdirección de Unidades Regionales de Servicios Educativos, adscrita a la Dirección de Servicios Educativos del IEA (Ver figura 11).

Figura 11. Estructura jerárquica de las URSE



Fuente: Elaboración propia con base en entrevista a autoridades educativas del IEA, 2018.

Los supervisores escolares en la entidad ya no tienen personal subordinado. Aunque, en teoría, la mayoría tiene a su cargo a un Asesor Técnico Pedagógico (ATP), de facto estos no dependen del supervisor escolar. A quienes rinden cuentas de su labor son al titular de la Unidad y al IEA, son a quienes entregan un informe anual de trabajo. De igual forma, los apoyos administrativos son personal adscrito a las Unidades, no a las zonas escolares. En consecuencia, el titular regional puede solicitar de manera directa los servicios de los ATP y apoyos administrativos para realizar trabajos dentro de la URSE o en el IEA. Esto ha representado un cambio organizacional importante para la figura del supervisor escolar, pues ha quedado desprovisto de personal a cargo que le rinda cuentas y le apoye al 100% (Entrevista a supervisores, 2018).

Funciones del supervisor escolar

Los supervisores escolares no disponen de un documento estatal rector ni cuentan con instrucciones claras sobre cuáles deben ser sus funciones dentro de las URSE y dentro de las escuelas. Una supervisora indica con cierta impotencia: “realmente no hay un manual del supervisor, yo no lo conozco [...] algo que diga esto si te corresponde, esto no te corresponde. Y la autoridad debería decir: esto sí te corresponde adelante, si puedes hacer esto, o no lo puedes hacer. Con una vez que lo dijera” (E2).

El trabajo al interior de las URSE depende en mucho de la iniciativa personal de los titulares y supervisores. Un supervisor señala: “esta es la quinta unidad de servicio en la que he estado y en cada una es una situación diversa, diferente [...] todo depende de los titulares y las dinámicas que sucedan entre los propios supervisores” (E1). Por ejemplo, mientras que en algunas URSE los titulares han logrado que los supervisores dejen de ocupar su tiempo en ciertas actividades de tipo administrativo como empaquetar y distribuir los libros de texto y los uniformes escolares, en otras, los supervisores deben continuar encargándose de esas tareas. En algunas URSE la integración y convivencia entre supervisores es más estrecha y con vínculo al trabajo académico mientras que en otras el trabajo es en extremo individual y circunscrito al trabajo administrativo. De igual forma, el trabajo que realizan los supervisores en las escuelas depende del entendimiento e iniciativa personal de cada uno en torno a su propia función. Sin embargo, las tareas sobre las que parece existir más claridad son las de tipo administrativo.

A) Tareas de tipo administrativo

Aunque no existe un manual que indique a detalle cuáles son las tareas de tipo administrativo que debe realizar el supervisor, muchas de estas son claramente identificadas por los supervisores entrevistados. Las actividades administrativas a cargo del supervisor pueden ser clasificadas en cuatro: 1) Las que son programadas desde el inicio del ciclo escolar, como los informes, actas, reportes de zona y demás documentos generados periódicamente en las escuelas. Al respecto, una supervisora enlista 37 actividades / documentos¹¹, que aunque pueden tener un fondo pedagógico, le implican elaborar, revisar, verificar que existan para cada una de sus escuelas y archivar la información o documentación correspondiente; 2) Actividades no programadas, vinculadas a las solicitudes que, sin previo aviso, realiza la autoridad educativa, como por ejemplo, solicitar información al supervisor, solicitud de constancias o convocar a reuniones, entre otras; 3) Actividades no programadas que surgen por solicitud de las propias escuelas, como solicitud de información, asesoría para el llenado de documentos, trámites y atención a problemas o conflictos escolares, estos últimos implican trabajo administrativo pues los supervisores deben seguir procesos que va desde registrar el suceso en la libreta de incidencias de la escuelas, hasta hacer investigaciones, entrevistar a los implicados, elaborar reportes, turnar informes a las autoridades competencias y dar seguimiento al caso; y 4) Actividades no programadas, vinculadas a la operación de convocatorias y programas escolares, como los de salud, escuelas de tiempo completo, etc.

Las actividades planeadas de tipo administrativo que el supervisor debe realizar no representan una gran carga, hay quienes consideran que en ocasiones estas actividades son agobiantes porque tienen una fecha definida para ser entregadas y frecuentemente tienen problemas con las plataformas para subir la documentación, sin embargo, son condiciones temporales y que siempre han podido cumplir. Por otro lado, las actividades que más frustración generan son las actividades no planeadas: las constantes solicitudes de las autoridades, de las

¹¹ Revisión ruta de mejora escolar, Revisión estrategia global de mejora, acta CTE 1ª Sesión, acta CTE 2ª Sesión, acta CTE 3ª Sesión, acta CTE 4ª Sesión, acta CTE 5ª Sesión, acta CTE 6ª Sesión, acta CTE 7ª Sesión, acta CTE 8ª Sesión, Acta de comité de contraloría social, Acta de la asociación de participación social de padres de familia, Comité de protección civil y seguridad escolar, Carta compromiso PNCE, Pase de lista de contraloría, Acta de CEPSE (Primera sesión), Acta de CEPSE (Segunda sesión), Acta de CEPSE (Tercera sesión), Conformación del CTE, Acta habilitado, Estadística 911 (inicial), Ingresos y egresos (enero), Ingresos y egresos (agosto), Captura de calificaciones (1er. periodo), Captura de calificaciones (2er. periodo), Captura de calificaciones (3er. periodo), Lista de alumnos con NEE, SISTAT primera exploración, Cédula censal, Informe de RME, Formatos IEA, Formatos CREL, Oficio de liberación, Asignación de grupos, Rol de guardias de personal de apoyo, Plantilla de personal final, Estadística 911 (final).

escuelas y de diferentes dependencias. Tres de los diez supervisores entrevistados manifiestan que mucho del trabajo administrativo planeado lo tienen que realizar en casa debido a las constantes interrupciones que tienen durante su jornada laboral. Las mismas actividades no planeadas les impide realizar otras actividades que sí lo fueron como las visitas formativas o de seguimiento:

En ocasiones ya tenemos la agenda así lista para visitar dos, tres escuelas y te llega un citatorio del Instituto y te llega una queja de padres o te llegan otras situaciones que no te permiten terminar de cumplir [...] aún estando en ocasiones en una escuela ya ahí te llaman, maestra se presentó un problema, una urgencia, y pues ahí vas [...] y vamos dejando pendiente esas situaciones que nos favorecerían más con los niños.
(GF2)

Finalmente, las actividades administrativas no programadas y vinculadas con la operación de proyectos y programas están relacionadas con el espacio de políticas públicas que caracteriza al sistema educativo, donde interactúan diferentes programas, proyectos e innovaciones, los cuales terminan siendo de competencia del supervisor escolar, pues estos actores tienen la encomienda de ayudar a implementar y verificar que los programas, proyectos y procedimientos escolares marchen en la forma correcta. Al respecto, llama la atención que para algunos supervisores, muchos de los programas, convocatorias y proyectos que atienden no tienen razón de ser pues observan que con frecuencia estas iniciativas son realizadas por diferentes instancias de manera desarticulada, sin un objetivo claro y realizados más para justificar el trabajo de ciertas instancias que para imprimir una mejora en lo educativo, de ahí que consideren que a veces generan más problemas que beneficios pues engrosan las actividades de tipo administrativo que ellos deben realizar y con frecuencia los resultados no llegan a nada concreto.

Lo anterior plantea un primer aspecto de incongruencia entre lo que el supervisor piensa que deben hacer y lo que terminan haciendo en la práctica. Algunos supervisores expresan: “la gran cantidad de convocatorias, actividades o acciones que muchas veces no están relacionadas directamente con la cuestión educativa también es otra cosa que distrae bastante porque le exigen a uno que se tienen que bajar esas convocatorias y que tiene que haber participantes [...] uno lo tiene que hacer, pero [...]” (GF1) “a veces llegan programas que nos exigen hacer cosas y dar información de las escuelas pero después ni siquiera acaban de ser operados” (GF2).

Una primera diferencia entre los supervisores que ingresaron por escalafón y los que ingresaron por examen es que los primeros parecen haber aprendido que algunas de las actividades de tipo administrativo pueden obviarse, modificarse u omitirse, ello está permitido por el marco de discrecionalidad del que gozan. Hay quienes manifiestan que en este trabajo deben saber seleccionar aquello que es urgente y necesario de atender, de lo que no lo es, por ejemplo, algunos llamados, convocatorias, solicitudes y tareas pueden desoírlos sin tener problemas con las autoridades y aparentemente tampoco con las escuelas, en cambio algunas otras las deben hacer porque de lo contrario pueden tener problemas con las autoridades o con las escuelas. Aquí la experiencia del supervisor para identificar lo que pueden omitir parece ser determinante.

¿Cómo hacer las tareas de tipo administrativo?

El cómo realizar las tareas administrativas también está sujeto a una diversidad de interpretaciones. Mientras que unos supervisores procuran delegar la mayor parte del trabajo administrativo al personal de apoyo y consideran que otras ya no las deberían de hacer, otros opinan que tanto lo administrativo, como el control y la vinculación siguen siendo parte importante de su quehacer cotidiano y deben realizarlas personalmente. En grupo de discusión, algunos supervisores muestran acuerdo con la siguiente declaración:

No podemos deslindarlos de lo administrativo, no podemos deslindarnos del sistema de control, necesitamos verificar que los rasgos de normalidad mínima se cumplan [...] que se estén atendiendo los materiales del nuevo modelo, necesitamos verlo con nuestros ojos, no podemos delegar una responsabilidad de esta naturaleza, no podemos decir, que por favor ya no vengan los padres de familia [...], porque son actividades que van correlacionadas, o sea, yo tengo que hacer mi registro sistemático de lo que miro y eso es administrativo, yo tengo que hacer recomendaciones, yo tengo que estar al pendiente de situaciones jurídicas porque luego soy el enlace con el Instituto de Educación, no puedo decir que vengan a resolverle los problemas a mis escuelas los del jurídico porque yo estoy ocupada en lo técnico pedagógico [...] no puedo decir que el director busque la manera de fortalecer su liderazgo, tengo que ser yo quien lo haga, entonces, que otros entren a visitar las aulas, no, no puedo decir eso. (GF1)

Otra función sujeta a diversas interpretaciones tiene que ver con la implementación de programas y proyectos dirigidos a las escuelas. Para algunos supervisores, la operación de diversos programas en las escuelas (de la secretaría de salud, cruz roja, bomberos o sociales) es

una dinámica propia del sistema educativo y corresponde a ellos atenderla. Para otros, es reflejo de la ineficacia, indolencia y falta de planeación de la autoridad educativa, en particular, observan una contradicción al solicitar a cada agente educativo su planeación (de zona, de escuela y de clase), cuando en la práctica, la implementación de proyectos y programas, así como las constantes solicitudes impiden su cabal cumplimiento.

Otro punto de desacuerdo entre los supervisores es cómo debe fluir la información hacia las zonas escolares. Para algunos toda la información debe llegar a ellos y después a los apoyos: “primero me tiene que llegar a mi la información y luego yo veo esa información y decido [...] porque todo le llegaba a él [el apoyo administrativo], y yo digo no, ¿cómo está eso? A ver, aquí quien se tiene que enterar soy primero yo, en cuanto a lo demás yo le encargo” (E2). Para otros supervisores, sobre todo los que ingresaron por concurso de oposición, la información debe llegar primero a los apoyos administrativos para que sean estos quienes filtren la información, envíen de manera directa las comunicaciones dirigidas a las escuelas y hagan llegar al supervisor solo la que deben atender de manera directa, descargando así la labor del supervisor. En algunos casos esto ha sido motivo de discusiones entre supervisores y el coordinador de la URSE. Lo anterior permite observar que aún entre las tareas sobre las que hay más certidumbre entre los supervisores, como las de tipo administrativo, existen múltiples interpretaciones y prácticas, lo que hace que el trabajo dentro de las zonas y regiones sea realizado de forma diferente.

B) La función técnico-pedagógica

Existe consenso en que “la función más importante del supervisor es la parte académica [...] lo técnico pedagógico [...], dar asesoría y acompañamiento para garantizar que el docente haga bien su trabajo [...] orientar, asesorar, apoyar al director y a los docentes” (GF1). La razón es que en lo pedagógico “es donde existe el mayor reto educativo, [al mismo tiempo] es lo que permite a los supervisores ser los garantes de la calidad educativa (GF2).

Sin embargo, la definición de qué es lo técnico-pedagógica, quiénes lo realizan, y cómo deben realizarlo, al igual que lo administrativo, está sujeta a muchas interpretaciones. En su definición “norma mucho la formación y estilo de cada supervisor” (EC3). Para quienes reconocen que la asesoría y el acompañamiento es parte de su función técnico-pedagógica existen al menos dos elementos de discrepancia. El primero tiene con ver con la asistencia a la escuela. Para algunos lo técnico pedagógico no puede hacerse desde una oficina, necesitan estar

en las escuelas para conocer sus condiciones, dinámicas y necesidad en cuanto a asesoría y acompañamiento. Para otros, la asistencia a la escuela no es fundamental, pues hoy en día la consulta de bases de datos estadísticos y otros indicadores les permite saber qué escuela y qué docentes necesitan de su acompañamiento.

El segundo elemento de discrepancia es cómo debe ser su trabajo con el director y con los docentes. Para algunos, la asesoría y acompañamiento del supervisor debe estar dirigida solo al director: “nosotros vamos a fortalecer al director en esa función dándole sugerencias, herramientas, para que él pueda ir al aula y pueda de veras apoyar el trabajo del docente” (GF1). Otros consideran que la asesoría y acompañamiento debe estar orientado fundamentalmente al docente pues él es quien necesita retroalimentación en lo pedagógico, mientras que al dar asesoría solo al director, está el riesgo de que la retroalimentación nunca llegue al docente porque ellos tampoco están acostumbrados a hacer dicha labor: “nosotros fortalecemos a los docentes con estrategias, con sugerencias, con materiales que les ayuden a mejorar el servicio que están dando a los niños” (GF1).

Por otro lado, hay quienes consideran que la asesoría y acompañamiento debe darse a ambos: “nuestra intervención va centrada a la dirección escolar y al trabajo docente” (GF2) “lo técnico-pedagógica es dentro del aula [...] y directamente con los directores, la formación de los directores tenemos que respaldarla con las políticas educativas nacionales en relación a lo formativo, tenemos que atender el conocimiento y la puesta en práctica del nuevo modelo” (GF1).

Para un par de supervisores, la definición de lo técnico pedagógico va más allá de la simple asesoría y el acompañamiento, abarca “la evaluación de los centros escolares, asegurar que estén a disposición los materiales, los insumos necesarios en las aulas, que tengan apoyos tecnológicos y se gestionen situaciones que propicien el mejor aprendizaje de los niños [...] aplicar el Sistema de Alerta Temprana, dar capacitación a directores y maestros, dirigir el Consejo Técnico Escolar y el Consejo Técnico de Zona, que también es un espacio para fortalecer aspectos que están siendo necesarios de atender para lograr que los alumnos adquieran los aprendizajes esperados” (GF2). Además de gestionar cursos y desarrollar estrategias para que los docentes mejoren su práctica: “los maestros con más necesidades van a observar clases modelo” (E4) “el maestro observa a otros maestros para que aprenda como es el control de los alumnos [...], con el permiso del otro docente observa y aprende, eso se llama aprendizaje entre pares” (E5).

Finalmente, mientras que algunos supervisores consideran que su experiencia, como maestros y directores, les ha capacitado en gran medida para hacer su función técnico-pedagógica, otros consideran que deben tener una formación más especializada. Un supervisor que ingresó por concurso de oposición expresa que lo técnico pedagógico va más allá de saber llenar un formato de observación (las instantáneas), sino que debe saber conducir “la formación profesional del maestro, la formación más importante que es la de la enseñanza – aprendizaje, conocer el plan y programas, estrategias pedagógicas, materiales, enfoques pedagógicos, saber planear, saber desarrollar las clases y saberlas evaluar” (GF2), lo cual, ha adquirido por medio de una formación profesional especializada. Todo lo anterior refleja la existencia de definiciones, entendimientos, iniciativas, capacidades y prácticas diferentes entre los supervisores escolares.

¿Cómo hacer lo técnico pedagógico?

Supervisores escolares, ATP y directores tienen como responsabilidad principal atender las necesidades técnico-pedagógicas de las escuelas, sin embargo, para los supervisores escolares entrevistados no parece ser claro el cómo deben coordinarse estos tres actores para atender dichas necesidades. Tan solo para la observación del trabajo docente en el aula, algunos supervisores consideran que los directores de escuela son quienes tienen la responsabilidad de hacer la observación a todos los maestros, identificar a quienes requieren asesoría por parte del ATP / supervisor y posteriormente brindarles un acompañamiento continuo: “es él [el director] quien vive ahí en la escuela, y debe indicar al supervisor si algún maestro necesita ser observado” (E1), “Yo puedo asesorar pero no acompañar, el director es el responsable de darle seguimiento a los maestros, revisar que su trabajo sea sistemático y sean organizados [...] yo no puedo estar todos los días ahí para verificar” (E2).

Otros supervisores consideran que la observación y el acompañamiento debe ser una tarea coordinada y colaborativa. Algunos adoptan la estrategia de trabajar (supervisor, ATP y directores) “solo con personal focalizado” (E6) para atender solo a quienes más lo necesitan, mientras que otros hacen una distribución por grupos para abarcar a todos los maestros. Algunos supervisores describen una organización común en la que el ATP observa a todos los primeros, el supervisor a todos los segundos, mientras que el director hace las observaciones de los demás grados en su respectiva escuela (E5, E3, E4). Finalmente, algunos supervisores afirman estar

omitiendo de manera deliberada la visita formativa y de seguimiento a las escuelas particulares por considera que ahí el personal trabaja bien y no requieren de supervisión. Mientras que otros creen que deben dar apoyo y seguimiento tanto a las escuelas públicas como a las privadas.

Lo anterior deja ver que tanto la omisión como el desarrollo de algunas tareas de tipo técnico-pedagógica de parte de la supervisión y del personal directivo está sujeto en buena medida a cómo el supervisor comprende la situación, en cómo interpreta, define y orienta su propia labor. Lo anterior puede explicar la diferencia en términos del trabajo técnico pedagógico que pueda realizarse al interior de las zonas escolares. Al mismo tiempo manifiesta la amplia discrecionalidad de la que dispone el supervisor escolar para ejercer esta labor.

5.2.2 Clima organizacional

Todos los supervisores entrevistados están satisfechos con sus espacios de trabajo dentro de las URSE. Algunos recuerdan que a diferencia de cuando existían las ZEB, ahora cuentan con oficinas espaciosas, iluminadas y limpias. Cuentan con salas de reunión para trabajar con sus maestros y compañeros supervisores y disponen de estacionamiento. También están satisfechos con las oportunidades de formación que les facilita el Instituto. Algunos recibieron recientemente equipos de computo y todos consideran que su salario les permite tener una calidad de vida adecuada, aunque algunos consideran que no se cumplieron sus expectativas, sobre todo quienes ingresaron por examen.

La descripción del ambiente social que predomina dentro de las URSE deja claro que el sentido regional de estas unidades está en desuso. Los supervisores entrevistados muestran soltura al hablar sobre el trabajo que hacen en su zonas escolares, sin embargo, al preguntar por su relación y trabajo con sus compañeros supervisores hay pausas, dubitación y pocas palabras para indicar que con frecuencia tratan de mantenerse al margen de lo que sucede en otras zonas, algunos compañeros parecen sentirse más cómodos trabajando solos, esta distancia incluso parece ser una señal de respeto hacia el otro; de no intervenir a donde no son llamados y en donde no les compete. Además, la falta de tiempo es nuevamente un argumento para justificar porque no hay mayor interacción, convivencia o trabajo conjunto entre supervisores. Lo anterior no quita que cada uno de ellos tenga claras expectativas del trabajo de los demás, de cómo son las dinámicas dentro de la URSE y de qué esperan los demás de su función.

Quienes ingresaron por escalafón coinciden en que su labor es muy solitaria, especialmente después de que el personal comisionado (sus apoyos) fuera retirado, sin embargo, tampoco parecen existir esfuerzos e interés por desarrollar un trabajo conjunto, como originalmente fue planeado con las ZEB y los CDE. El individualismo de su labor parece respaldarse en la idea de autosuficiencia y autonomía respecto a los demás supervisores. A pesar de las limitaciones en tiempos y recursos, cada uno de estos agentes afirma que siempre ha podido sacar a flote el trabajo, aún en los tiempos cuando el equipo de supervisión ha estado conformado por una sola persona: ellos mismos. Además, es común que los supervisores hablen de “su” zona, “sus” escuelas y “sus” maestros, como si se tratara de una especie de propiedad sobre la que tienen jurisdicción única. Por otro lado, las URSE han dejado de lado el desarrollo de un trabajo colegiado de tipo académico por región. Actualmente, todos los entrevistados coinciden en que las reuniones que realizan con los titulares tienen un carácter meramente informativo: para darles a conocer nuevas políticas o líneas directrices del Instituto.

La excepción son los supervisores que ingresaron por concurso de oposición, ellos no sienten esa autosuficiencia. Al llegar a un puesto para el que no fueron formados y a un espacio donde podían haber colegas con mayor experiencia y conocimientos diversos, vieron la necesidad y oportunidad de generar un trabajo colectivo. Sin embargo, este trabajo conjunto lo están haciendo básicamente quienes ingresaron por examen pues la colaboración con quienes parecen ser autosuficientes no ha funcionado para todos. Por ejemplo, en tres URSE quienes ingresaron por examen indican estar trabajando de manera cercana o en colaboración con sus compañeros. En dos de ellas la colaboración es más informal y abierta: para compartir materiales, conversar sobre problemas comunes y apoyarse en casos específicos, mientras que en una URSE los supervisores desarrollaron una estrategia más formal: definieron un plan y una agenda de trabajo común, realizan de manera periódica y en grupo visitas formativas a las escuelas, elaboran y comparten instrumentos de trabajo y hacen reuniones en las Unidades para dar seguimiento a sus acciones. En su opinión ello les ha funcionado muy bien porque tienen más proyección en las escuelas y actúan con mayor certidumbre pues lo que hacen no es una decisión unilateral, sino que es algo acordado y avalado por el grupo. Sin embargo, lo anterior dista mucho de ser el trabajo colegiado e inter-nivel que debería promover la URSE, pues esta forma de trabajo solo la realizan supervisores del nivel de primaria que ingresaron por el Servicio Profesional Docente, que son entre dos o tres supervisores por región.

La relación entre supervisores y ATP es más estrecha. A excepción de un supervisor cuya experiencia con su ATP fue mala porque aún no logra coordinarse con esta figura para desarrollar un trabajo conjunto, los demás supervisores creen que el trabajo y la comunicación con estos agentes es de mucha colaboración. Todos estos supervisores están satisfechos con el desempeño de estas figuras, son su principal y en ocasiones único respaldo para realizar el trabajo en la zona. Seis de diez supervisores entrevistados considera que su equipo de supervisión está conformado por ellos y por el ATP. El apoyo administrativo solo está con ellos parcialmente porque deben trabajar con dos supervisores. El único inconveniente observado en torno a los ATP es que ya no dependen al cien por ciento de los supervisores, como lo era antes, ahora pueden ser requeridos por los titulares de la URSE afectando con ello la agenda de la zona escolar. Esto último causa una evidente molestia entre los supervisores que actualmente cuentan con ATP. En otros casos, la molestia tiene que ver con no disponer ni siquiera de un apoyo pedagógico, principalmente quienes ingresaron por examen.

La relación de los supervisores con las autoridades educativa generalmente es indirecta, reciben instrucciones de la autoridad educativa mediante oficios y comunicaciones de los titulares de las Unidades, sin embargo, existe cierta desconfianza e incredulidad sobre lo que desde el Instituto pueda hacerse para transformar su labor. Por ejemplo, hay quienes indican que a pesar de los esfuerzos que han hecho por pedir a la autoridad que haga efectiva la descarga administrativa y les provea de los recursos humanos que necesitan (dos ATP y un apoyo administrativo) creen que la autoridad no tiene el interés ni la capacidad de proporcionarles tales condiciones. En consecuencia, asumen que ellos tienen que hacer lo que puedan con lo que tienen. Esto al final de cuentas resulta ser un justificante, con alta legitimidad entre los supervisores, de por qué no hacen todo aquello que por norma les corresponde realizar, incluido lo técnico pedagógico. El escenario resulta revelador en la medida en que los supervisores no confían en la instancia a la que representan, tampoco creen que ellos puedan hacer algo significativo para transformar su realidad, dadas sus limitadas condiciones laborales, por tanto, terminan normalizando y aceptando esa realidad marcada por la continua discrepancia entre su deber ser y lo que terminan haciendo en la práctica.

5.2.3 Características personales: expectativas, experiencias y motivaciones

Todos los supervisores¹² que ingresaron por escalafón coinciden en que llegaron a una función para la que no fueron preparados, no recibieron inducción y no dispusieron de documentos orientadores para saber cuál debía ser su labor, por lo que debieron aprender sobre la marcha:

En esto no hay quien te enseñe, es una función que se ha formado en el camino [...] nos formamos por referentes [...] cuando fuimos directores a los que tuvimos como supervisores fueron nuestros referentes y entre más referentes tengamos creo que a la mejor es un poco más asertiva la función. (GF1) Uno aprende por la experiencia de otros, por imitación de experiencias ajenas, por modelos de otras personas que nos conducíamos más o menos. (E5) Si había dudas me apoyaba con mis compañeros supervisores. (E2)

Sin embargo, sus expectativas iniciales funcionaron como profecías auto cumplidas porque sin saber exactamente cuáles serían sus funciones, sucedió que asumir el cargo representó tener mejores condiciones laborales, mejores recursos, apoyos y una menor carga laboral. Algunos supervisores recuerdan su experiencia:

Mi primer año fue bueno, casi casi que le pondría la etiqueta de fenomenal, así como sorpresas de qué hacer, cómo hacer realmente muy pocas. Detalles mínimos que hay que ir afinando [...] con el primer ATP que tuve, yo no necesitaba estar en la supervisión, si yo estaba atendiendo otro asunto, estaba en un curso [...] él se hacia cargo. (E3) En ese entonces tuve poca oportunidad de hacer la asesoría y el acompañamiento porque estaba en pleno conocimiento de lo que estaba sucediendo [...] y los ATP más que en la asesoría, ayudaban prácticamente en lo administrativo entonces como él se quedó en mi zona, él tenía en sus manos pues todo lo administrativo, entonces yo poco me preocupaba de eso. (E6) En mis nueve años que tengo como supervisor hubo un tiempo que sí tuve un ATP que funcionaba más como apoyo administrativo pero el estaba al 100 conmigo. (E1) Al principio yo atendía más que nada lo administrativo (E2). Para quienes nos hacemos cargo de la supervisión, bueno es una presión menor. (E4)

Para quienes ingresaron por concurso de oposición¹³ la experiencia no fue tan diferente. Aunque ellos aprobaron un examen de conocimientos y posteriormente recibieron el diplomado de *Una supervisión efectiva*, muchas de sus funciones las aprendieron en la práctica. Sin embargo, a

¹² Grupo focal y entrevistas en profundidad realizadas con seis supervisores escolares de primaria, quienes a la fecha tienen entre siete y 13 años en el cargo y entre 33 y 40 años de servicio dentro del sistema educativo.

¹³ Grupo focal realizado con ocho supervisores escolares de primaria, quienes a la fecha tienen entre uno y tres años en el cargo. Entrevistas en profundidad realizadas con cuatro supervisores escolares de primaria, quienes a la fecha tienen tres años en el cargo y entre 13 y 36 años de servicio dentro del sistema educativo.

diferencia de quienes ingresaron por escalafón, pronto descubrieron que sus expectativas iniciales estaban erradas:

La teoría es buena [del diplomado] [...] pero ya en la práctica hay muchas cuestiones que no, pues que no son así [...] de repente empiezan a suceder cosas que tu las tienes que resolver porque los demás esperan que tu las resuelvas, porque eres el supervisor. (EC3) Cuando nos dieron el diplomado y te dicen tus funciones son estas, dices: ave María purísima, ¿todo esto me corresponde hacer? [...] si te sientes así: [expresión de parálisis] [...] uno tiene que buscar lo que les hace falta a las escuelas, yo busqué aquí con mis compañeras que ya tenían más experiencia [...] pidiéndoles que me compartieran que era lo que iban a hacer cada semana y fue así como yo fui empezando a planear mis semanas. (GF2)

Quienes ingresaron por escalafón claramente han acumulado mayores experiencias, muestran más seguridad sobre lo que hacen y lo que esperan que suceda. A pesar de la falta de recursos y la excesiva carga de trabajo de la que todos dan fe, confían en su capacidad para hacer todo aquello que hasta ahora han venido haciendo y lo que eventualmente les pide la autoridad educativa, que en su mayoría es de tipo administrativo y asuntos de control. Sin embargo, su larga trayectoria dentro del sistema educativo y su tránsito por una época donde el sindicato tenía un poder extraordinario funciona como un antecedente que motiva a la inacción porque alimenta la desconfianza hacia un aparato estatal donde aparentemente las lógicas burocráticas, políticas y sindicales siguen vigentes. Algunos supervisores rememoran algunas de sus experiencias negativas y las vinculan con la situación actual al expresar que en este trabajo deben actuar con precaución, tratando de obedecer las instrucciones de la autoridad educativa, aunque algunas veces no estén de acuerdo con ellas. Hay quienes recuerdan:

Cuando yo terminé la normal superior aquí en Aguascalientes se asignaban las horas en secundaria puedo decir que, de manera muy arbitraria, muy discrecional [...] algunos compañeros que tenían ciertas facilidades, entrecornillo facilidades, contactos, entrecornillo contactos, agarraron horas. Si no conocía uno a nadie pues no agarraba ni un resfriado. (E3) Cuando recién inicias te mandan a las peores escuelas, usualmente es así [...] pero luego resultó que no era así, porque a más de cuatro compañeros los dejaron aquí en el centro, mientras que yo me fui muy lejos [...] incluso a los compañeros que sacaron menos puntaje que yo. (E4) Quienes en aquel entonces tendrían la responsabilidad de apoyarte, de asesorarte, de acompañarte, contrario a eso, al menos para mi, fueron opositores, fueron contrarios a la tarea que yo pretendía realizar. (E1) Muchos de los que entraron ahí [al SNTE] entraron sin ningún nivel de carrera magisterial y cuando salieron de ahí o permanecían ahí pero ya con el nivel más alto de carrera, gente que

estaba con una plaza salía con dos, gente que tenía plaza de primaria, de repente ya salía con plaza de secundaria, que obviamente tienen un sueldo mucho mejor. (E1)

Quienes ingresaron por examen tienen más reservas sobre si lo que están haciendo es lo que corresponde a su función, muchas cosas las hacen porque las escuelas y las autoridades se los piden hacer, no porque exista un manual que les indique que deban hacerlo. Sin embargo, estos actores muestran más interés por emprender cosas nuevas, tienen mayor apertura y confianza hacia los demás. Coinciden en que la autoridad educativa está rebasada para atender muchos problemas que aquejan al sistema educativo, pero no han tenido experiencias malas que les haga desconfiar de sus superiores.

Lo que han aprendido sobre la marcha es que sus expectativas estaban erradas. Esperaban poder integrarse al trabajo de Unidades Regionales, ser apoyados por sus pares supervisores, tener mayor capacidad de acción y mejorar significativamente sus ingresos. Sin embargo, algunos encontraron exclusión por parte de sus compañeros supervisores e incluso de parte de los titulares de las URSE, su capacidad de acción no fue ampliada y para los más jóvenes sus ingresos económicos básicamente no cambiaron porque ellos no tienen carrera magisterial. Uno de los supervisores entrevistado indica que su sueldo es prácticamente el mismo que tenía cuando trabajaba como maestro comisionado en escuela multigrado rural de tiempo completo, la diferencia está solo en las compensaciones y el aguinaldo. Otro supervisor explica: “la diferencia que teníamos con el sueldo de directores es poquita, no es mucha, no se cumplió la expectativa que teníamos de un sueldo más alto” (EC4). Además, ahora saben que aún los asuntos administrativos y de control tienen un importante grado de complejidad.

Dos de los cuatro supervisores entrevistados y que ingresaron por examen han tenido experiencias negativas con algunas escuelas en el esfuerzo de hacer cumplir la normalidad mínima y otras normatividades. Han encontrado que, en no pocos centros escolares, los docentes, directores y padres de familia tienen costumbres, vicios y privilegios que resultan imposibles de erradicar mediante una simple orden o mandato. Uno de estos supervisores también ha enfrentado problemas con sus colegas y con titulares de región por realizar un trabajo distinto al que los demás estaban acostumbrados. Pero incluso quienes no han tenido experiencias de confrontación directa con las escuelas han aprendido que no pueden generar cambios con la simple voluntad de hacerlo, que su autoridad no es suficiente para transformar comportamientos, que deben adaptarse a las situaciones existentes y solo pueden esperar a que

en el largo plazo puedan resultar algunos cambios incrementales. En consecuencia, apostar todo por cambiar radicalmente su labor y establecer una lógica netamente pedagógica al interior de la supervisión y las escuelas no tiene mucho sentido si de antemano es sabido que existe un contexto de resistencia para con lo técnico pedagógico y con seguridad ello no redundará en cambios importantes.

Tanto los supervisores que ingresaron por escalafón como quienes lo hicieron por examen reconocen que no están haciendo lo suficiente en materia técnico-pedagógica ya que frecuentemente son interrumpidos y desarrollan procesos incompletos (comienzan a hacer algunas visitas formativas pero después ya no pueden regresar a dar retroalimentación, generar acuerdos y darles seguimiento) de ahí que en el discurso aboguen por la necesidad de fortalecer estas tareas, sin embargo, en ambos casos su experiencia y motivaciones indican lo contrario. En la práctica, lo administrativo representa lo que han venido desempeñando de manera preponderante desde que ingresaron al cargo, lo que por fuerza de la práctica han aprendido a realizar de forma cada vez más eficiente, tienen herramientas para ello y su atención significa cumplir con lo que la autoridad inmediata superior ordena. Además, la atención de lo administrativo y los asuntos de control han sido suficientes para mantener en funcionamiento la organización a la que pertenecen; la supervisión escolar, desde este punto de vista tiene lógica seguir haciendo lo mismo si lo que quieren es asegurar la continuidad de la organización.

Por otro lado, las motivaciones¹⁴ de los supervisores para seguir dentro de la supervisión no están puestas en hacer realidad la aspiración de convertirse eventualmente en un líder pedagógico o en mejorar lo educativo sino en mantener ciertos satisfactores que hasta ahora han podido obtener. Por ejemplo, una supervisora indica que lo que la motiva es “tener el reconocimiento de otras personas, saber que te valoran, saber que te aprecian, saber que estas ayudando a alguien a ser mejor [...] eso me fortalece” (E5). Mantener el control también es gratificante: “en la zona había muchos problemas entre maestros, maestros contra los directores, entonces el tranquilizar el ambiente, el hacer un ambiente en donde la idea principal es el trabajo en bien de los niños, eso es algo que me llena” (E2), “ver que con tu intervención resultan algunos cambios” (E4) “los maestros se concientizaron” (E6). Para los menos la motivación es mantener su empleo y una estabilidad económica: “los esquemas de retiro no son como que muy

¹⁴ Las motivaciones son lo que impulsa a las personas a actuar en cierto sentido, tienen tras de sí juicios de valor sobre lo que es bueno para uno mismo, lo que aporta valor y por tanto importa.

atractivos” (E3), “es escalar y buscar siempre una mejoría económica” (E1). En cualquier caso, existen motivos para mantener en curso las acciones hasta ahora realizadas.

Actualmente, ser supervisor significa ser alguien importante pues representa tener uno de los mejores puestos dentro del sistema educativo. Sobre lo que significa ser supervisor, alguien que ingresó por concurso de oposición expresa lo siguiente: “ser supervisor para mi es algo muy grande, también es un logro y una satisfacción para mi familia, [...] es el máximo cargo que hay en la educación porque el resto son de confianza [...] porque somos agentes que estamos en, vamos a decir, como que en la punta del triangulo” (EC3). En el mismo sentido, una supervisora que ingresó por escalafón responde así:

Es una función importante, dice el diplomado que somos el motor del cambio, que somos el impulso, que somos lo máximo, yo lo siento así, o sea de nosotros depende muchísimas cosas y profesionalmente pues yo me siento muy contenta, muy realizada, siento que mi trayecto formativo profesional pues ha llegado al máximo [...] para mi familia, mi función no es cualquier función, es una función importante y lo saben, y a veces dedico más tiempo y le quito tiempo a la familia y en la casa estoy trabajando [lo administrativo] y ni modo. (E5)

Ser supervisor también es una especie de premio: “ser supervisor es un premio al trabajo que hemos estado llevando por tantos años en el sector educativo [...] en base a estar comprometidos con lo que estamos haciendo, entonces también es un premio al esfuerzo, y ¿porque no? también es una mejora en el nivel económico y nivel de vida” (EC2). La importancia de la figura del supervisor escolar es refrendada en ocasiones por los maestros y la sociedad en general. Uno de los entrevistados rememora: “si llegas a un lugar y dices: soy el supervisor de tal zona de primaria. Te dicen: ah no, sí maestro, ¡pase!, o sea, el credencialismo, ¿no? Al final esa credencial de soy el supervisor te abre muchas puertas en instituciones gubernamentales, a nivel de educación [...] hay más opciones de conocer, hacer capital humano y ya es donde puedes crecer” (EC3). En las escuelas también prevalece la idea de que el supervisor es importante por su aparente capacidad de acción y decisión. Algunos supervisores narran su experiencia:

Piensan que podemos hacer y deshacer [...] hay escuelas donde no les gusta la práctica del docente y quieren que el supervisor vaya y le de la orden al director para que lo saqué. (GF1) A veces siento que incomodo a las personas [...] me ven llegar y se ponen estresaditos [...] siento que acomodan mejor las petacas y que se ponen nerviosos y que ya dejan de hacer lo que estaban haciendo (E5). Cuando llego a

una escuela nueva nadie sale de su salón, y digo: ah, es que ya se enteraron de que estoy aquí. (E2) Cuando llego dicen: vaya y dícales a todos los maestros que llegó el supervisor, pues sí, para que haya más orden, más todo. (GF2)

Ser supervisor escolar significa ser alguien importante, es tener uno de los mejores puestos de base dentro del sistema educativo, ser reconocido por otros y tener estabilidad laboral, sin embargo, también significa enfrentar situaciones imprevistas para las que no tuvo capacitación, pero sigue siendo responsable por los resultados. Para quienes ingresaron por escalafón también significa hacer un trabajo solitario y lleno de riesgos; intervenir de manera errónea en problemas, conflictos o situaciones ocurridas en las zonas les puede acarrear enemistades, problemas con la autoridad educativa e incluso problemas legales. En consecuencia, atender adecuadamente las cuestiones de control y algunas otras de tipo administrativo sigue siendo relevante.

Por otro lado, para desarrollar la función técnico-pedagógica el supervisor tiene pocas herramientas y desconfía en sus propias capacidades para llevarla a la práctica. Su ámbito de acción está limitado a la recomendación y el convencimiento del personal de los centros escolares y con excepción de un supervisor que ingresó por examen, los entrevistados consideran que no están lo suficientemente capacitados para realizar dichas tareas, además tienen dudas de si su intervención en este rubro servirá efectivamente a los maestros para mejorar su práctica o solo es un requisito que suma a la carga de trabajo del docente. Desde este punto de vista, no tendrá mucho sentido hacer algo que resulta difícil de realizar y además no existe certeza de si tendrá buenos resultados.

Los supervisores son conscientes de todas las funciones que por norma les corresponde hacer y todo lo que en la práctica están realizando, en consecuencia, al pedirles reflexionar sobre su práctica expresan sentimientos de impotencia e insatisfacción con su propia práctica. Hay quienes expresan: “ser supervisora para mi es una responsabilidad terrible, terrible” (E6). “Es como un compromiso más enorme [...] una gran responsabilidad” (E2). “es difícil [...] es una responsabilidad tremenda” (EC2). “Es la importancia, el impacto y la trascendencia de aportar algo” (E3). “Es un gran compromiso” (E1). Un supervisor comenta: “yo... estoy algo decepcionado de mi tarea [...] considero que no soy buen supervisor, considero que tengo bastantes deficiencias, considero que, mmm... lo que uno puede hacer en la supervisión no lo estoy haciendo, no cumplo de manera conveniente con esos parámetros que están determinados

para mi función [...] yo estoy insatisfecho con lo que hago (E4). En el mismo sentido, otro supervisor expresa: “la función de uno..., puede ayudar, pero con muchas limitaciones” (E1).

Finalmente, los supervisores no parecen tener una clara identidad. Por una parte, saben que ya no son aquella figura autoritaria, vinculada al sindicato, que podía ordenar y hacer cumplir lo que deseara dentro de las escuelas, tampoco son esa figura con discrecionalidad absoluta que podía no hacer su trabajo y nadie lo notaba. También saben que pese a sus continuos esfuerzos no han podido constituirse en aquel líder pedagógico que sugieren los documentos de política. Ahora deben justificar su labor ante una unidad regional que controla su asistencia y entrega de reportes, son los responsables de mantener el orden en su zona y atender las continuas demandas de su autoridad inmediata superior, todo esto los deja en una situación de simples piezas operativas del sistema educativo. El conjunto de aspectos individuales y colectivos antes descritos permiten identificar algunos marcos generales de acción que los supervisores han configurado en torno a su función, los cuales representan supuestos dados como verdaderos sobre cómo funciona el mundo organizacional donde laboran.

5.2.4 Marcos

A veces la intuición e imitación son la base principal para emprender una acción. Ello coincide con la idea de que “los individuos se conforman con lo que tienen, comparan notas, se imitan directa o indirectamente y luego operan como si tuvieran algún sentido de lo que estaba pasando, al menos por un tiempo” (Porac et al., [En: Weick, 1995: 400]), pero pronto, esa acción que surge por imitación o intuición comienza a ser coherente con el contexto donde tienen lugar y adquiere un sentido que proporciona el camino cognitivo hacia su propia continuación. Por ejemplo, una supervisora cuenta: “al principio, la intuición era la que mandaba [...] regresaba a la oficina y entonces hacia lo que podía, lo que calculaba que era mi función y lo que los mismos docentes me demandaban” (E5). En el proceso, indica, fue reflexionando y aprendiendo sobre qué otras cosas debían y podía hacer. Al cabo de un tiempo, su acción ya tenía una lógica, un sentido.

A través de un proceso de aprendizaje, similar al antes descrito, todos los entrevistados dan cuenta de un conocimiento empírico que les ha servido para reconocer al menos cinco marcos generales de acción. Importa recordar que los marcos, de acuerdo con Weick (2001), son supuestos compartidos acerca de cómo funciona el mundo, surgen como producto de momentos

pasados de socialización y tienen una gran influencia en cómo las personas interpretan las nuevas señales de su entorno, por tanto, orientan las percepciones y acciones futuras de las personas. Los cinco marcos de acción que emergen de la conversación de los supervisores entrevistados y de quienes participaron en los grupos focales, son los siguientes: 1) discrecionalidad para ejercer el cargo, 2) poder escaso, 3) compromiso desigual con lo educativo, 4) recursos insuficientes, y 5) escaso reconocimiento a su labor técnico-pedagógica.

a) Discrecionalidad para ejercer el cargo

En diferentes momentos, la autoridad educativa del estado de Aguascalientes ha establecido mecanismos de control para tratar de asegurar que los supervisores y supervisoras escolares hagan una labor más centrada en lo técnico pedagógico. Actualmente, por ejemplo, deben entregar su agenda mensual de trabajo al titular de la URSE, su plan de zona, reportes de trabajo, firmar su hora de entrada y salida de la URSE, informar si visitarán una escuela, elaborar informes de las visitas a las escuelas, y en ocasiones, entregar los formatos de la observación del trabajo docente en el aula (denominados instantáneas). El efecto neto que es observado por los propios supervisores es el incremento de sus tareas de escritorio pues el llenado de listas, reportes y formatos nunca ha garantizado nada. La mayoría de los supervisores expresa que, más allá de ciertas actividades de tipo administrativo¹⁵, la libertad de la que disponen para conducir su labor es muy amplia, no hay quien verifique lo que realmente hacen. Quienes ingresaron por escalafón indican:

El Instituto pretende tener mecanismos de control, [pero éstos] no dan la seguridad que efectivamente se lleven a cabo las actividades. (E6) Los supervisores antes y ahora hemos sido libres, han depositado en nosotros una confianza extrema. (E5) A pesar de que existe un oficio girado por la autoridad, cada quien hace lo que quiere, como quiere y cuando quiere. (E2) [En lo que respecta a planeación] tenemos, todos los supervisores, la libertad de decidir y de determinar, siempre y cuando lo justifiquemos. (E4)

De igual manera, los supervisores que ingresaron por concurso de oposición advierten la libertad con la que pueden actuar:

¹⁵ Un supervisor comenta sobre sus tareas de tipo administrativo: “no, lo administrativo no está suelto, eso se hace en tiempo y en forma por ejemplo esto de la estadística, eso no es a ver si lo quiero hacer después, o si lo quiero hacer o no [...] se tiene que hacer y para la fecha en que lo piden, ya si alguien se retrasa a lo mejor hay flexibilidad y lo esperan un poquito más, cuando hay problemas para no cumplir, pero todo eso se tiene que cumplir” (EC1).

La autoridad tanto nacional como local pues nos tienen muy sueltos, creo yo. [El trabajo de observación al trabajo docente] lo están dejando a que lo hagamos conforme a cada uno quiera. (EC1) Es discrecional, no hay, así como que una exigencia donde te digan usted tiene que ir tantas veces a tal escuela y darme el informe de a cuántos maestros acompañó. (EC3) Una ventaja es que tiene una cierta autonomía, [...] no somos del todo autónomos, pero si cierta autonomía en la toma de decisiones. (EC2)

Ambos grupos de supervisores (quienes ingresaron por escalafón y quienes lo hicieron por examen) coinciden en que el ejercicio de su función es altamente discrecional; tienen la libertad de interpretar, equilibrar, omitir o desviar algunas reglas genéricas. La diferencia es que para los supervisores que ingresaron por escalafón la discrecionalidad tiene una connotación más negativa que positiva, los testimonios exponen casos donde algunos supervisores frecuentemente usan su marco de libertades para aligerar su labor, ausentarse o atender asuntos personales durante su horario laboral, de ahí que cuatro de los seis entrevistados estén convencidos de que el control deben venir de fuera: el Instituto debe establecer más y mejores mecanismos de control para evitar casos de irresponsabilidad y desapego a la norma. Hay quien indica: “en esta función todo es si queremos, si queremos hacer la reunión, nosotros decimos si la queremos hacer bien, regular o mal [...] no hay vigilancia cercana, no hay verificación de que hice la observación al docente o me lo inventé, de que asistí a una reunión de capacitación, fui a trabajar a una escuela o solo firmé el libro de entradas [...] ya depende de la honestidad y de la ética profesionalidad de uno” (E5).

Por otro lado, quienes ingresaron por concurso de oposición identifican al menos dos usos diferentes de la discrecionalidad; la *discrecionalidad como libertad de elección*, para decidir qué hacer y cómo hacerlo, incluido lo técnico-pedagógicas y la *discrecionalidad como recurso* para dar una respuesta más eficaz y eficiente a las situaciones que enfrentan en su día a día, para resolver conflictos e incluso para emprender iniciativas innovadoras que salgan un poco por encima de la norma. Es decir, ven en la discrecionalidad la parte que da flexibilidad y oportunidad de ajustar su acción a situaciones específicas, e incluso útil para compensar la falta de recursos (Piore, 2011). Desde este punto de vista, la discrecionalidad es vista como algo que puede apoyar la labor supervisora. Algunos supervisores que ingresaron por examen ahondan:

Cada situación [...] es lo que da la oportunidad de tomar decisiones como autoridad o de gestionar o de acompañar o de aconsejar y algunas veces hasta de obviar, la verdad, o sea hacerte de la vista gorda como se dice, como que no lo ves, para que las cosas sigan fluyendo. (GF2) No puedes estar siempre exige y

exige y exige, o sea, tienes que dar como que un equilibrio. Eso es lo que he aprendido, porque inicialmente sí era yo mucho muy rígido, [ahora] busco equilibrar [la norma y] la situación del maestro [...] porque sí estamos para entender al compañero, aunque no podemos dejar de ver que está por el aprendizaje de los niños. (EC3)

La discrecionalidad con la que actúa el supervisor escolar es descrita como algo hasta cierto punto normal, algo que históricamente ha existido y que ha sido mayor con sus antecesores, lo cual explica que cuando ellos fueron maestros o directores la presencia del supervisor escolar en la escuela era casi nula. Quienes ingresaron por escalafón, recuerdan:

En todos mis años de servicio como maestra [23 años] me visitaron como dos, tres veces, pero nomás para saludarme. (GF1) Era una libertad absoluta [...] mientras estuvieran los documentos a tiempo con eso se conformaban. (E5) Pocas veces asistían con uno y casi siempre eran nada más para cuestión administrativa. (E1) La función del supervisor se centraba más que nada en puro control. (E2) El contacto que teníamos con ellos era a la hora de la entrega de cuestiones administrativas, [por lo demás] éramos libres en el sentido de la práctica educativa, cerrábamos nuestra puertita y nadie nos observaba. (E4)

Incluso cuando el supervisor realizaba tareas de tipo técnico-pedagógicas la discrecionalidad era evidente. Un supervisor que ingresó por escalafón recuerda su experiencia: “él [el supervisor] daba la orden a mi directora [...] dígame que lo espero en la oficina, la razón nunca me la manifestó y él me llevaba a las escuelas; a ver maestro vamos a visitar a esta escuela y saliendo me preguntaba a ver ¿qué le pareció esta escuela, ¿qué observó? [...] ¿por qué esto así o tú por qué estas haciendo esto de esta manera?” (E3). En ese entonces, algunos supervisores hacían actividades de tipo técnico pedagógico, pero bajo sus propios criterios.

Quienes ingresaron por examen, hace poco menos de tres años, tuvieron experiencias muy similares a quienes obtuvieron su plaza por escalafón. En grupo de discusión, los siete participantes recuerdan que cuando fueron maestros o directores, hace menos de un lustro, era muy frecuente que sus supervisores aprovecharan a su margen de libertades para faltar a sus responsabilidades:

[Cuando era maestra], en una sola ocasión tuve una vista del supervisor, pero fue una vista de entrada por salida [...] una en 16 años! (EC2) Antes la función supervisora tenía más el papel o la misión fundamental de lo que era el control y el monitoreo [...] al supervisor incluso se le llamaba inspector o ¡el espantor! y se veía como una figura fiscalizadora. (GF2) Yo sabía quien era mi supervisora y acudía a la URSE porque

sabía que le tenía que entregar documentación [...] pero incluso mi compañero de la otra comunidad, él llegaba a las 9 y se iba a las 12 [...] y ella [la supervisora] usaba frases como: no, no, es que yo sé que ustedes están cumpliendo, no me preocupo, confío en ustedes y nunca nos visitaba. (EC3) Ellos no se enfocaban a lo que ahora nos están pidiendo que nos enfoquemos; a lo técnico pedagógico. (EC4)

Los diferentes testimonios muestran que antes y ahora los supervisores escolares han gozado de un importante margen de discrecionalidad. Aunque quienes ingresaron por examen logran ver la parte positiva de la discrecionalidad, todos dan por echo que esta es una característica que define el contexto en el que operan los supervisores y cada uno decide cómo utilizarlo para ejercer su labor, pues la autoridad educativa está rebasada para dar un seguimiento puntual a estos agentes.

b) Un poder escaso

A pesar de la amplia discrecionalidad de la que disponen los supervisores para ejercer su labor al interior de las zonas escolares, dichos agentes consideran que tienen un escaso poder para tomar decisiones y generar cambios importantes en lo educativo. Todos los entrevistados indican que, en la práctica, no son esas personas que a veces los maestros y los padres de familia piensan que son. Su poder de influencia dentro de las URSE y de las propias escuelas casi siempre queda reducido a la sugerencia y el convencimiento de las personas. Al hablar de sus logros, un supervisor escolar que ingresó por concurso de oposición indica lo siguiente: “los logros no son muy evidentes porque en las escuelas no hay mucha disposición al cambio, pero estoy sembrando semillitas haber en donde florecen [...] y constantemente estoy insistiendo, insistiendo como la gota que insiste en la roca” (EC1).

Quien a la fecha tiene 13 años como supervisor recuerda que, antes creía que su cargo implicaba tener un trabajo con mejores condiciones laborales, pero también de mayor influencia sobre lo educativo. En particular cuenta que: “como supervisor fue un poco menos la problemática [...] es una situación distinta, es una presión menor” (E4). Sin embargo, lo que no ocurrió fue que por ocupar una posición jerárquicamente superior tendría mayor capacidad de acción y decisión:

Cuando fui director observaba que algunos compañeros tenían deficiencias, yo procuraba aconsejarles, orientarles, pero algunos hacían caso, otros no y otros incluso mostraban oposición, se amparaban con el sindicato y total que venía la amenaza: te vamos a despedir y cuestiones así [...] independientemente de

que tuviésemos la norma a nuestro favor [...]. Entonces ya me voy a la supervisión y yo decía: ¡oh aquí sí voy a poder! ¡Pero no, resulta que no! (E4)

Quienes ingresaron por escalafón consideran que progresivamente han perdido poder de acción y de decisión. Por ejemplo, con las URSE y la reforma que comenzó en el 2013 percibieron un debilitamiento de su poder jerárquico y decisonal. Jerárquico porque las adecuaciones estructurales significaron que el supervisor dejaba de tener personal a su cargo; los asesores pedagógicos y administrativos pasaron a depender de la URSE y los centros de maestros desaparecieron. Perdieron poder decisonal porque ahora el supervisor debe obtener el visto bueno de su jefe de sector, del titular de la Unidad y del Instituto para emprender cualquier iniciativa que implique la aprobación de la autoridad superior. El número de intermediarios incrementó con la figura de los titulares de URSE.

Por otra parte, las URSE dejaron de servir para emprender iniciativas regionales y para establecer una comunicación cercana entre supervisores y autoridad educativa, ahora las unidades regionales representan más bien una instancia administrativa más que sirve para recibir y operar indicaciones. Una supervisora expresa: “a la región llegan indicaciones de la autoridad local que no son para discutir son para atender, son decisiones que de allá vienen y ya nada mas nos la comunican y tenemos que hacerlo [...] pero también hay ocasiones que sí se consulta, por ejemplo, cómo celebramos la navidad en diciembre, como le hacemos, que opinan y tomamos una decisión democrática” (E5). Una supervisora coincide: “a veces tomamos acuerdos pero que sean acuerdos maravillosos o que vayan a impactar, pues no” (E6). Entonces, la acción del supervisor parece limitada a cuestiones secundarias, al menos sobre los asuntos más relevantes.

Aunque los supervisores son, teóricamente, el eje fundamental de las unidades regionales, los entrevistados toman distancia de lo que sucede al interior de las URSE. Por ejemplo, existe consenso en que dentro de las unidades existen problemas de coordinación, comunicación y de autoridad sobre las que son ajenos:

Las triangulaciones de información en la URSE hacen que se pierda o se distorsione la información [...] cada titular maneja o permite ciertas circunstancias en cada unidad regional, entonces mientras por acá estamos pidiendo esto y no permitimos ciertas cosas, allá sí se los permiten. Entonces, quien queda mal con los maestros es uno. (GF1) Si se supone que los titulares se reúnen con la autoridad deberían tener también la autoridad de determinar que se lleve a cabo tal y como lo está requiriendo el Instituto. Pues

mientras yo me apego a lo que me está indicando mi autoridad hay compañeros supervisores que no lo hacen. (E2)

Los problemas al interior de las URSE son atribuidos a los titulares de región y a una estructura ocupacional incompleta, más que a la acción del propio supervisor escolar. Ante tal situación, los entrevistados expresan sentimientos de impotencia y resignación. De alguna forma han aceptado que su función radica fundamentalmente en acatar y hacer cumplir las ordenes que reciben de sus superiores, aunque así no lo deseen. Un supervisor recuerda: “hace dos días una maestra me dice: maestro a ver si no exploto con la siguiente actividad que me está solicitando, pero esa frase es muy significativa, ¡a ver si no exploto! (GF2)” Otro supervisor, reflexiona sobre las constantes inconformidades que recibe de parte de los maestros y concluye a modo de auto justificación: “es que al final lo único que ejerces es, pues... lo que te indica la autoridad porque esa es tu función, hacer que todos cumplan, que cumpla el maestro, que cumpla el director” (EC3). La situación anterior refuerza la idea de una fuerte dependencia de los supervisores hacia la autoridad educativa estatal.

Quienes ingresaron por escalafón coinciden en que su poder dentro del sistema educativo ha ido de más a menos. Un supervisor precisa: “la presencia y autoridad del supervisor como que se ha perdido [...] hay cosas que uno ya no maneja, ya no controla, [como] las ordenes de los intendentes o de otras personas afines de las escuelas, algunas no pasan por la supervisión, lo que sí pasa por la supervisión son los problemas que ellos generan” (E3).

Aunque la falta de poder formal es parte de la justificación de por qué el supervisor escolar no desarrolla un trabajo más académico con las escuelas, algunos contraejemplos sugieren que el problema no solo radica en la falta de un poder legal o factico. Por ejemplo, anteriormente el sindicato era un poder factico que impedía al supervisor aplicar la norma, sin embargo, a raíz de la reforma del 2013, algunos supervisores afirman que esta situación cambió:

Antes, si yo le llamaba la atención a un compañero que a su juicio fuera una trasgresión a sus derechos, bueno, rápidamente el sindicato ya defendía a su maestro a capa y espada [...] Entonces no había gran cosa que hacer en ese sentido. (E4) [Actualmente,] ya está más fortalecida la parte institucional [y] uno como parte de esa estructura oficial, uno puede aplicar la normatividad: tus faltas yo te descuento, tu faltas más de tres días yo te levanto acta administrativa que luego puede ser el cese, porque en la vía jurídica está establecido y ya se puede hacer. (E1)

El problema es que pocos supervisores dan cuenta de hacer uso de sus atribuciones normativas para hacer cumplir la norma e impulsar nuevas iniciativas técnico-pedagógicas, quienes lo han intentado narran que suelen ser tachados de insensible por no considerar las situaciones personales por las que pueden estar pasando los docentes, por agobiarlos con más carga de trabajo, comienza a ser visto más como una amenaza que como un apoyo y en ocasiones es relegado. Un supervisor expresa en tono de queja: “es que como que me excluyen [...] no me invitan [los directores] a las reuniones de padres de familia, piensan que yo voy a hacerlos quedar en mal o a preparar a la gente contra ellos o piensan que a la mejor lo que uno les va a decir va a afectar a ellos porque si yo les digo: no, es que si ven que el maestro está actuando mal vayan conmigo y díganmelo, o sea como que muchos lo pueden tomar en ese sentido” (E1). Desde este punto de vista, el dilema de si el supervisor necesita más o menos poder para ejercer una función técnico-pedagógica parece inclinarse hacia la idea de que esta figura no requiere de más poder o atribuciones legales sino más bien requiere de formas de involucrar a los diferentes actores educativos en un proyecto común donde lo técnico pedagógico tenga un lugar esencial.

c) **Compromiso desigual con lo educativo**

Ligado al sentimiento de incapacidad para hacer cumplir la norma y operar una función técnico-pedagógica al interior de las escuelas, está la impresión de vulnerabilidad provocado por la creencia de que existen muchos otros agentes que son una amenaza porque solo ven por su propio beneficio y dificultan a los demás hacer adecuadamente su función. Para los entrevistados, especialmente para quienes ingresaron por escalafón, es una realidad que las autoridades educativas y muchos centros escolares no tienen un serio compromiso con lo educativo.

Entre los entrevistados existe consenso en que la misión de todo trabajador de la educación es “que el niño aprenda, que reciba un servicio educativo de calidad” (GF1). Sin embargo, en la práctica observan que esto no es así. En colectivo, algunos supervisores discuten y coinciden en que los puestos de las autoridades educativas estatales “son posiciones políticas [...] ellos no entienden en verdad la cuestión educativa ni qué es para lo que debieran de estar funcionando y operando ahí [...] mucho se reduce a tráeme un oficio para ver si tengo y te doy y entonces nos desenfocamos de nuestra misión que son los niños” (GF1). “Lamentablemente esos cargos los dan por medios políticos” (E2).

Otros supervisores señalan con decepción: “quienes luego están arriba no entienden más que de cuestiones políticas, ascensos, dinero, entonces es triste” (E4). “El grueso de nuestras autoridades lejos de buscar fortalecer el sistema educativo y mejorar la educación, están viendo como cuidar su posición o cómo mejorarla dentro de una estructura que se maneja más bien por intereses políticos que por cuestiones académicas” (E1). Los referentes anteriores refuerzan sentimientos de desconfianza y un convencimiento de que desde los niveles superiores no existe un compromiso con la educación. Esto conectado con la idea de que la solución a los problemas que enfrenta la supervisión, en particular, y la educación, en general, debe venir de arriba termina por configurar un escenario de paralización.

En los grupos de discusión hay acuerdo en que, en el discurso, la autoridad educativa transmite el siguiente mensaje: “que nosotros debemos de buscar con nuestro trabajo, con nuestra función, con nuestro actuar, la mejora de los aprendizajes, ese mensaje ha venido directo o implícito en las actividades en las cuales se nos convoca o tenemos que participar” (GF1), pero en la práctica, su mensaje es otro: “evitar que los conflictos escolares lleguen al Instituto” (GF1 / GF2) y cumplir con los requerimientos, casi siempre de tipo administrativo, que la autoridad educativa les solicita. Lo técnico pedagógico queda en último plano.

La diferencia entre quienes ingresaron por examen y quienes ingresaron por escalafón es que los primeros no hablan de “la autoridad” como un ente ya hecho, como algo sólido que no puede cambiarse, sino que se refieren a las personas: los titulares de región, los encargados de las capacitaciones, los encargados de los departamentos, etc. De modo que, si bien consideran que algunas autoridades no han puesto interés en hacer efectiva la descarga administrativa y en proveer los recursos necesarios a la supervisión para realizar una tarea más académica, enfatizan que hay otras autoridades que los han apoyado, que han hecho bien su trabajo (como los de formación continua y quienes implementaron el servicio profesional docentes y les dieron la oportunidad de acceder al cargo) y tienen interés en lo educativo. Algunos, incluso se ven así mismos como representantes de la autoridad.

Un supervisor, cuenta que cuando era maestro era muy crítico de las autoridades pero ahora que se ve del otro lado, observa que ser autoridad no es fácil; debe encontrar el punto medio entre ser comprensivo y cuidar que el cumplimiento de la norma, así como hacerse respetar como autoridad, ello incluso ha generado que pierda la confianza de sus antiguos compañeros: “como que ya te excluyen de los círculos de convivencia [...] ya no entras en su círculo, ya no

hay la misma confianza, ya te ven diferente, ya hay prejuicios como: no es que ya es el supervisor ya se siente más que uno” (EC3). Esto es particularmente revelador porque estos agentes tienen una visión más amplia de la autoridad, permitiéndose ver las particularidades, las situaciones, personas y condiciones bajo las cuales puede existir corresponsabilidad en la atención de lo educativo.

En cuanto a los colectivos escolares, todos los supervisores entrevistados coinciden en que existen maestros que no están comprometidos con lo educativo y no reciben bien ciertas iniciativas de tipo técnico pedagógico. Una supervisora indica que es frecuente enfrentarse a la situación de “yo [supervisor] te quiero ayudar, pero yo [maestro] no quiero que me ayudes, o sea tenemos que empatar quiero ayudarte, quiero que me ayudes y así podemos hacer las cosas, pero si yo te quiero ayudar y tú no te dejas cuesta mucho trabajo” (E5). De igual forma un supervisor que ingresó por examen narra la situación de algunos de sus docentes que tienen un salario que apenas les alcanza para subsistir, sin embargo, todas las veces que ha intentado que estos maestros tomen cursos de actualización, talleres y participen en concursos para escalar en la función obtiene respuestas negativas pues no están dispuestos a dar más de su tiempo laboral e incluso se respaldan en la ley para no hacer más de lo que les corresponde, para este supervisor es necesario encontrar nuevos mecanismos que motiven a los docentes a superarse y hacer mejor su labor pues ni el salario ni las posibilidades de acceder a un mejor puesto parece ser un incentivo suficiente.

Por otra parte, en opiniones cruzadas entre supervisores existe acuerdo en que aún existe un reducido grupo de estos agentes que tampoco está interesado en hacer diferente su labor, que prefiere conducirse como tradicionalmente lo ha hecho y más allá de sus capacidades no tienen la disposición para involucrarse en lo técnico pedagógico, aspecto que más impactaría en la mejora educativa. En suma, existe una percepción compartida de que muchos trabajadores de la educación no tienen interés ni un compromiso real con lo educativo. Una situación que parece difícil de transformar dado que implicaría romper con lógicas, intereses y voluntades ajenas al supervisor.

d) Recursos insuficientes

Los recursos escasos son una condición común en los entornos burocráticos; situación ante la cual los burócratas pueden evadir su responsabilidad y minimizar el impacto de su función en

la población a la que brindan un servicio. Como indica Lipsky (1969) “le permite al burócrata de la calle decir (a sí mismo y públicamente) con mayor confianza: cualquier falla que se me atribuya puede entenderse como una falla en darme las herramientas para hacer mi trabajo” (p. 17).

La falta de recursos ha sido uno de los reclamos históricos de la supervisión escolar en Aguascalientes. Con la instauración de los CDE las supervisiones fueron dotadas de mejores condiciones materiales y de infraestructura, de ahí que actualmente, todos los supervisores participantes afirman estar satisfechos con la mayoría de sus condiciones laborales (Ver apartado 5.2.2). Sin embargo, persiste un importante reclamo por no contar con los recursos, ni materiales ni humanos, para desempeñar adecuadamente su labor, especialmente la técnico-pedagógica. En este reclamo llama la atención que los supervisores solicitan los recursos que necesitan, pero también los que creen que merecen, donde puede observarse la importancia de sus expectativas.

Todos los entrevistados coinciden en que necesitan de materiales y recursos humanos adicionales para ejercer mejor su función. Además, en los grupos de discusión todos los supervisores hacen referencia, en repetidas ocasiones, a las condiciones diferenciadas con las que trabajan respecto a supervisores de otras entidades, como Jalisco, Sonora y Guanajuato, donde observan que sus colegas disponen, según sus declaraciones, de vehículo oficial y viáticos para hacer las visitas a las escuelas, de apoyo para adquirir materiales, cuentan con hasta tres apoyos pedagógicos y un apoyo administrativo por zona escolar. Ello lo interpretan como una situación injusta que deriva de la falta de compromiso de la autoridad educativa estatal para darles los recursos que corresponde a su cargo.

A pesar de lo anterior, también existe consenso en que la autoridad difícilmente les dará todos los recursos y condiciones que requieren. En ese contexto, tres de los diez supervisores entrevistados piensan que ello no es un impedimento para realizar su función adecuadamente. “Cuando te interesa y quieres tener las cosas bien, no te importa gastar” (E2) dice una supervisora. En principio, es notable la diferencia en como cada supervisor decide organizarse con independencia a los recursos que recibe del IEA. Por ejemplo, mientras que algunas oficinas apenas disponen de un estante con escasos libros, un ordenador y folders con documentos; otras oficinas, aún las que recientemente fueron ocupadas, cuentan con estantes llenos de carpetas forradas y etiquetadas para cada asunto que deben atender este ciclo escolar (cerca de 20

carpetas), libretas de colores para llevar el control de cada una de sus escuelas, paquetes de folders con el nombre de cada escuela para las próximas visitas, libreros llenos de materiales, impresoras y ordenadores personales, listas agrandadas y pegadas en la pared, calcomanías para ir señalando la documentación ya entregada, archiveros, controles internos, agendas, documentos de trabajo empastados, elementos decorativos e incluso una pequeña alacena para ofrecer café y galletas a las visitas. Todos estos materiales que diferencian a cada oficina son adquiridos de manera personal por el supervisor.

Para realizar talleres, cursos y reuniones de capacitación organizados por la zona escolar no existe un apoyo oficial específico, sin embargo, quienes tienen interés en realizarlos buscan distintas alternativas para llevarlos a cabo. Una supervisora que ingresó por escalafón cuenta el largo proceso que ha tenido que seguir para que el Instituto le apoye con el costo de algunos materiales que usará para capacitar a sus maestros. Otro supervisor que ingresó por concurso de oposición cuenta que el prefiere invertir de manera personal en estos eventos:

Los que buscamos que las cosas vayan de buena manera no nos limitamos y le estamos invirtiendo, habrá quien sí diga yo de mi sueldo no le meto ni un cinco y muy respetable, pero se limita en varias cuestiones, [Por ejemplo], para esta capacitación, el hecho de darles las carpetas a los maestros, de personalizarlas, ponerles un logo, en fin, todo ese tipo de gastos salen de mi bolsillo. [...] Lo del proyecto del año pasado, que se los di a los directores y a un maestro de cada escuela, lo hicimos en un salón de un hotel y yo pagué todo, incluyendo los desayunos. Eso no salió del Instituto de Educación, fue de mi bolsillo, si quiere por decisión personal. (EC2)

El mayor reclamo tiene que ver con lo que denominan la existencia de *estructuras ocupacionales indefinidas* y *equipos de supervisión incompletos*. Actualmente, todos los supervisores disponen de un apoyo administrativo compartido entre dos supervisores y la mayoría cuentan con un ATP con perfil deseable, sin embargo, esto apenas es una parte de lo que saben que por norma les corresponde: dos ATP por promoción, uno por reconocimiento y un apoyo administrativo. A lo anterior suma la condición de que los apoyos administrativos ya no dependen del supervisor por lo que algunos consideran que han perdido compromiso con la zona escolar:

Los administrativos están basificados para atender las actividades administrativas de la Unidad, no para atender a la supervisión, eso les quita el compromiso real con la supervisión (E1). Suele ocurrir que autoridades de mayor jerarquía, de pronto les asignan tareas [...] a veces les delegan otras situaciones y ya

no contamos con él [...] si tu le llamas, te dicen: profe es que estoy haciendo esto, no puedo hacer lo que usted me pide, y es donde las estructuras ocupacionales no están tan bien definidas. (GF2)

Con los ATP existe una situación parecida a los apoyos administrativos. Ellos están integrados al mismo tiempo a una zona, a un equipo de asesores regional y al SATE, en consecuencia, dependen tanto del supervisor como de la URSE y del Instituto, y aunque en todos los casos realizan actividades de tipo pedagógico, éstas no siempre están articuladas:

Yo no sé en la actualidad ni como estén porque los ocupan para un lado, para el otro [...] luego tengo que cancelar la visita que tenía programada el asesor a la escuela porque ya lo solicitaron del Instituto o de la URSE. (E6) Hay muchas cosas que se dejan de hacer o que se hacen mal [...] están un tanto desvinculados y a fuerza de tanto estar sin este apoyo uno también como que no ha logrado todavía consolidar ese apoyo. (E1) Por ejemplo, hoy mi asesor técnico no acudió porque lo citaron del Servicio de Asistencia Técnica a las Escuela (SATE) para hacer otro tipo de actividades del Instituto, entonces tu dices ¿de que se trata? (GF2)

Adicionalmente, la mayoría de los supervisores entrevistados considera que los apoyos administrativos no tienen un perfil adecuado:

Tenemos administrativos que son oculistas [...] no están en esas funciones las personas adecuadas. (GF2) Mi administrativo antes estaba en el almacén del Instituto [...] y pues le faltan muchas habilidades de redacción, de comunicación, de sistematización de la información. (EC3) Le faltan algunas herramientas sobre todo el manejo de la computadora y de las plataformas. (EC4) En lo que llevo en la función supervisora, no me ha tocado ningún buen administrativo. (GF2) El actual ya lleva varias semanas que está ausente. (EC1)

Este marco mantiene abierta la disyuntiva de si deben darse más o menos recursos humanos de apoyo al supervisor escolar. La razón es que en el pasado el discurso fue que estos agentes dejaron de hacer su trabajo, incluido lo técnico pedagógico porque tenían apoyos que hacían todo, y ahora no lo hacen porque no tienen suficiente apoyo. Aún así, en ambos escenarios hay referencia a supervisores que cumplen con sus labores, incluidas ciertas tareas de tipo técnico-pedagógica, ello sugiere que ejercer una función académica va más allá de la simple disposición de apoyos; aunque estos la facilitarían si son utilizados adecuadamente.

e) Escaso reconocimiento a la labor técnico-pedagógica

Las representaciones¹⁶ de los entrevistados coinciden en que para los demás actores del sistema educativo (autoridades, directores, maestros, padres de familia) el trabajo técnico pedagógico del supervisor escolar no es importante. De las autoridades educativas, consideran que estas solo esperan que los supervisores mantengan el control en las escuelas y que entreguen puntualmente la documentación requerida, lo demás parece secundario y opcional. Si algún supervisor decide esforzarse por hacer tareas de tipo técnico pedagógico sabe que no va a recibir ningún tipo de reconocimiento por ello. Algunos supervisores reflexionan al respecto:

No hay una autoridad más arriba de nosotros que valore las actividades de la función supervisora [...] hay reconocimientos por años de servicio, por evaluación [...] pero ese reconocimiento no dice si lo hice bien o lo hice mal. (E5) Una de mis zonas tuvo el logro educativo más alto [...] y para estos tiempos pues nadie te lo reconoce simplemente queda en ti mismo [...] los compañeros titulares y jefes de sector creo que no se ocupan ya en esos detalles. (E4) Hasta ahorita no se ha dado el reconocimiento [por buen desempeño], ni de parte del titular ni de parte de las autoridades locales. (EC4)

Aunque la autoridad educativa a veces busca reconocer a los supervisores con un perfil más académico y proactivo, esto no siempre motiva a dichos agentes. Por ejemplo, para un supervisor que ingresó por concurso de oposición cuando algunas autoridades lo invitan a impartir algunos cursos es un reconocimiento: “me motiva el reconocimiento de mi trabajo por parte de los demás compañeros y de la autoridad educativa local dado que me invitan a participar con ellos y a capacitar a los demás compañeros” (EC3). En cambio, para otros solo significa tener más trabajo y descuidar su propia labor en la zona. Una supervisora reflexiona por un momento y argumenta lo siguiente: “sí hace falta algo que lo motive a uno porque ahorita pasa esto: cuando el Instituto llama a alguien para que apoye, para mandarlo a México a que le den una capacitación y luego venga a bajarla en el estado, dicen: a pues hay que enviar a este supervisor porque es especial, es muy trabajador, es bueno. O sea, es eso, ese es el reconocimiento: ¡que le dan a uno más trabajo!” (E2). Otro supervisor comenta: “no me gusta cuando lo llaman a uno de allá porque uno hace el esfuerzo por trabajar doble [en su zona y el

¹⁶ Modelo mental de cómo otros ven su rol. Este sirve para proporcionar a los individuos información sobre las interpretaciones de los demás, y también para ampliar sus propias interpretaciones.

Instituto] y al final resulta que terminamos haciendo y justificando el trabajo de otros [...] ellos son los que quedan bien” (EC2).

Por otro lado, el trabajo que hacen los supervisores en las escuelas no siempre es bien recibido. Algunos supervisores narran que el simple hecho de presentarse en las escuelas puede generar en los maestros incomodidad y sospechas mal fundadas de por qué está en la escuela. Algunos maestros, sobre todo los que tienen más experiencia, no están acostumbrados a que el supervisor entre a sus aulas y no reciben bien la retroalimentación; no parecen estar dispuestos a cambiar la forma de trabajo que han hecho por tantos años. Al respecto, ocho de los diez entrevistados han enfrentado al menos una vez a maestros que reciben sus intervenciones y recomendaciones (como modificar su práctica, participar en cursos de actualización, fortalecer sus planeaciones, preparar mejor sus clases, usar mejores recursos didácticos, etc.) como una carga más de trabajo, no como un apoyo. Además, debido a que las actividades de tipo técnico pedagógico están focalizadas, es decir, implica un trabajo personalizado con el director, con los maestros en lo individual o con grupos reducidos de maestros, esta labor, cuando es realizada, generalmente queda oculta pues solo quienes reciben la atención saben del trabajo realizado con el supervisor y tampoco es un trabajo que sea reconocido por los colectivos escolares.

Los entrevistados consideran que los padres de familia y la sociedad en general no saben cuáles son sus funciones como supervisores. Hay quienes consideran que los padres de familia tienen “ideas erróneas, no conocen debidamente cuál es la función de cada una de las instancias [incluido el supervisor], y hasta donde llega el límite de autoridad de cada una” (GF1) “algunos no saben ni quién es uno [o] creen que somos quien tienen el control y hacen y deshacen a su antojo, primero buscando un bien personal sin tener realmente el interés de ayudar” (E1). Todos los entrevistados que ingresaron por examen coinciden en que la sociedad en general generalmente los ve como simples instancia de control y vigilancia:

Creo que la gente nos percibe como el inspector, de la función de control y de la función administrativa. (EC1) Nos ubican como una autoridad [...] que estamos a cargo de las escuelas, que vigilamos que las cosas estén de la mejor manera, prestándose el servicio, pero yo creo hasta ahí. (EC2) La sociedad te sigue viendo como una autoridad [...] quien al final puede regular ciertas condiciones propias de la escuela. (EC3)

En general, existe consenso en que la proyección de la figura del supervisor en la sociedad está basada en la idea de que esta figura es quien resuelve los problemas en las escuelas, no quien apoya los procesos de enseñanza - aprendizaje.

Ellos saben que el supervisor es quien va a revisar que trabajen los directores y maestros. (E1) Dificilmente llega un padre de familia para decirle oiga mi hijo veo que está mal y si ve que está mal llega a reclamar no para pedir orientación sobre como apoyarlo. (GF1) Todavía no se llega a la percepción de la función como un apoyo, como un acompañamiento, como asesoría académica. (E5) Lo ven, así como alguien que es el que manda, no ven que esa autoridad tiene que ver con el sentido técnico pedagógico que se maneja adentro de las escuelas. (EC4) No se han dado cuenta que nosotros estamos siendo encomendados, de un tiempo a la fecha, como los principales gestores de lo pedagógico en las zonas escolares. (EC1) [Aún prevalece] “el concepto del supervisor de toda la vida, que es el que va a fiscalizar, que va a castigar si encuentra algo mal” (E5).

La permanencia de un concepto tradicional del supervisor escolar genera varios inconvenientes: 1) los colectivos escolares tienen temor del supervisor y tratan de simular, ocultar o modificar temporalmente algunas prácticas. Al respecto, un supervisor que ingresó por concurso de oposición advierte que “la presencia de la supervisión allá [en la escuela] es disuasiva, o sea, muchas cosas cambian, pareciera que disfrazan todo pues porque estas ahí, pero ya te vas y todo vuelve a la normalidad” (EC3); 2) el supervisor puede alimentar la falsa idea de que sus escuelas no tienen problemas y no requieren de acompañamiento. Una supervisora indica “en ocasiones dices tu, vas a las escuelas que más te necesitan, a donde tu sabes que se presenta a lo mejor alguna irregularidad, que no está funcionando alguna situación” (GF2) pero si piensan que una escuela no tiene problemas no será atendida; 3) al observar que la participación de los colectivos escolares es escasa, el supervisor puede optar por imponer actividades o estrategias diversas, lo que alimenta relaciones tensas y conflictivas.

Finalmente, el reconocimiento entre pares por hacer un buen trabajo también es escaso. Aunque la mayoría dice saber a grandes rasgos como trabajan sus colegas; es decir, tienen expectativas y referentes de cómo los demás supervisores laboran e intervienen en sus escuelas. Cuando se les pide decir si admiran a algún compañero supervisor por su buen desempeño, solo un supervisor que ingresó por escalafón refirió a otro de sus compañeros como alguien a quien admira por su empeño, tenacidad y capacidad para hacer todas las funciones que le competen, incluido lo técnico pedagógico. Tres de diez entrevistados refieren a supervisores que ellos

tuvieron cuando fueron maestros o directores, la mayoría ya jubilados, los demás dicen que no admiran a ninguno, alegando que esto puede deberse a que su relación es “muy superficial porque cada uno anda en su mundo, anda con su propia agenda, anda haciendo lo suyo” (E6), “estamos cada uno como en una isla” (E1), y por ende creen que quizá no conocen a fondo lo que hacen los demás.

Los cinco marcos de acción anteriores representan aquello que los supervisores escolares dan como cierto respecto a cómo funciona la supervisión. Además, existe cierto consenso, sobre todo entre quienes tienen más años en el cargo, en que eso difícilmente podrá cambiar: no creen en la posibilidad de eliminar la discrecionalidad negativa con la que actúan algunos de sus compañeros, tampoco en que puedan tener un mayor poder de acción y decisión dadas las circunstancias actuales, saben que no pueden obligar a que los demás asuman un compromiso con lo educativo, no esperan que en el corto o mediano plazo la autoridad educativa los provea de todos los recursos que requieren y reconozca a quienes hacen tareas académicas. Lo anterior refuerza un sentido de impotencia, sensación de vulnerabilidad y desventaja respecto a otros agentes educativos para intervenir y transformar lo educativo; un escenario que resulta totalmente contrario a la idea de hacer de la supervisión escolar el principal motor de cambio dentro del sistema educativo, como algunos autores y como lo establece el diplomado *Una supervisión efectiva para la mejora del aprendizaje de nuestros alumnos*, el cual forma parte de la estrategia nacional para la formación de supervisores escolares.

Es importante notar que quienes ingresaron por examen también reconocen los cinco marcos aquí expuestos, sin embargo, perciben algunos aspectos que los haría diferentes a como tradicionalmente han sido interpretados. El cuadro 15, muestra algunas de estas diferencias.

Cuadro 15. Diferencia entre grupos de supervisores (escalafón y concurso de oposición)

Marco general de acción	Ingreso por escalafón	Ingreso examen
1. <i>Discrecionalidad</i> : libertad para actuar, interpretando, sesgando u omitiendo las normas.	Predomina connotación negativa: discrecionalidad vinculada a la irresponsabilidad del supervisor.	La discrecionalidad también permite actuar con flexibilidad y atender cada situación de forma pertinente.
2. <i>Poder limitado</i> : incapacidad para influir en la acción de los colectivos escolares e intervenir en la toma de decisiones importantes.	Los supervisores han perdido progresivamente poder de acción y de decisión. Las URSE debilitaron su poder jerárquico (sin subordinado) y decisional (toma de decisiones).	El poder de los supervisores está limitado a la sugerencia y levantar actas administrativas en las escuelas, aún así pueden generarse cambios.

Cuadro 15. Diferencia entre grupos de supervisores (escalafón y concurso de oposición)

Marco general de acción	Ingreso por escalafón	Ingreso examen
3. <i>Compromiso desigual con lo educativo:</i> no todos los actores están comprometidos con la educación.	La autoridad y otros agentes educativos y sociales no tienen interés en mejorar la educación.	Algos actores a veces muestran resistencia o poco compromiso para generar cambios en lo educativo.
4. <i>Recursos insuficientes:</i> la autoridad incumple en dotar los recursos necesarios para realizar la función.	Los ATP son insuficientes igual que los administrativos.	Es posible compartir apoyos entre supervisores e invertir para hacer que las cosas funcionen.
5. <i>Escaso reconocimiento:</i> la autoridad educativa y la sociedad en general no reconoce el buen desempeño del supervisor escolar.	El trabajo técnico pedagógico queda oculto, la autoridad no lo reconoce, los colectivos no lo aprecian y los padres no lo ven. Actualmente ninguno admira a un colega por su buen desempeño.	Entre supervisores existe reconocimiento por el buen desempeño. A veces la autoridad y algunos maestros reconoce el trabajo académico del supervisor.

Fuente: Elaboración propia.

5.3 Un sentido de acción compartido

Las narraciones de los supervisores escolares con más años en el cargo permiten saber que hubo un tiempo en que ellos encontraban coherencia entre su rol prescrito¹⁷, su rol subjetivo¹⁸ y el actuado¹⁹; entonces sabían que su principal función era desempeñarse como jefes inspectores. Para ello contaban con las atribuciones, los recursos, las competencias, las herramientas y la estructura adecuada: hacía arriba tenían jefes de sector que les pedían cuentas sobre el control y lo administrativo (lo cual coincidía con lo que otros niveles de autoridad solicitaban) y hacia abajo contaba con el apoyo de los ATP, quienes eran personal subordinado de su entera confianza por lo que podían encargarles cualquier asunto relacionado con la supervisión, incluso desempeñarse como supervisores provisionales. En ese entonces, sus expectativas coincidían con lo que la autoridad inmediata les solicitaba, con los recursos disponibles y con la estructura de roles existente.

Con las intervenciones de política pública que comenzaron a implementarse, sobre todo a partir del 2008 y con la reforma del 2013, resultó cada vez más evidente cómo se abría una brecha entre el rol prescrito, el rol subjetivo y el rol actuado del supervisor. Mientras que la

¹⁷ Lo que la norma y la mayoría de las personas esperan de un personaje. En este caso, lo que la mayoría de las autoridades, directores, maestros, padres de familia y sociedad en general espera del supervisor escolar. Algo que los supervisores pueden saber mediante los procesos de socialización.

¹⁸ Lo que cada uno cree que son sus funciones.

¹⁹ Lo que realmente es capaz de hacer el sujeto.

norma y el discurso les pedía centrar su acción en lo técnico pedagógico, en el día a día los supervisores terminaban haciendo cada vez más cuestiones de control, fiscalización y tareas administrativas. Al mismo tiempo los supervisores experimentaron diversos cambios que en teoría estaban orientados a transformar su labor; cambió su estructura organizacional y los patrones de interacción entre los supervisores, ATP y apoyos administrativos, recibieron más recursos que parecían urgentes como los tecnológicos y los de infraestructura (oficinas y salas de reunión), recibieron cursos de capacitación y nuevas herramientas para fortalecer su función técnico-pedagógica. Sin embargo, de alguna forma todas aquellas nuevas condiciones lograron configurarse de tal modo que para el supervisor escolar siguió teniendo sentido seguir desempeñándose como un inspector, encargado del control y lo administrativo. Los siguientes apartados discuten como los supervisores pueden estar usando sus viejos marcos de acción (discrecionalidad, poder limitado, recursos escasos, desigual compromiso con lo educativo y falta de reconocimiento a su labor) para interpretar las nuevas señales que reciben de su entorno para dar significado y un orden concreto a su práctica cotidiana.

5.3.1 Significados

De acuerdo con el enfoque SM, los significados son construcciones sociales donde la interacción entre marcos y señales son claves, las señales representan aquello que las personas notan de manera selectiva de su entorno debido a que les resultan importantes, ya sea para corroborar o para actualizar sus viejos marcos. Durante este proceso los agentes encuentran las razones para justificar el curso de sus acciones o para transformarlo. Este apartado recupera algunas de las señales que los supervisores refieren haber notado con la implementación de las URSE y la reforma iniciada en 2013.

Los entrevistados coinciden en que la implementación de las URSE y la reforma les transmitió al menos tres nuevas señales: 1) las autoridades educativas están centralizando cada vez más los recursos y el poder de decisión; 2) el trabajo académico de región deja de ser una prioridad y 3) muchas intervenciones de política nunca serán viables. Estas señales son interpretadas de la siguiente manera:

En torno a la primera señal; las URSE y la reforma de 2013 generaron un cambio en la estructura organizacional y en los mecanismos de ingreso de los supervisores, lo cual representó el debilitamiento de la figura supervisora. En principio, los titulares de región dejaron de ser

supervisores comisionados y comenzaron a ser personas de confianza del Instituto y ajenas al sistema educativo. Posteriormente, con la reforma el personal comisionado del que disponían los supervisores desapareció y los nuevos apoyos que ingresaron por examen fueron puestos a disposición de las URSE y no de los supervisores.

Todo lo anterior, mandó la señal de que las nuevas políticas estaban orientadas a recortar y centralizar tanto los recursos como la toma de decisiones, lo cual refuerza los marcos de “recursos escasos” y “poder limitado”, según los cuales los supervisores no cuentan con los medios para tomar decisiones importantes e influir en lo educativo. Además, refuerza la dependencia hacia la autoridad pues alimenta la idea de no tener el poder para actuar de otra manera más que la que, en el día a día, le solicita la autoridad educativa, que es cumplir con lo administrativo y mantener el control de las escuelas. Lo anterior también justifica que los supervisores estén visiblemente preocupados por dejar constancia de su acción ante la autoridad educativa, lo que casi siempre termina convirtiéndose en tareas administrativas, como la entrega de documentación, estadísticas, reportes de trabajo, formatos, etc.

La segunda señal viene de la mano con la decisión de poner al frente de las URSE a titulares sin perfil académico y sin experiencia dentro del sistema educativo, lo cual aunado a la cancelación del trabajo colegiado de región²⁰, generó la expectativa de que a las autoridades ya no les importa mantener dichas dinámicas. Lo anterior significa que si el supervisor decide no hacer lo técnico pedagógico en su zona está bien porque ya no es del interés para la autoridad educativa; ello es coherente con los marcos de acción de “escaso reconocimiento de lo técnico pedagógico” y “poco compromiso de los demás hacia lo educativo”.

La tercera señal que recibieron los entrevistados es que es inviable hacer todo aquello que pretende la autoridad educativa. La “escases de recursos”, “la discrecionalidad”, la falta de planeación de la autoridad educativa, así como la falta de compromiso de algunos supervisores hacen que las intervenciones de política sigan representando esfuerzos aislados y modas pasajeras. Aunque en la teoría parece consistente lo que indica el diplomado respecto a que los supervisores deben ser los detonadores del cambio para impulsar la mejora de la calidad de los procesos escolares; que deben conducirse como líderes pedagógicos para movilizar una visión

²⁰ Esta dinámica de trabajo comenzó a instalarse con los CDE, el propósito era emprender acciones coordinadas entre los supervisores de diferente nivel y modalidad para desarrollar proyectos que pudieran imprimir una mejora en el servicio de educación básica en toda la región.

de futuro compartida y que deben ser los principales encargados de impulsar la mejora de la práctica de enseñanza de los maestros y de su desarrollo profesional, en la práctica encuentran que ello es inviable. Incluso la implementación de ciertas herramientas de tipo técnico-pedagógicas ha sido difícil de aplicar.

Por ejemplo, todos entrevistados señalan que a la fecha no han podido aplicar en todas sus escuelas las instantáneas (formatos para registrar las visitas a las escuelas) ni han podido regresar a realizar a tiempo la retroalimentación, sin embargo, a veces al ser eso un requisito, todo termina por convertirse en un trámite más. Un supervisor que ingresó por examen narra como es esto en su día a día: “siempre surgen cosas que se atraviesan [...] y ya cuando llegas a darle la devolución [al maestro] ya dices: no, ya nada más firmeme de recibido porque ya..., ya se me fue todo, [...] a lo mejor en su momento el maestro ya estaba desempeñándose mejor, ¿ya qué caso tiene que le diga lo anterior? (GF2). Algunos, tampoco han podido realizar personalmente las actividades del SiSAT. De igual forma, el SATE es visto como algo difícil de concretar debido a que no disponen de los ATP necesarios para dar un acompañamiento cercano a las escuelas. En cuanto a las evaluaciones intermedias han visto que estas generan muchos vicios indeseables como entregar proyectos pagados, evidencia falsa y dar prioridad a estudiar para presentar el examen en lugar de desempeñar una mejor función. Quienes observan estas situaciones parecen creer que las nuevas políticas no van hacia un lugar concreto, no van a lograr su objetivo, ni generar mejoras, que eventualmente tendrán que desaparecer, por tanto, no tiene mucho sentido embarcarse en ellas.

Las tres señales antes referidas han servido para corroborar que nuevas políticas públicas también pueden servir para reforzar viejos marcos de acción, en el caso de los supervisores escolares continuar atendiendo de manera predominante lo administrativo y el control resulta ser lo más racional dadas las condiciones actuales. Por ejemplo, tiene sentido atender prioritariamente las órdenes del día a día de la autoridad educativa porque saben que ahora más que nunca dependen de ella para acceder a los recursos que les permitirá seguir operando regularme, también tiene sentido dejar en última instancia los asuntos de carácter académico porque a nadie parece importarle, también tiene sentido no esforzarse demasiado por hacer cumplir las nuevas intervenciones de política porque al final de cuentas muchas de ellas pasarán de largo; no serán viables puesto que no consideran la situación particular que enfrentan los supervisores y el sistema educativo.

A pesar de lo anterior, no todo es negativo, una cuarta señal abre el camino hacia el cambio, esta señal supone que quienes están ingresando por medio del Servicio Profesional Docentes (SPD) tienen un perfil distinto y pueden promover cambios. Para quienes ingresaron por escalafón, estos supervisores son diferentes porque no están vinculados al sindicato, aprobaron un examen que garantiza que tienen las competencias para desempeñar sus funciones genéricas y específicas que establece la norma, entre ellas la técnico-pedagógica, recibieron capacitación (diplomado) y son jóvenes con la iniciativa para emprender cambios. Estas expectativas parecen influir en su toma de decisiones dado que tres de los seis entrevistados afirmaron que en el corto plazo estaban planeando presentar su jubilación pues, aunque creen que pueden dar más dentro de la supervisión, consideran que deben dejarle el espacio a los nuevos que vienen con un perfil más académico, con más juventud y ganas para hacer cambios.

De igual forma, quienes ingresaron por concurso de oposición tienen una visión de sí mismos particular. En grupo de discusión coinciden con lo siguiente: “nosotros somos parte de una nueva generación de supervisores” (GF2), sin compromisos político-sindicales y con el propósito de terminar con los vicios del sistema educativo, de ahí que consideren que “un buen supervisor tiene que ser muy comprometido [...] responsable y cubrir un perfil académico, que realmente le permita asesorar y acompañar, [...] que no sea una isla, que lo mucho que sabe, o lo que conoce, o lo que hace, no se quede en él, que lo comparta [...] que sea una persona empática, amable [...] integra, honesta” (GF2). Lo anterior permite sospechar que la forma particular en la que estos supervisores ingresaron al puesto, es decir su contexto influye en sus expectativas sobre quienes son y cómo deben comportarse.

Quienes ingresaron por escalafón han acumulado una importante experiencia que parece influir en sus expectativas y su práctica cotidiana, todos los entrevistados expresan autosuficiencia para desempeñar su función; incluso recalcan el hecho de que aún cuando no tuvieron ningún apoyo pudieron hacer adecuadamente su labor. También confían en su amplio conocimiento sobre cómo funciona el sistema educativo, ello puede corroborarse en su tendencia a generalizar como una forma de simplificar su realidad; por ejemplo, con frecuencia utilizan categorías como: “la autoridad educativa”, “los maestros”, “las escuelas”, como si de una sola entidad se tratara, situación que anula la consideración a las particularidades de los agentes y las situaciones bajo las cuales actuarían de manera diferente. Además, sus experiencias pasadas de tipo negativo parecen influir en su inclinación a desconfiar tanto de los actores como

de las diferentes intervenciones de política pública orientadas a generar cambios en su labor y en lo educativo (Ver cuadro 16).

Cuadro 16. Expectativas sobre intervenciones de política pública (Ingreso por Escalafón)

Intervención	Implicaciones	Expectativa	Marco de acción relacionado
URSE	Más trabajo administrativo, apoyos desligados del supervisor	Continuidad	Poder limitado
Instantáneas	Requisito administrativo temporal / Simulación	Continuidad	Escaso reconocimiento a lo técnico pedagógico/ Discrecionalidad
SATE	Sistema sin los recursos necesarios para operar	Continuidad	Recursos escasos / Falta de compromiso con lo educativo
Evaluación	Estrés / Simulación	Continuidad	Discrecionalidad
SPD	Nuevos supervisores con perfil académico	Cambio	Autoridad académica
Capacitación	Interrupciones / Simulación	Continuidad	Poder limitado/ Discrecionalidad

Fuente: Elaboración propia.

En cambio, quienes ingresaron por examen viven una situación diferente. En principio, algunos son maestros jóvenes con poca experiencia dentro del sistema educativo, nunca ocuparon el puesto de director y llegaron a un ambiente hostil, lleno de críticas y rechazo²¹. Otros supervisores, aunque ya habían ocupado el puesto de director, encontraron un escenario que les exigía aprender rápido a desempeñar una función que no se parecía a la que describía el diplomado. En consecuencia, al encontrar que no conocían bien su labor, que no contaban con los recursos necesarios y que no contaban con el apoyo de sus colegas con más experiencia, vieron en las URSE la oportunidad de interactuar y desarrollar un trabajo colaborativo con quienes tuvieran las mismas preocupaciones, es decir, con quienes también obtuvieron la plaza por examen, así lograron conformar equipos de supervisores (aunque en algunas URSE el equipo solo fuera de dos integrantes), establecer mecanismos de comunicación más estrechos, compartir recursos y realizar actividades con más certidumbre. Lo anterior explica que ninguno de ellos manifieste un sentido de autosuficiencia para desempeñar su función.

Además, quienes ingresaron por examen tienden a ver más a la persona que a los grupos. Lo anterior es coherente con la existencia de expectativas y dinámicas diferentes, por ejemplo,

²¹ “Mi titular decía: es que tu no vas a poder, es que tú no tienes la experiencia [...] había quien se atrevía a decir es que a ti no te toca, eres muy joven, renuncia a la clave [...] los directores comisionados pues te veían mal porque ellos regresaron a su escuela, [los maestros] como pensaban que yo me iba a quedar en esa zona del Centro, se iban a cambiar al menos 20, ¡20 docentes! [...] todo eso te orilla a decir bueno es que a la mejor no es lo mío o no es mi momento, sin embargo, cuando llegan los nuevos compañeros comenzamos a hacer equipo, la titular, en este caso la jefa, se empieza a dar cuenta que, pues que, si hay trabajo y que se busca, pues, hacer las cosas” (EC3).

existen amistades entre supervisores, confían más en la autoridad educativa y aunque consideran que las intervenciones de política pública más recientes tienen serias limitaciones, confían en que son un buen punto de partida para generar cambios (Ver cuadro 17), de ahí que desarrollen importantes iniciativas en torno a ellas. Por ejemplo, con sus variantes, algunos han aprovechado los espacios de las URSE para trabajar colaborativamente, otros han desarrollado nuevos instrumentos de observación del trabajo docente en el aula para complementar las *instantáneas*²².

Cuadro 17. Expectativas sobre intervenciones de política pública (Ingreso por concurso)

Intervención	Implicaciones	Expectativa	Marco de acción relacionado
URSE	Oportunidad de interactuar con pares y trabajar colaborativamente	Cambio	Trabajo colaborativo
Instantáneas	Herramienta de corto alcance, requiere ser completada con otras acciones	Cambio	Trabajo colaborativo
SATE	Sistema sin los recursos necesarios para operar	Continuidad	Recursos escasos / Falta de compromiso con lo educativo
SPD	Una nueva generación de supervisores	Cambio	Autoridad académica
Capacitación	Interrupciones / Simulación	Continuidad	Poder limitado/ Discrecionalidad

Fuente: Elaboración propia.

Debido a que ningún supervisor dispone de los dos ATP especializados (en pensamiento matemático y en lenguaje oral y escrito) hay quienes hacen intercambios informales y temporales de ATP. En una región, los supervisores buscaron el apoyo de una asesora externa especializada en temas pedagógicos. Algunos organizan visitas colectivas (entre tres supervisores de primaria) a las escuelas y otros pagan de su bolsa ciertos gastos para hacer capacitaciones con sus docentes. Además, al no sentirse expertos del sistema educativo prestan más atención a como actúan los diferentes actores bajo ciertas circunstancias, no los etiquetan de entrada y eso les permite considerarlos en el desarrollo de futuros trabajos colaborativos.

Haciendo un balance, es posible ver que ciertas intervenciones de política como lo fue el Servicio Profesional Docente son capaces de enviar señales discrepantes, capaces de generar

²² Uno de los supervisores que ingresó por examen mostró y explicó a la entrevistadora el *Formato para visitas formativas a docentes*, diseñado por él, pero utilizado también por otros de sus compañeros. Su elaboración respondió a la necesidad de complementar la información que obtenía de las instantáneas pues él consideraba que no recuperaba el aspecto pedagógico del trabajo docente. Dicho formato incluye la valoración de la planeación didáctica, las estrategias de enseñanza- aprendizaje desarrolladas, los recursos didácticos utilizados, las evidencias de trabajo y la evaluación utilizada por el docente en el aula.

trascendentes expectativas de cambio. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones de política pública que en teoría han buscado fortalecer el perfil académico del supervisor en realidad están jugando en contra de tal propósito, pues son interpretadas de tal manera que terminan por reforzar los viejos marcos de acción de los supervisores; lo que contribuyen a mantener cierta inercia.

En concreto, al analizar la relación entre señales y marcos podemos observar los siguientes significados en torno a quién es un supervisor escolar y por que no tiene un sentido concreto hacer lo técnico pedagógico:

- 1) Ser supervisor escolar significa ser una figura que tiende a devaluarse. Implica estar inscrito en un sistema altamente jerarquizado donde ocupa uno de los lugares inferiores, pues en sentido estricto ya no disponen de personal a su cargo, no puede intervenir en muchas cuestiones de las escuelas puesto que ellas tienen su propia autonomía. Además, los nuevos supervisores alcanzan un salario similar al de un director de escuela por lo que ser supervisor deja de tener atractivo económico. En consecuencia, lo que queda es ser un actor altamente dependiente de la autoridad educativa. Lo anterior implica que, si el supervisor no se siente capaz de tomar acción e influir sobre su organización de referencia y sobre lo educativo, entonces no tendrá sentido emprender esfuerzos individuales si de antemano sabe que ello no va a generar ningún cambio.
- 2) Ser supervisor significa ser alguien importante para el imaginario social, pero alguien atado de manos en la realidad, con escaso poder para transformar la realidad educativa; una situación contraria a lo que establecen aquellas intervenciones de política pública que definen al supervisor escolar como el principal motor del cambio para la mejora de los resultados educativos. Sin embargo, seguir representando a aquella figura tradicional, con poder, encargada de la fiscalización y el control tiene sentido si lo que busca es mantener cierta autoridad y margen de acción dentro de las escuelas.
- 3) Ser supervisor implica asumir un alto compromiso con lo administrativo y el control. La razón es que la atención de problemas y solicitudes de tipo administrativo son de carácter público, lo conocen las escuelas, las autoridades e incluso los padres de familia, por tanto, las consecuencias de no hacerlo pueden ser irreversibles, pues puede generar que el supervisor reciba llamadas de atención y levantamiento de actas por parte de la autoridad educativa. Además, es lo que, a base mucha práctica, mejor saben hacer; de

una u otra forma se han especializado en tareas administrativas. En cambio, otros asuntos como lo técnico pedagógico tiene un carácter privado y algunos de sus efectos son considerado reversibles en el sentido de que son considerados procesos de aprendizaje mutuo. En consecuencia, tiene sentido que esto último sea dejado en segundo plano y realizado de manera marginal.

- 4) Ser supervisor significa actuar en un contexto lleno de ambigüedad e injusticias. Muchas de las funciones del supervisor son realizadas porque los demás esperan que las realice, no porque lo diga un manual. En ese marco atienden cuestiones diversas e imprevistas, de ahí la tendencia a descalificar la utilidad de las planeaciones de zona, a compararse continuamente y mostrar inseguridad sobre si están realizando adecuadamente su labor. Las injusticias observadas tienen que ver con que no disponen de las atribuciones, recursos y apoyos que sí tienen otros supervisores en otras entidades o bien porque ciertos compañeros supervisores continúan usando su marco de discrecionalidad para evadir sus responsabilidades, sin que haya consecuencias de por medio. Lo anterior hace que no tenga sentido hacer esfuerzos extraordinarios por alcanzar un ideal cuando están inscritos en un contexto que no les proporciona ninguna certeza.
- 5) Para quienes ingresaron por escalafón, ser supervisor significa desempeñar una labor sumamente solitaria. Sin embargo, es una función que desde siempre han podido realizar de esa forma, en consecuencia, no tiene sentido agruparse con otros compañeros para desempeñar el cargo de forma diferente.

En consecuencia, hacer lo técnico pedagógico no tiene un sentido concreto, al menos por tres resoluciones que formulan, directa e indirectamente, los supervisores escolares:

1. Para la mayoría, lo técnico pedagógico no es importante, lo administrativo y el control, sí. Más allá de lo que diga el discurso, ningún actor parece estar plenamente comprometido con lo académico. Además, a lo largo de su trayectoria han podido observar que, si un supervisor no hace sus visitas formativas, no hace acompañamiento, ni fortalece las competencias de los docentes, no pasa nada; no hay llamadas de atención, no hay reconocimientos, y tampoco hay cambios evidentes dentro de las escuelas en el corto plazo. En cambio, si dejan de hacer sus actividades de tipo administrativas y de control, sí habrá consecuencias para ellos y para las escuelas; tendrán llamadas de

atención, las escuelas pueden parar o desestabilizarse, tendrán problemas con las autoridades e incluso pueden tener problemas legales. Entonces, esto último no solo representa lo urgente, como tradicionalmente se ha dicho, también es importante.

Por décadas, el sistema educativo y la supervisión escolar han seguido caminando sin que los supervisores hagan su función técnico-pedagógica. De hecho, programar dicha función y no hacerla es una constante que se ha normalizado, haciendo de las planeaciones académicas un trámite administrativo más: “nosotros programamos, entregamos nuestra agenda mensual al titular de la URSE [...] pero tampoco da la seguridad que efectivamente se lleven las actividades allá [en la escuela...] muchas de esas actividades se tachan porque llega otra cuestión, llega otra cuestión y llega otra cuestión” (E6). Esta situación la enfrentan cotidianamente todos los supervisores entrevistados, sin embargo, ello se ha convertido en una dinámica que sirve a los supervisores para sentir que están cumpliendo con su labor porque su inacción sobre lo técnico-pedagógico tiene una justificación socialmente válida.

2. Muchas escuelas están rebasadas, ya no pueden con más trabajo, aún cuando esto sea de tipo técnico pedagógico. Los supervisores reconocen que la mayor carga administrativa recae sobre las escuelas: “para quienes nos hacemos cargo de la supervisión, bueno es una presión menor [...], el control, la carga administrativa [...] toda esta carga está en el director y está en el maestro(E4). Al conocer de primera mano la situación que viven las escuelas saben del enorme estrés que tienen los maestros y directores. Hay quienes reflexionan: “aquí nos jubilamos a más años de edad porque... pues nuestra tarea es diferente, puedes sostenerte física y mentalmente, pero no es lo mismo con los docentes. ¡Imagínate un director!” (E4). “Ellos [los maestros] se sienten asfixiados, con tanta actividad (GF2). “Los directores [...] cargan un estrés mayor que el que tenemos los supervisores” (EC1).

Algunos supervisores están convencidos de que todo lo que ellos decidan implementar o hacer, aún sea de tipo técnico pedagógico, viene a sumar al estrés y carga laboral del maestro. Un supervisor expresa: “el “dire” tiene la preocupación de esto, tiene la

preocupación de aquello. El pobre maestro de una vez 10, 15 cargos entonces llego yo, digamos que lo que llego ahí a sugerirles es sumar, sumar a esa, a esa carga abrumadora, entonces por hacerle caso a aquello no me hacen a mi, o me hacen caso a mi y no hacen caso a aquello” (E4). En consecuencia, implementar actividades de tipo técnico-pedagógico también significa enfrentar la disyuntiva de si deben ayudar a la escuela haciendo que todos los actores cumplan cabalmente con la norma, incluyendo su participación en tareas de tipo técnico pedagógico, o ayudar a la escuela siendo más comprensivos y haciendo menos estresante su labor. Desde este punto de vista, no parece claro que la intervención de los supervisores sobre lo técnico pedagógico siempre vaya a generar efectos positivos.

3. No hay ninguna garantía de que al ejercer una función técnico-pedagógico las escuelas vayan a mejoren. En el discurso todos los supervisores coinciden en que la función de tipo técnico-pedagógica del supervisor debe ser la más importante. En la práctica existen muchas inseguridades sobre cómo hacer esta labor, sobre si tienen las competencias necesarias, sobre cuáles serán sus efectos y cómo podrán reconocerlos.

En principio, los supervisores no saben si están haciendo bien o mal dichas actividades pues no reciben ninguna retroalimentación al respecto, además nadie avaló ex ante sus competencias profesionales para realizar dichas labores, no tienen seguridad de si lo que hacen es suficiente para generar mejoras y no tienen certeza de si con estas actividades los docentes están mejorando en efecto su desempeño pues actualmente no hay evaluaciones nacionales para corroborarlo. Todo este trabajo queda al escrutinio del supervisor, él decide qué se hace, cómo se hace, con quién se hace y cuáles están siendo los resultados. Ello supone que en realidad el proceso resulta ser incierto y subjetivo. Por ejemplo, un supervisor indica en tono irónico que él prefiere no intervenir en las escuelas que trabajan bien porque quizá con todas sus buenas intenciones la hecha para abajo con su acción. Solo quienes ingresaron por examen han podido minimizar su inseguridad en el desarrollo de estas tareas al trabajar en conjunto con otros supervisores y conversar sobre lo que deben y pueden hacer.

5.3.2 Dinámicas sociales, políticas y organizacionales

Hasta ahora parece claro que los supervisores necesitan dar un nuevo sentido a su rol dentro del sistema educativo para avanzar en el propósito de centrar su acción en los asuntos técnico-pedagógicos. Ello implica que los supervisores tendrían que recibir nuevas señales discrepantes para actualizar sus marcos de acción y construir nuevos significados en torno a la importancia, la factibilidad y lo benéfico de realizar tareas académicas desde la supervisión. El objetivo de este apartado es identificar aquellas dinámicas sociales, políticas y organizacionales que representan la forma en que diferentes actores, incluyendo a los supervisores escolares, interactúan y se influyen mutuamente para retroalimentar aquel sistema de significados que omite lo técnico pedagógico.

En cuanto a dinámicas sociales, los supervisores consideran que su interacción con los padres de familia, docentes, directores y sociedad en general no es frecuente ni profunda, sin embargo, esta parece ser suficiente para saber que en lo social los supervisores son considerados como alguien importante porque creen que es una autoridad con poder para tomar decisiones, para castigar a los maestros que incumplan con sus responsabilidades y para transformar lo que ocurre al interior de las escuelas. Por ejemplo, un supervisor narra que durante las reuniones y clausuras los padres de familia expresan satisfacción por su presencia pues les transmite la idea de que la escuela está vigilada y va marchando bien. De igual forma, hay quienes indican que algunos de sus directores y docentes aún muestran signos de temor hacia lo que llaman la investidura del supervisor. Para los entrevistados lo anterior es reflejo del desconocimiento de quién es, cuáles son sus funciones y qué hace un supervisor. El resultado es que, aunque a veces resulta conveniente que los demás atribuyan un poder extraordinario al supervisor dado que ello les puede facilitar en determinado momento su intervención en las escuelas, resulta que todo aquello que hagan más allá del control y la fiscalización, es algo que no será conocido, valorado, ni reconocido por la sociedad.

La principal diferencia entre los supervisores que ingresaron por escalafón y los que ingresaron por examen es que los primeros dan por sentadas dichas dinámicas, no tienen expectativas de cambio ni trabajan para ello. En cambio, quienes ingresaron por concurso muestran un deseo por transformar la manera de interactuar entre maestros, directores y padres de familia, a fin de proyectar hacia la sociedad una visión diferente de su labor.

En lo político, destaca la interacción que mantienen los supervisores escolares con las autoridades educativas y con el sindicato (SNTE / CNTE). Quienes ingresaron por escalafón señalan que la relación con el sindicato ha cambiado, algunos para mal y otros para bien. Por ejemplo, una supervisora recuerda con cierta melancolía lo siguiente: “en tiempo de antaño nos sentíamos orgullosos de esa organización [el sindicato], donde acudíamos con todo el sello por dentro” (E6), en cambio, otros celebran en parte la llegada de la reforma del 2013 pues ello terminó con las relaciones político-electorales y la protección injustificada a docentes. “Realmente, ahorita está acabado [el SNTE]” (E1), indica de manera reflexiva un supervisor. Una supervisora agrega: “ya no es lo de antes que el sindicato tenía la idea de que hay que defender al maestro tenga o no tenga la razón, hoy, las cosas han cambiado [...] los docentes también entienden que ya no es lo de antaño” (E5), cuando hacer un llamado de atención a los docentes por no cumplir con sus labores podría implicar recibir acusaciones de transgresión a los derechos de los maestros o incluso de acoso laboral.

Después de la reforma del 2013 el sindicato comenzó a entenderse como una instancia de la que son parte porque siguen teniendo una afiliación y saben que a través de él pueden ejercer algunos de sus derechos como trabajadores, sin embargo, ya no tiene la injerencia de antes en lo educativo. Existe “una relación estrecha y como tal de respeto” (E2), “hay una presencia muy cercana, sólida y de respeto” (E3). “La relación con ellos es de armonía y también de colaboración para que quienes están fallando en sus responsabilidades, en ese sentido no están defendiendo a ciegas o defendiendo lo indefendible” (EC2).

Con la autoridad educativa, los supervisores entrevistados tienen una relación descrita como frecuente pero lejana, jerárquica, impositiva y de comunicación unidireccional. Es lejana y jerárquica porque el supervisor constantemente recibe indicaciones, solicitudes y requerimientos de la autoridad educativa vía la estructura; es decir, mediante los titulares de la URSE y los oficios recibidos vía correo electrónico de parte de los jefes de sector. Es impositiva y de comunicación unidireccional porque casi todo lo que llega a la supervisión llega en forma de orden, son decisiones tomadas desde arriba que requieren de la supervisión escolar para operarlas. Básicamente no hay espacios para consultar al supervisor sobre los problemas que enfrentan las escuelas, la misma supervisión o para el diseño de políticas, programas o asuntos que vayan a impactar en lo educativo. Además, casi todos los requerimientos son de orden administrativo y para mantener el control en las escuelas.

La principal diferencia entre los supervisores que ingresaron por escalafón y quienes ingresaron por concurso es que los primeros han tenido una relación previa con el sindicato y la autoridad educativa, la cual, paradójicamente suma en negativo pues, a excepción de un caso, los supervisores entrevistados expresan desconfianza respecto a la disposición y aporte de estas instancias para mejorar lo educativo. En cambio, quienes ingresaron por concurso de oposición no han tenido antes relación alguna con el sindicato o con la autoridad, ello les hace adoptar una postura más neutral respecto a las intenciones o aporte de estas instancias en lo educativo.

Las dinámicas organizacionales al interior de las URSE también cambiaron en los últimos años. En principio, para los entrevistados los equipos de supervisión quedaron desestructurados y con ello comenzó a gobernar el individualismo. Primero porque fue retirado el personal comisionado de las URSE. Después porque los nuevos ATP y apoyos administrativos dejaron de depender de los supervisores. Finalmente, porque los titulares de la URSE comenzaron a desempeñarse más como enlaces operativos y menos como coordinador de los trabajos académicos de región; desde entonces los supervisores dejaron de trabajar de manera conjunta. Todo lo anterior, hizo que las relaciones entre los diferentes actores que integran a las URSE comenzasen a ser voluntarias y por lo mismo escasas, al mismo tiempo los supervisores percibieran cierto despojo, soledad y hasta devaluación de su figura.

La principal diferencia entre los supervisores que ingresaron por escalafón y los que ingresaron por concurso de oposición radica en que los primeros tienen una amplia experiencia como supervisores y consideran que aún con ciertas dificultades pueden hacer solos el trabajo, de manera más o menos eficiente; manifiestan seguridad sobre lo que hacen. En cambio, quienes ingresaron por examen tienen más dudas e inseguridades, quizá ello explica por qué tienden a realizar un trabajo conjunto con otros supervisores.

5.4 Discusión

De acuerdo con lo revisado en apartados anteriores, es posible resumir que los supervisores consideran que son alguien importante para los demás (Ver apartado 5.2.3); representa tener un mejor puesto y mejores condiciones laborales, sin embargo, cuando es explorado aquello que consideran su verdadero papel dentro del sistema educativo las cosas cambian. Los supervisores parecen verse a sí mismos como una instancia sujeta a los designios de la autoridad educativa, con múltiples responsabilidades, pero sin recursos para cumplirlas y sin poder para cambiar todo

aquello que, ante sus ojos, está marchando mal. Parecen comprenderse como bisagras del sistema educativo que continuamente son jaloneadas por dos extremos: por un lado, las autoridades federales y estatales emiten solicitudes e instrucciones diversas con carácter de urgente, cambiante y poco claras. Por el otro extremo están los directores y maestros de escuela, quienes hacen solicitudes para atender conflictos, quejas y problemas; esperando que el supervisor las atienda en el día a día.

El supervisor escolar, en tanto bisagra es quien facilita que el sistema educativo siga en movimiento, quien retroalimenta los sistema de información, quien evita que los problemas o conflictos que suceden en las escuelas escalen a niveles superiores y permiten que las autoridades educativas tengan el control de lo educativo; ser el agente que controla y fiscaliza a las escuelas es lo que todos reconocen y aprecian del supervisor escolar, mientras que lo técnico pedagógico parece ser prescindible. Especialmente, en un entorno con muchas carencias, que es altamente conflictivo y donde las normas más básicas no se cumplen, lo técnico pedagógico puede parecer lo menos importante.

Dada la dependencia que muestran los supervisores hacia las autoridades educativas y la consideración de que tienen un escaso poder y pocos recursos para cambiar el curso de su acción (ver apartado 5.2.4) ser bisagra está convirtiéndose en una especie de destino, constituye una forma de entendimiento de su realidad: un trabajo importante pero condicionado a la atención de los asuntos administrativos y el control.

5.4.1 ¿Qué es lo nuevo que sabemos?

Aporte empírico

En principio, este estudio ha permitido comprender y conceptualizar el contexto organizacional de los supervisores escolares mediante la definición de cinco principales marcos (discrecionalidad, poder limitado, recursos escasos, compromiso desigual con lo educativo), los cuales representan la experiencia pasada de los supervisores escolares entrevistados y son relevantes en la medida en que son constructos colectivos que actualmente sirven al supervisor para interpretar las nuevas situaciones que enfrentan en su día a día. Estos marcos responden a lo conocido, representan lo que los supervisores ya no se detienen a pensar, lo dan por hecho y aceptan como dado, por eso son tan poderosos e importantes de tener en cuenta, pues tienen una importante influencia en la definición de sus cursos de acción. Además, dichos marcos son el

principal referente con el que cuentan los supervisores escolares para interpretar las nuevas señales que reciben de su entorno, como lo son las intervenciones de política pública que buscan transformar su acción. Por tanto, su importancia recae en que son la base para construir la estructura de significados que justifica y da sentido a su actuar cotidiano.

Otro aspecto que deja ver esta investigación es que el conservadurismo no es un fenómeno meramente individual sino social y organizacional. El caso de los supervisores escolares de Aguascalientes muestra que si estos agentes no hacen lo técnico-pedagógico es porque no tiene mucha lógica hacerlo en el contexto social y organizacional en el que están inscritos. Sin embargo, también es posible ver que la supervisión escolar no es aquella estructura totalmente impermeable a las políticas públicas que creían algunos autores, los supervisores escolares han cambiado no solo su estructura formal sino también el cómo comprenden su propio rol dentro del sistema educativo, aunque este no haya sido en el sentido que la política pública lo desea. En un corto tiempo vivieron la desestructuración de los equipos de supervisión y con ello el colapso de la idea de ser el jefe de zona, la autoridad con capacidad de acción, decisión e incluso sanción. También vivieron confusión y dificultad para decidir qué y cómo desarrollar lo técnico pedagógico dentro de un escenario de ambigüedad, limitado de recursos y voluntades diversas. Posteriormente, ante la restricción de recursos operativos y humanos, así como la imposibilidad de establecer un nuevo acuerdo intersubjetivo en torno a su nuevo rol, la labor del supervisor escolar comenzó a estructurarse en torno a la idea de ser bisagra (un actor continuamente jaloneado por los dos extremos del sistema educativo).

La revisión de los antecedentes históricos de la supervisión escolar en México permitió ver que los supervisores han actuado bajo diferentes lógicas: la lógica político-electoral, la lógica operativa y la lógica pedagógica. Por otra parte, los hallazgos permiten observar que la lógica político-electoral y sindical del supervisor están debilitados, la lógica operativa, centrada en el control y la fiscalización, parece tomar cada vez más fuerza y ocupa todo el espacio de la labor de los supervisores, mientras que la lógica pedagógica continúa siendo un asunto pendiente. Lo anterior puede considerarse un éxito en términos de la problemática identificada y las políticas emprendidas a principios de los noventa, sin embargo, representa un retroceso en términos de los propósitos de la política educativa del siglo XXI.

El enfoque *sensemaking* también ha sido útil para dar un poco de luz a ciertas interrogantes hasta ahora no resueltas en torno al trabajo del supervisor escolar. Una de ellas, la de comprender

por qué una organización cuyos miembros parecen reconocer la importancia de lo técnico pedagógico y disponen de importantes atribuciones y apoyos institucionales para realizarlo, al final pareciera que se resisten a avanzar en dicho propósito. Al respecto, este trabajo permite observar que detrás de la acción cotidiana de los supervisores existe una racionalidad, una lógica que justifica y da sentido a su labor, tal y como actualmente la conocemos.

Esta investigación enseña, además, que ciertas dinámicas sociales, políticas y organizacionales como las suscitadas con los supervisores que ingresaron por concurso de oposición (Ver apartado 5.4) también pueden impulsar la creatividad; escenarios donde los supervisores están aprendiendo a usar su marco de discrecionalidad para emprender proyectos y fortalecer por cuenta propia su perfil académico. Los supervisores que ingresaron por examen comparten las mismas condiciones estructurales y coinciden en la existencia de los cinco marcos ya descritos, sin embargo, existen ciertas dinámicas, expectativas y un convencimiento genuino sobre la posibilidad de fortalecer su función técnico-pedagógica que parecen hacer la diferencia en cómo guían su acción.

Finalmente, la metodología desarrollada ha hecho una contribución a mi propio aprendizaje; me permitió ponderar aquello que sabía y aquello que sabía que ignoraba para después emprender una búsqueda sistemática de saberes e integrarlos. También aprendí a tomar decisiones y confiar en la propia intuición para hacer el difícil ejercicio de abstraer lo que los supervisores constantemente están interpretando de su realidad. Al mismo tiempo aprendí que este tipo de enfoques lleva implícita una importante carga subjetiva del investigador pero que es clave el papel del investigador para hacer este tipo de estudios, pues es el investigador el que da un orden a toda esa compleja cantidad de información que revela el funcionamiento de las organizaciones y del que paradójicamente quizá ningún miembro de la organización sea capaz de develar. En un intento por mantener la rigurosidad del proceso de investigación durante este proceso de aprendizaje mantuve un continuo estado de auto-reflexión que fui plasmando en mis notas de investigación como una forma de tener siempre en mente mis intereses y compromisos con la propia investigación (personales y profesionales) que podían sesgar mis resultados.

Aporte teórico-conceptual

El presente estudio muestra cómo el campo de los estudios organizacionales ofrece herramientas teórico-metodológicas para comprender, desde una mirada alternativa, ciertos problemas de

política pública; con lo que implica tener nuevos marcos, pistas e ideas para repensar y proponer nuevas soluciones a los mismos. En el caso de la supervisión escolar en Aguascalientes, el enfoque *sensemaking* permitió comprender, desde un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*), cómo las políticas públicas tienden a modificar sus objetivos iniciales, como resultado de las interpretaciones que las personas hacen de ellas en un determinado tiempo y contexto específico.

Adicionalmente, este estudio pone de manifiesto que el cambio no es episódico como lo supone Weick (1995, 2001), sino continuo. En el caso de los supervisores escolares, no parece haber sido un conjunto de señales discrepantes las que generaron un alto en su acción para preguntarse ¿qué pasa aquí?, para actualizar sus marcos de acción y generar nuevos significados en torno a su acción. El cambio parece haber venido de un proceso de cambio incremental donde los supervisores fueron desligándose poco a poco de la lógica político-electoral y sindical para ir centrando más su acción en la lógica operativa. Al menos los testimonios de los supervisores con más años en el cargo no parecen dar cuenta del quiebre de un sentido de acción (el cual supone crisis o al menos desestabilización) y del nacimiento de otro, como preludeo del cambio en la acción del supervisor escolar, por el contrario existe cierta coincidencia en señalar que los cinco marcos de acción descritos en este trabajo han existido desde siempre y han regido en diferentes formas la labor del supervisor escolar; lo que permite sospechar que quizá los cambios no siempre implican la transformación radical de dichos marcos.

Una dimensión final sobre la que aporta este estudio es que el cambio no solo debe ser medido en función de las voces más fuertes (autoridades o mayorías), lo que esta investigación pone de manifiesto es que la vida organizacional tiene una naturaleza plurívoca, por tanto también deben hacerse latentes las voces diferentes, pues quizá en las minorías, como es el caso de los supervisores escolares que ingresaron por concurso de oposición, pueden verse y potenciarse las semillas del cambio.

Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones de política pública

El presente estudio llega a tres principales conclusiones. La primera es que los supervisores escolares comparten un sentido social que justifica la omisión de lo técnico pedagógico y refuerza la importancia de su función administrativa y de control. Lo anterior permite observar que aquellos hechos y acciones de política pública que desde fuera pueden ser vistos como mejoras y oportunidades para que el supervisor escolar realice su función técnico-pedagógica (mejor infraestructura, organización regional, ATP por promoción, instrumentos de observación, documentos de política, diplomado, etc.), desde dentro, desde la supervisión, dichas políticas pueden ser interpretadas como nuevas amenazas y restricciones a su labor.

La segunda conclusión es que los supervisores escolares se ven dentro de un sistema altamente jerarquizado donde consideran que en términos prácticos terminan ocupando el lugar inferior; en la práctica su poder descansa en el imaginario social, pues en la realidad disponen de muy pocos recursos para influir sobre lo educativo, creen que ser supervisor implica un serio compromiso con lo administrativo y los asuntos de control, pues es lo que al final del día termina siendo reconocido y juzgado por los diferentes actores que integran el sistema educativo, ser supervisor también significa laborar en un contexto colmado de injusticias y realizar uno de los trabajos más solitarios. Todo lo anterior explica por qué para los supervisores tiene sentido someterse a ciertas dinámicas, aunque no estén de todo de acuerdo con ellas, tiene sentido no emprender grandes esfuerzos por convertirse en aquellos líderes pedagógicos que desea la política porque ello puede acarrear más problemas que beneficios. Además, tiene sentido continuar ejerciendo la labor de manera individual puesto que es una forma ya probada para sacar adelante el trabajo. En concreto, para los supervisores tiene lógica continuar actuando como hasta ahora lo ha hecho dadas las condiciones contextuales que enfrenta, así como lo difícil que les resulta incidir desde su trinchera sobre lo educativo.

La tercera conclusión gira en torno al peso de las dinámicas sociales que derivan de las relaciones que establece el supervisor escolar con padres de familia, maestros, directores, sus pares supervisores y la sociedad en general. Estas relaciones son escasas y no profundas pero muy significativas en términos de las señales que transmiten al supervisor sobre la importancia de su rol y de lo que los demás esperan de ellos. Para los supervisores, los diferentes agentes con los que interactúa desconocen o tienen un escaso conocimiento sobre cuáles son sus

funciones; observan que casi siempre ligan su labor con la vigilancia y el control de las escuelas. En consecuencia, cuando realizan actividades relacionadas con lo técnico pedagógico su acción puede no ser bien recibida; pueden encontrar resistencia, simulación o poca colaboración. Además de no ser reconocida por la sociedad.

En cuanto a las dinámicas de tipo político puede verse que la relación de los supervisores con la autoridad educativa es lejana, jerárquica y de comunicación unidireccional. Generalmente los supervisores reciben indicaciones, decisiones ya hechas, solo para operar. También reciben de manera remota y continua, una diversidad de solicitudes para enviar información, realizar trámites, asistir a eventos o atender problemáticas. Una situación que casi siempre afecta la planeación de zona. Como resultado, los supervisores reafirman la creencia de que a la autoridad le importa poco lo educativo, de ahí que dominen (especialmente entre quienes ingresaron por escalafón) las expectativas pesimistas y de desconfianza sobre lo que las autoridades están dispuestas a hacer para mejorar la educación. Al mismo tiempo existe una alta dependencia hacia lo que la autoridad ordena y los recursos de envía; lo que también desincentiva el cambio. La relación con el sindicato ha tendido a mejorar, actualmente el supervisor tiene más respaldo de esta organización para tomar decisiones en torno al mal desempeño de los maestros. En ambos casos el mensaje que recibe el supervisor es que lo administrativo y el control no solo es lo urgente, sino que también es importante realizarlo en tiempo y forma.

Respecto a las dinámicas de tipo organizacional, la relación entre los ATP, los apoyos administrativos y los supervisores ha cambiado, ya no existe una relación de dependencia sino de colaboración. Los titulares de región funcionan como enlaces administrativos no como académicos. El trabajo de región ha perdido su connotación académica y los supervisores tienen poca interacción entre ellos para realizar su trabajo. Por consiguiente, los equipos de supervisión, como anteriormente se conocían, han quedado desestructurados, mientras que el trabajo colegiado por región ha desaparecido.

Actualmente existe un cambio en cómo los supervisores comprenden su rol: antes el supervisor escolar podía verse y comprenderse como un jefe de zona, era quien mandaba a sus ATP, apoyos administrativos e incluso a los maestros y directores de escuela, era quien podía o no estar en la supervisión, quien podía o no ir a las escuelas y no pasaba nada, quién incluso podía castigar y tomar decisiones arbitrarias (Ver apartado 5.2.4). Ser supervisor entonces era un privilegio. Actualmente, el supervisor considera que ya no puede ser esa figura de mando,

en principio porque ha sido desprovisto de aquella estructura que se lo permitía. En segundo lugar, porque el discurso ha cambiado, socialmente es mal visto que un supervisor diga que es autoritario, que solo hace labores administrativas y que tiene la libertad de no hacer su labor porque su puesto es un premio político. En tercer lugar, porque las intervenciones de política pública están generando nuevas experiencias y expectativas entre algunos supervisores escolares, lo que hace creer que el rol del supervisor escolar comienza a cambiar. Sin embargo, esa nueva comprensión tampoco aporta al ejercicio de un rol centrado en lo técnico pedagógico. Por el contrario, es una comprensión que está más centrada en lo administrativo y menos en su poder de acción; siendo su herramienta más fuerte la persuasión.

A pesar de que pueden existir ciertas excepciones, la función técnico-pedagógica que corresponde realizar a los supervisores escolares entrevistados continúa siendo una aspiración:

“A mi me agrada tener una condición de supervisión ideal [...] tener vínculo, asesoría, capacitación, como lo indica, como lo enmarcan algunas de las funciones de la supervisión. Me agrada tener una condición de organización en las instituciones tal que fuera propia y pertinente para poder generar esas comunidades de aprendizaje que las denominamos, entonces maestros que aprendan, maestros que compartan, maestros que se apoyen, maestros que estén mmm al tanto de la mejora constante, mmm, me agrada tener algo así. (E4)

Por otro lado, el trabajo administrativo, de control y fiscalización es una realidad, es algo que las diferentes dinámicas, marcos y significados justifican e incluso parecen exigir.

Finalmente, esta investigación permite observar diferencias entre los supervisores que ingresaron por escalafón y los que ingresaron por concurso de oposición. Diferencia que puede estar relacionada con las condiciones en las que llegaron, los nuevos problemas que enfrentaron y las nuevas expectativas que tenían. Ello explica por qué convive un entorno donde lo que predomina es la comprensión del trabajo del supervisor como una simple bisagra operativa, y otro donde las dinámicas comienzan a dar espacio a la creatividad, las iniciativas y la esperanza de hacer efectiva la función técnico-pedagógica del supervisor escolar.

6.1 Implicaciones y recomendaciones de política pública

Esta investigación ahonda en la racionalidad detrás de la acción de los supervisores escolares. El propósito ha sido comprender por qué las políticas públicas encaminadas a fortalecer su

función técnico-pedagógica tienden a fracasar. Dicha racionalidad fue expuesta en apartados anteriores en forma de historias y argumentos de los supervisores, como individuos coherentes en su pensamiento y acción, guiados por valores y motivaciones específicas.

De acuerdo con la teoría, si las historias narradas tienen un sentido tal que pueden ser expuestas ante los demás, entonces para el narrador será razonable creer en ellas y utilizarlas para continuar guiando la propia acción, de ahí su relevancia práctica. En términos de políticas públicas, al comprender la lógica detrás de esas historias es posible saber cómo es que dichas políticas tienden a ser rechazadas, adaptadas o modificadas, durante su implementación.

Las historias que permiten a los supervisores explicar su acción no giran en torno a la voluntad o la racionalidad instrumental de cada uno de ellos, tampoco versan sobre la imposición de un sistema que determina sus actos mediante normas, políticas y controles perfectamente definidos. Todos los supervisores entienden que el ejercicio de una función técnico-pedagógica va más allá de su voluntad personal, de la existencia de ciertos recursos o de controles administrativos para hacer cumplir lo que dicta la norma. Su acción es comprendida como el resultado de una interacción compleja de actores, marcos, señales y significados que toman forma en un contexto determinado. Una visión que resulta coherente con los enfoques *bottom up* y *mezcla de enfoques*, los cuales consideran que los resultados de las políticas dependen justamente de una compleja relación entre actores y situaciones contextuales.

La comprensión de la acción supervisora tiene aristas que la hacen aún más compleja. En principio, los supervisores son conscientes de la interdependencia de actores, pero al mismo tiempo creen que su acción individual no puede influir en lo que sucede en su entorno, es decir, parecen creer que ciertos elementos (recursos, controles, poder, incentivos, dinámicas) tendrían que lograr alinearse en un momento específico para estar en condición de ejercer una mejor labor. En consecuencia, predomina una suerte de resignación ante la cual parecen estar convencidos de que los cambios en su función dependen netamente de la voluntad y acción de agentes externos a la supervisión escolar, principalmente de las autoridades.

Por ejemplo, cuando se le pregunta a un supervisor si cree estar haciendo lo que la autoridad espera de él, responde de manera casi instintiva: “para que esperen de mi, primero tienen que dar [la autoridad educativa]” (E1). Otro supervisor agrega: “yo lo he dicho en varias ocasiones, a veces se tiene que hacer por cuestión de obligación institucional, ¿no? que hubiese una obligación para que se hiciera” (GF1) refiriéndose al cumplimiento de su función técnico -

pedagógica. La tendencia a esperar que las condiciones sean dadas por un agente externo parece fortalecerse a medida que aparecen nuevas políticas públicas encaminadas a establecer más mecanismos de control sobre la figura del supervisor escolar, pues alimenta el sentido de que la autoridad es la responsable de que los supervisores cumplan con esa labor y no el propio supervisor.

Por otro lado, puede verse que los incentivos son aspectos importantes, pero no suficientes para impulsar la función técnico-pedagógica de la supervisión. Por el contrario, predominan desincentivos tales como: potenciales problemas con los maestros y las autoridades; inseguridad sobre si su acción va a tener un efecto positivo o negativo en las escuelas; extender las jornadas laborales, entre otros aspectos.

Lo anterior resulta coherente con la *mezcla de enfoques* expuesta por Parsons (2009) según la cual, la efectiva implementación de las políticas públicas requiere de una combinación de control, incentivos y confianza, combinación que tendría que definirse en función de las características del contexto específico donde la política es implementada.

En el caso que nos ocupa puede verse que, por ejemplo, la alta discrecionalidad del trabajo del supervisor escolar hace inútiles los mecanismos de control basados en la entrega de reportes, firma de asistencias, formatos y demás evidencias pues esto solo ha servido para simular y engrosar las tareas de tipo administrativas que deben realizar estos agentes. En cambio, parece más conveniente apostar hacia la combinación de incentivos y confianza entre los diferentes actores. Lo anterior atraviesa por transformar ciertas dinámicas (Ver apartado 5.3.2) y significados, con miras a construir un nuevo sentido en torno a las funciones más importantes de los supervisores escolares.

Con base en los hallazgos encontrados, algunas recomendaciones de política pública aparecen en el cuadro 18.

<i>Cuadro 18. Recomendaciones de política pública</i>		
<p>Hallazgo 1. (significados + dinámicas) Para los supervisores escolares, no es posible desarrollar una función técnico-pedagógica cuando su cargo tiende a devaluarse y pierde poder dentro del sistema educativo. Ello está asociado a los cambios en su estructura organizacional, mecanismos de ingreso y relación lejana con la autoridad educativa.</p>		
Implicaciones	Conexión con la teoría (sensemaking)	Recomendación de política pública

<p>El supervisor no se siente capaz, escuchado ni con el poder de incidir en lo educativo y en el rumbo de su propia acción, en consecuencia, no tiene sentido emprender grandes esfuerzos personales cuando de antemano sabe que no podrá generar cambios.</p>	<p>Transmitir señales discrepantes que ayuden a actualizar los marcos de acción y las dinámicas predominantes. En este caso, los marcos de “poder limitado”, “recursos escasos” y las relaciones impositivas entre autoridad educativa y supervisor escolar (dinámicas políticas).</p>	<p>→ Hacer extensiva y reconocer la labor de los supervisores en el desarrollo de tareas de tipo técnico-pedagógicas a fin de enviar la señal de que la labor supervisora está cambiando, así como compartir estrategias para tal propósito.</p> <p>→ Abrir espacios de interacción entre autoridades y supervisores para abordar temas educativos, basados en una comunicación bidireccional. El fin es enviar la señal de que las autoridades educativas asumen su compromiso con lo educativo y buscan tomar decisiones conjuntas. Por ejemplo, mediante la celebración de consejos regionales con la participación de ciertas autoridades estatales.</p> <p>→ Dar mayor libertad a los supervisores para seleccionar y organizar a sus apoyos, por ejemplo, permitirle proponer a quien será su apoyo administrativo (bajo ciertos criterios). Ello enviará la señal de mayor poder de acción y decisión sobre lo que sucede en la supervisión.</p>
---	--	---

Hallazgo 2. (significados + dinámicas)

Para los supervisores escolares, la importancia de su función solo está en el imaginario social, el cual aboga por mantener sus labores administrativas, de control y fiscalización. Lo anterior está relacionado con la existencia de grupos sociales que desconocen la función supervisora.

<p>Implicaciones</p>	<p>Conexión con la teoría (sensemaking)</p>	<p>Recomendación de política pública</p>
<p>Si el supervisor escolar es reconocido y valorado por su trabajo en lo administrativo, el control y la fiscalización, tiene sentido que continúe realizando dichas labores.</p>	<p>Transmitir señales discrepantes que ayuden a actualizar los marcos de acción y las dinámicas predominantes. En este caso, el marco de “escaso reconocimiento de lo técnico pedagógico” y las relaciones establecidas con diferentes actores (dinámicas sociales).</p>	<p>→ Generar incentivos sociales (reconocimiento) para que el supervisor escolar realice su función técnico-pedagógica. Esto enviará la señal de que dicha función es importante no solo para las escuelas sino para las autoridades y la sociedad en general, y que su labor será apreciada principalmente en función de su desempeño en esa área. Lo anterior puede realizarse mediante la publicitación de sus funciones académicas y mediante el reconocimiento público a quienes destaquen por realizar dicha labor. Por</p>

		ejemplo, haciendo que los titulares de región sean supervisores con una destacada labor en lo técnico pedagógico.
<p>Hallazgo 3. (significados + dinámicas) El supervisor escolar asume que debe tener un alto compromiso con los asuntos administrativos y de control, pues la estructura organizacional en la que está inscrito hace que esto resulte ser lo más importante de atender.</p>		
Implicaciones	Conexión con la teoría (sensemaking)	Recomendación de política pública
No realizar los asuntos administrativos y de control que corresponden al supervisor, o atenderlos de manera incorrecta, puede generar importantes efectos negativos en cadena. En cambio, si lo técnico pedagógico no es atendido no pasa nada. En consecuencia, tiene sentido que lo académico sea realizado solo de manera secundaria y opcional.	Transmitir señales discrepantes que ayuden a actualizar los marcos de acción y las dinámicas predominantes. En este caso, los marcos de “discrecionalidad” y “compromiso desigual con lo educativo” y las relaciones al interior de las URSE (dinámicas organizacionales).	→ Hacer públicas, a nivel de región, las experiencias académicas de los supervisores escolares. Lo anterior enviará la señal de que eventualmente no hacer dichas labores tendrá una repercusión en como este agente es observado y valorado por sus colegas.
<p>Hallazgo 4. (significados + dinámicas) Para los supervisores, las escuelas ya no pueden con más trabajo, es necesario apoyarlas para descargarlas. Los directores y maestros tienden a mostrar inconformidad, simulación y resistencia ante nuevas solicitudes.</p>		
Implicaciones	Conexión con la teoría (sensemaking)	Recomendación de política pública
A medida que los supervisores implementan más tareas de tipo técnico-pedagógicas en las escuelas, estas últimas parecen cada vez más rebasadas en su capacidad de respuesta, pues tienen una gran cantidad de labores administrativas que atender.	Transmitir señales discrepantes que ayuden a actualizar los marcos de acción y las dinámicas predominantes. En este caso, el marco de “escaso reconocimiento de lo técnico pedagógico” y las	→ Publicitar al interior de las escuelas el propósito de las intervenciones técnico-pedagógicas del supervisor escolar, su naturaleza de `apoyo` para mejorar las competencias docentes y la importancia de generar los espacios para participar en ellas. Lo anterior enviará la señal de que lo técnico pedagógico es un apoyo que la escuela puede solicitar en cualquier momento y que el supervisor debe realizar

En consecuencia, tienen sentido que el supervisor vaya disminuyendo su intervención académica cuando trata de apoyarla.	relaciones con diferentes actores (dinámicas sociales).	como parte de una de sus responsabilidades, lo cual es una nueva forma de comprender y reconocer dichas labores.
<p>Hallazgo 5. (significados + dinámicas) Para los supervisores, no hay garantías de que al realizar tareas de tipo técnico pedagógico haya mejoras en lo educativo.</p>		
Implicaciones	Conexión con la teoría (sensemaking)	Recomendación de política pública
Los supervisores escolares tienen importantes dudas e inseguridades sobre si su intervención en lo técnico pedagógico es adecuada y podrá generar mejoras en lo educativo. Entonces, tiene sentido que los supervisores no tengan la confianza en apostar a estas actividades.	Transmitir señales discrepantes que ayuden a actualizar los marcos de acción y las dinámicas predominantes. En este caso, los marcos de “compromiso desigual con lo educativo”, “recursos escasos” y las relaciones al interior de las URSE (dinámicas organizacionales).	→ Organizar jornadas de trabajo regional para generar un consenso sobre lo que implica hacer lo técnico pedagógico en las escuelas, generar mecanismos para evaluar o retroalimentar, entre pares, el trabajo realizado. Así como difundir evaluaciones de impacto que encuentran efectos positivos asociados a una labor técnico-pedagógica, desde la supervisión. Lo anterior permitirá que los supervisores tengan mayor certidumbre sobre su acción en dicha área y apreciar el mayor compromiso de sus pares y autoridades en lo académico.
Fuente: elaboración propia.		

Es importante precisar que las recomendaciones aquí descritas no son exhaustivas ni serán suficientes para transformar a la supervisión escolar, son solo algunos ejemplos de cómo puede incidirse en la resignificación de los marcos de acción y dinámicas concretas para impulsar la construcción paulatinamente un nuevo sentido de acción colectiva.

6.2 Limitaciones del estudio y agenda a futuro

Contar una historia concluyente sobre los significados y las dinámicas sociales, políticas y organizacionales que dan sentido al rol del supervisor escolar siempre tendrá limitaciones. Las historias no son solo representaciones de las opiniones o perspectivas de diferentes personas, son parte de una red de significados incognoscible que siempre está en constante cambio y que nunca puede ser capturada y finalizada en un solo texto (Rhodes, 2001). Sin embargo, como el

propio Weick (2001) lo advierte, al interior de las organizaciones permanecen marcos impermeables al cambio que es necesario identificar y comprender. Además, a menudo los trabajos de acercamiento conceptual, es lo único que tenemos.

Por otro lado, probablemente habrá otros asuntos o temas importantes para los supervisores pero que los instrumentos de investigación no pudieron capturar, o bien, en mi propia interpretación dejé de notar. La narrativa está basada en la propia interpretación del investigador sobre las historias contadas por los entrevistados, por tanto, entremedio de la narración también está la propia subjetividad del investigador. Dada la naturaleza rica y compleja de esas historias pudieron haberse priorizado algunos tramas o puesto otros personajes en primer plano. Sin embargo, la estrategia de la permanente auto reflexividad contribuyó a minimizar tal sesgo.

Finalmente, los resultados de esta tesis no pueden generalizarse para la supervisión escolar de todo México, solo son válidos para el grupo de supervisores escolares entrevistados. Sin embargo, es posible utilizar las categorías identificadas para desarrollar una investigación de tipo cuantitativa, a fin de dimensionar y explicar cómo es que dichas dinámicas están presentes e influyen en el actuar cotidiano de supervisores escolares de otros contextos. Otra manera de profundizar en el tema es analizar el caso de los supervisores de otros niveles y modalidades educativas: preescolar, secundaria, telesecundaria, educación indígena, educación física, Centros de Atención Múltiple (CAM) / Unidad de Servicio de Apoyo a la Educación Regular (USAER). Además, para tener una perspectiva más amplia sobre las dinámicas sociales y políticas aquí discutidas, sería preciso conocer el punto de vista no solamente de los supervisores escolares sino también de las autoridades educativas (unidades operativas y mandos medios de la burocracia del sector educativo) y los centros escolares (directores y docentes).

Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas, *EDUCAR*, 49(1), 2013, p. 13-27.
- Aigner, M. (2006). La técnica de recolección de información mediante los grupos focales. Medellín: Centro de Estudios de Opinión, U. de Antioquia.
- Altrichter H. y Kemethofer D. (2015). Does accountability pressure through school inspections promote school improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 26(1), p. 32-56, DOI: 10.1080/09243453.2014.927369
- Álvarez, L. (2000). La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes. *Gestión y Política Pública*, 9(2), p. 257-301.
- Allen, R. y Burgess, S. (2012). How should we treat under-performing schools? A regression discontinuity analysis of school inspections in England. Bristol, UK: CMPO.
- Anderson, J. (1975). *Public Policy-making*. New York: Holt, Preager.
- Antúnez, S., Silva, B., González, J., Carnicero, P. (2013). Formación de los supervisores y supervisoras escolares en México. Análisis de necesidades, *EDUCAR*, 49(1), p. 83-102.
- Arnaut, A. (1998). Historia de una profesión los maestros de educación primaria en México, 1887-1994. México, D.F.: CIDE.
- Arnaut, A. (1999). La federalización educativa y el sindicato nacional de trabajadores de la educación, En Pardo, M. (Coord.) *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2001). La transformación del SNTE y de la dirección y supervisión escolar. *Revista Educación*, (70), p. 32-42.
- Arnaut, A. (2006). La función de apoyo técnico-pedagógico: Su relación con la supervisión y la formación continua. SEP-OEI (Eds.), *La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros* (pp. 15-29). México: SEP-OEI.
- Ashforth, B., y Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. En R. M. Kramer y B. M. Staw (Eds.), *Research in organizational behavior. Research in organizational behavior: An annual series of analytical essays and critical reviews*, Vol. 25, pp. 1-52, England: Elsevier Science Ltd. DOI: 10.1016/s0191-3085(03)25001-2
- Ashforth, E. y Mael, F. (1989). Social identity theory and the organization. *Academy of Management Review*, 14, p. 20– 39.
- Banckhoff et al. (2007). Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica. México, D.F.: INEE.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Becker, H. y Geer, B. (1957). Participant Observation and Interviewing: A Comparison. *Human Organization*, 16(3), p. 28-32. <https://doi.org/10.17730/humo.16.3.k687822132323013>
- Bertoldi, S., Fiorito, M. y Álvarez, M. (2006). Grupo focal y desarrollo local: aportes para una articulación teórico- metodológica. *Ciencia Docencia y Tecnología*, 17(33), p. 111-131.
- Bitan, K., Haep, A. y Steins, G. (2015). School inspections still in dispute – an exploratory study of school principals’ perceptions of school inspections. *International Journal of Leadership in Education*, 18(4), p. 418-439. DOI: 10.1080/13603124.2014.958199
- Blanco, E. (2008). Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria mexicana: un análisis multinivel. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(1), p. 58-84.
- Bobbitt, F. (1929). *Educational Science and Supervision*, First Year book of the National Conference

- on Education Method, New York.
- Bolin, F. y Panaritis, P. (1992). Searching for a common purpose: A perspective on the history of supervision. En Glickman C. (Ed.), *Supervision in transition*. 1992 yearbook of the Association for Supervision and Curriculum Development. USA: Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD).
- Bonilla, O. (Coord.) (2011). *Función de alto riesgo. La tarea pedagógica de la supervisión escolar*. México: Ediciones SM.
- Bracho T. (2009). *Innovación en la política educativa. Escuelas de Calidad*, México, D.F.: FLACSO.
- Brookover, W., Beady, C., Flood, P., Schweitzer, J., y Wisenbaker, J. (1979). *School Social Systems and Student Achievement: Schools Can Make a Difference*. Nueva York: Praege.
- Brunson (2007). *The consequences of decision – making*. New York: Oxford.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Buchanan, M. y Tullock, (1993). *El Cálculo del Consenso, fundamentos lógicos de la democracia constitucional, Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo*. España: Planeta Agostini.
- Calvo, B. (2002). Chihuahua. Supervisores y procesos de supervisión. En Calvo, et al. *La supervisión escolar de la educación primaria en México. Prácticas, desafíos y reformas*. México: IPE-UNESCO.
- Calvo, B., Zorrilla, M., Tapia, G. y Conde, S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México. Prácticas, desafíos y reformas*. México: IPE-UNESCO.
- Carrón, G. y De Grawe, A. (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París: IPE/UNESCO.
- Cebreiro, B. y Fernández, M. (2004). Estudio de casos. En Salvador, F., Rodríguez J. y Bolívar, A. (Dir.), *Diccionario enciclopédico de didáctica*. Málaga: Aljibe.
- Cervantes, E. y Gutiérrez, P. (2018). La supervisión escolar en la difusión y uso de la evaluación educativa en Chihuahua, *Revista del centro de investigación y docencia*, enero-junio, (51), p. 7-21.
- Cicourel, Aaron V. (1982). *El método y la medida en Sociología*. Madrid, Editorial Nacional.
- Coburn C. (2001) *Collective Sensemaking about Reading: How Teachers Mediate Reading Policy in Their Professional Communities*, *Educational Evaluation and Policy Analysis* Summer, 23(2), p. 145–170.
- Colebatch, H. y Larmour, P. (1993). *Market, Bureaucracy and Community*, Londres: Pluto Press.
- Coleman, J. et al. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- CONAPO (2015). *Datos abiertos de México. Instituciones*. Consultado el 12 de enero de 2019 en <https://datos.gob.mx/busca/organization/conapo>
- Conde, S. (2002). Nuevo León. Diagnóstico de las estructuras de supervisión y apoyo. En Calvo et al. *La supervisión escolar de la educación primaria en México. Prácticas, desafíos y reformas*. México: IPE-UNESCO.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza Editorial Mexicana.
- Cubberley, E. (1920). Introduction. En Nutt, H. *The Supervision in Instruction*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Gurr, D. (1999). From supervision to quality assurance: The case study of the State of Victoria (Australia). París: International Institute for Educational Planning/UNESCO.
- De Grawe, A. (2007). Transformando la supervisión escolar en una herramienta para la mejora de la calidad, *International Review of Education*, 53, p. 709–714. DOI 10.1007/s11159-007-9057-9.
- De Hoyos, R.; Garcia-Moreno, V. A. y Patrinos, H. A. (2017). The impact of an accountability

- intervention with diagnostic feedback: Evidence from Mexico. *Economics of Education Review*, vol. 58 C, p. 123-140.
- De Wolf, I. y Janssens, F. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of education*, 3(33), p. 379-396.
- Dedering, K. y Muller, S. (2011). School Improvement through Inspections? First Empirical Insights from Germany. *Journal of Educational Change*, 12(3), 301-322.
- Del Castillo, G. y A. Azuma (2009). La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar. México, D.F.: FLACSO.
- Douglas H. y Boardman, Ch. (1943). Supervision and secondary schools. New York: Houghton Mifflin Company.
- Dreyfus, L. y E. Dreyfus (1986). *Mind over machine: The power of human intuition and expertise in the era of the computer*. New York: Free Press.
- Dunsire, A. (1990). Implementation theory and bureaucracy. En Younis (ed.). *Implementation in Public Policy*, Dartmouth, Aldershot, Hants.
- Ehren M. y Visscher A. (2006). Towards a theory on the impact of school inspections, *British Journal of Educational Studies*, 54:1, p. 51-72, DOI: 10.1111/j.1467-8527.2006.00333.x
- Ehren, M. y Shackleton (2014). Impact of school inspections on teaching and learning in primary and secondary education in the Netherlands. London: Institute of Education.
- Ehren, M. y Shackleton, N. (2016a). "Risk-based school inspections: impact of targeted inspection approaches on Dutch secondary schools". *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 28(4), p. 299-321.
- Ehren, M. y Shackleton, N. (2016b) Mechanisms of Change in Dutch Inspected Schools: Comparing Schools in Different Inspection Treatments, *British Journal of Educational Studies*, 64:2, 185-213, DOI: 10.1080/00071005.2015.1019413
- Ehren, M. y Visscher, A. (2008). The relationships between school inspections, school characteristics and school improvement, *British Journal of Educational Studies*, 56(2), p. 205-227. DOI: 10.1111/j.1467-8527.2008.00400.x
- Ehren, M., J. Perryman y N. Shackleton (2015). Setting expectations for good education: how Dutch school inspections drive improvement, *School Effectiveness and School Improvement*, 26(2), p. 296-327, DOI: 10.1080/09243453.2014.936472
- Elmore, R. (1985). Forward and backward mapping. En Hanf y Tonnen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Holland: Martinus Nijhoff, Dordrecht.
- Escobar, J. y Bonilla, F. (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. Cuadernos hispanoamericanos de psicología, 9(1), p. 51-67. Recuperado de: <http://www.tutoria.unam.mx/sitetutoria/ayuda/gfocal-03122015.pdf>
- Etioni, A. (1883). *An immodest agenda: Rebuilding America Before the Twenty-First Century*. New York: Free Press.
- Fierro, C. (2001). Los supervisores opinan acerca del futuro de su función, *Revista Electrónica Sinéctica*, (18), p. 41-54. Recuperado de <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/374>
- Fierro, M., Tapia, G., y Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. París: OCDE.
- Firth y Pajak (1998). *The handbook of research on school supervision*. New York: Simon and Schuster Macmillan.
- Freeman, T. (2006). Best practice in focus group research: making sense of different views. *Journal of Advanced Nursing*, 56 (5), 491-497.

- Fullan, M. (2001). Los nuevos significados del cambio en educación. Octaedro: Barcelona.
- Gaertner, H., Wurster, S. y Pant, H. (2014). The effect of school inspections on school improvement, *School Effectiveness and School Improvement*, 25:4, 489-508, DOI: 10.1080/09243453.2013.811089
- Gaínza, A. (2006). La entrevista en profundidad individual. En Canales, M. (Comp.), *Metodología de Investigación Social. Introducción a los Oficios*, Santiago: Editorial LOM.
- García-Carmona, A. y Cruz-Guzmán M. (2016). What Personal Experiences, Potentialities and Predispositions do Prospective Primary Teachers Manifest when They Start their Training in Science Teaching? *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*, 13(2), p. 440-458.
- García, B. y L. Zendejas (coord.) (2008). Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas. México D.F.: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- García, R. (1963). Principios y técnica de la supervisión escolar. México: Secretaría de Educación Pública, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.
- Gaviria, J.; Martínez, R. y Castro, M. (2004). Un Estudio Multinivel Sobre los Factores de Eficacia Escolar en Países en Desarrollo: El Caso de los Recursos en Brasil. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 12(20).
- Gephart, R., Topal, C. y Zhang Z. (2010). Future-oriented sensemaking: Temporalities and institutional legitimation. En Hernes T. y Maitlis S. (Eds.), *Process, Sensemaking, and Organizing*. Oxford: Oxford University Press.
- Gibb, A. (1997). Focus group. *Social Research Update*, 5 (2), p. 1-8, Recuperado de: sru.soc.surrey.ac.uk/SRU19.html - 23k
- Gioia, D., y Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic Management Journal*, 12(6), p. 433-448.
- Glanz y Behar-Horestein (2000). *Paradigm debates in curriculum and supervision: Modern and postmodern perspectives*. London: Bergin and Garvey.
- Glanz y R.F. Neville (Eds.), *Educational supervision: Perspectives, issues, and controversies*. Norwood, MA: Christopher-Gordon Publishers.
- Glanz, J., Shulman V. y Sullivan, S. (2007). *Impact of Instructional Supervision on Student Achievement: Can We Make the Connection?* Paper presented at the Annual Conference of the American Educational Research Association (AERA), Chicago, April 13, 2007
- Glanz, J., Shulman, V., y Sullivan, S. (2007). *Impact of Instructional Supervision on Student Achievement: Can We Make the Connection?* Paper presented at the Annual Conference of the American Educational Research Association (AERA), Chicago.
- Glickman C. (Ed.). (1992). *Supervision in transition. Year book of the Association for Supervision and Curriculum Development*. USA: Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD).
- González, F. (2006). *Investigación Cualitativa y Subjetividad*. Guatemala: ODGHAG.
- González, R. (2008). *Subjetividad social, sujeto y representaciones sociales*. *Diversitas*, 4(2), Bogotá.
- Grubb, W. (1998). *Opening Classrooms and Improving Schools: Lessons from Inspection Systems in England*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, San Diego, CA.
- Guerrero, E. Carolina L.; Segura C., Ángela M.; Tovar C., José, R. (2013) Factores de riesgo asociados a bajo rendimiento académico en escolares de Bogotá. *Investigaciones Andina*, 15, (26), p. 654-666.
- Gustafsson, J. E. (2014). *Impact of school inspections on teaching and learning in primary and secondary education in Sweden*. Technical report ISI-TL. Gotemburgo: University of

Gothenburg.

- Hamui-Sutton, A. y Varela-Ruiz, M. (2013). La técnica de grupos focales Investigación en Educación Médica. Universidad Nacional Autónoma de México, 2(5), p. 55-60. DOI: 10.1016/S2007-5057(13)72683-8
- Hanus, P. (1920). School Administration and School Reports. New York: Houghton Mifflin Company.
- Harris, B (1985). Supervision of Instruction and Education Administration, In: Husen, T. and Postlethwaite, T. N. (ed.): The International Encyclopedia of Education. Oxford: Pergamon Press.
- Hill, H. C. (1999). Policy is not enough: Language and the interpretation of state standards. Unpublished manuscript.
- Hussain, I. (2012). Subjective performance in the public sector: evidence from School inspections. Londres: London School of Economics and Political Science, Centre for Economic Performance.
- IEA (2018). Las cifras de la educación. Inicio de ciclo 2018-2019. Estadísticas de Educación Básica. Aguascalientes. Consultado en: http://www.iea.gob.mx/INTERNAS/cifras/ARCHIVOS/CIFRAS_INICIO_BASICA_2018-2019.pdf
- INEE, (2018). Planea. Resultados Nacionales 2018. Recuperado de http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2018/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2018_INEE.pdf
- INEGI, (2015). México en Cifras. Aguascalientes. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=01>
- INEGI, (2019). Producto interno bruto por entidad federativa 2018. Comunicado de prensa núm. 694/19, 16 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/PIBEntFed2018.pdf>
- Ingham, A. y Nogueira M. (2015) El Sistema de Formación de liderazgos escolares de Inglaterra. Posibles Alternativas para Brasil. São Paulo - SP: British Council / Fundación Itaú.
- Ingvarson, L.; Chadbourne, R. (1997). Self-managing school and professional community: the professional recognition programme in Victoria, Australia. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, Chicago, end-March 1997.
- Isaís, J. (1963). Supervisión escolar. México: Secretaría de Educación Pública, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.
- Jencks, C. (1972). Inequality: A reassessment of the effects of family and schooling in America. New York: Basic Books.
- Jessop, Bob, (2009). The State and State Building. En R.A.W. Rhodes, Sarah Binder y Bert A. Rockman (eds.), The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford UK: Oxford University Press.
- Jiménez, F. (2015). Fracaso el modelo. *El Heraldo de Aguascalientes*. Consultado el 19 de septiembre de 2018 en <http://www.heraldo.mx/fracaso-el-modelo/>
- Jones, D., (1999) Bounded Rationality, Annual Review of Political Science, pp. 297-321. Recuperado de <http://www.princeton.edu/~smeunier/JonesBounded1.pdf>
- Kayikci, K., Sahin, A. y Canturk, G. (2016). School Principals' Opinions on In-class Inspections. Universal Journal of Educational Research, 4(5), p. 1196-1204. DOI: 10.13189/ujer.2016.040533
- Kaylikci, et al. (2016). Opiniones de los directores de escuela sobre las inspecciones en clase, Universal Journal of Educational Research 4(5): 1196-1204.
- Kelley, P. y R. Elm (2003). The effect of context on moral intensity of ethical issues: Revising Jones's

- issue contingent model. *Journal of Business Ethics*, 48(2), p. 139–154.
- Kemethofer, D., Gustafsson, J. y Altrichter, H. (2017). Comparing effects of school inspections in Sweden and Austria. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 4(29), p. 319-337.
- Kilpatrick, W. (1922). The project method in college courses in education, *Educational review*, 64, p. 207-217.
- Kitzinger, J. (1995). Qualitative research: Introducing focus groups. *British Medical Journal*, 311, p. 299-302. DOI:10.1136/bmj.311.7000.299
- Klein, G., B. Moon y R. Hoffman (2006). Making sense of sensemaking: Alternative perspectives. *IEEE Intelligent Systems*, 21(4), p. 70–73.
- Klerks, M. (2013). The effect of school inspections: a systematic review. The Netherlands: Inspectorate for Youth Care.
- Larroyo, F. (1964). Historia comparada de la educación en México. México, D.F.: Porrúa.
- Leeper, R. (1969). Supervision: Emerging profession. Washington, DC: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Levi, M., (1997). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. En Mark Lichbach y Alan Zuckeman (Eds.) *Comparative Politics* (Cambridge University Press 1997), pp. 19-41.
- Lipsky, M. (1969). Towards a theory of Street-level bureaucracy. New York: The American Political Science Association.
- Luginbuhl, R., Webbink, D. y De Wolf, I. (2009). Do Inspections Improve Primary School Performance? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 3(31), p. 221-237.
- Maitlis, S. y Christianson, M. (2014). Sensemaking in Organizations: Taking Stock and Moving Forward. *The Academy of Management Annals*, 8(1), p. 57–125.
- Maitlis, S., y Lawrence, T. (2007). Triggers and enablers of sensegiving in organizations. *Academy of Management Journal*, 50(1), p. 57–84.
- Majone, G. (2007). Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México: FCE.
- Márquez, A. (2017). A 15 años de PISA: resultados y polémicas. *Perfiles Educativos*, 39(156), p. 3-15. DOI: 10.22201/iisue.24486167e.2017.156.58280
- Marris, P. (1975). *Loss and change*. New York: Anchor Press/Doubleday.
- Martín, E. (Coord.) (2014). Dirección y supervisión de centros formativos. Bloque temático II: Supervisión. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Matthews, P. y Sammons, P. (2004) Improvement through inspection. An evaluation of the impact of Ofsted's work. London, England: Ofsted.
- McCracken, G. (1988). *The Long Interview*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- McCrone, T., Rudd, P., Blenkinsop, S., Wade, P., Ruut, S. y Yeshanew, T. (2007). Evaluation of the impact of section 5 inspection. England: National Foundation for educational Research.
- McMurry F. (1914). *Elementary school standards*. New York: World Book Co.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Miles, R., y Charles C. Snow. (1992). Causes of failure in network organizations. *California Management Review*, 34(4), p. 53-72.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. Nueva York: Columbia University Press.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Miranda (2008). Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el*

- Perú. Contribuciones empíricas para el debate, Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Mosher, R. y Purpel, D. (1974). Nuevo enfoque de la Supervisión. Un desafío al concepto tradicional. Buenos Aires, Ateneo.
- Munarriz, B. (1992). Técnicas y métodos en Investigación cualitativa. Universidad del país Vasco. Recuperado de <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/8533/1/CC-02art8ocr.pdf>
- Muñoz, I. (1996). Estado del conocimiento acerca de los factores determinantes de las desigualdades educativas y de las estrategias encaminadas a combatirlas. En Muñoz Izquierdo, C. Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema. México: FCE.
- Navarro, L., A. Pérez, G. Aránguiz, M. Molina y R. Hernández (2002). La supervisión técnico-pedagógica en Chile. Chile: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO.
- Nelson R. y Ehren, M. (2014). Review and synthesis on the (mechanisms of) impact of school inspections. Twente: University of Twente.
- OCDE, (2010). Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-es>
- Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos, México_ Limusa-Noriega.
- Ortega, T. (2011). La supervisión escolar y la actualización desde la perspectiva de la gestión, Revista latinoamericana de estudios educativos, 41, (1-2), p. 179-208.
- Parsons, W. (2009). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México: Flacso.
- Patriotta, G. y A. Brown (2011). Sensemaking, metaphors and performance evaluation. *Scandinavian Journal of Management*, 27, p. 34–43, DOI: 10.1016/j.scaman.2010.12.002
- Penninckx, M. y J. Vanhoof (2015). Insights gained by schools and emotional consequences of school inspections. A Review of Evidence. *School Leadership & Management*, 35(5), p. 477-501. DOI: 10.1080/13632434.2015.1107036
- Perryman, J. (2006). Panoptic Performativity and School Inspection Regimes: Disciplinary Mechanisms and Life under Special Measures. *Journal of Education Policy*, 21(2), p. 147–161.
- Piore MJ (2011) Beyond Markets: Sociology, Street-level Bureaucracy, and the Management of the Public Sector. *Regulation & Governance*, 5, p. 149– 168.
- Pozner, P. (Coord.) (2006). La supervisión en la educación básica para impulsar la mejora continua. México: SEP.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). Implementation, Berkley, California: University of California Press.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prieto, A. (2007). Grupos focales. Dirección y evaluación de tecnologías en la salud. Recuperado de www.cenetec.salud.gob.mx/descargas/gpc/curso-taller/AlejandraPrieto.
- Ramírez, R. (1963). Supervisión de la educación rural. México: Secretaría de Educación Pública, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.
- Rathbun, B. (2009). Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities. The Oxford Handbook of Political Methodology. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0029
- Rendón y Hernández (2010). Sense-making: ¿metateoría, metodología o heurística? *Investigación bibliotecológica*, 24(50), p. 61-81.
- Rhodes, C. (2001). Writing Organization: (Re)presentation and control in narratives at Work. Amsterdam: John Benjamins B.V.

- Rigler, E. (1987). Focus on focus groups. *ABA Baking journal*, 79 (4), p. 97-100.
- Robles, Bernardo (2011). La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico Cuicuilco. *Escuela Nacional de Antropología e Historia*, 18(52), p. 39-49.
- Rosenthal, L. (2004). Do School Inspections Improve School Quality? OFSTED Inspections and School Examination Results in the UK. *Economics of Education Review*, 2(23), p. 143-151.
- Rubin, H. y Rubin, I. (1995) *Qualitative interviewing. The art of hearing data*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ruiz de Miguel, C. (2001). Factores familiares vinculados al bajo rendimiento. *Revista Complutense De Educación*, 12(1), p. 81-113.
- Rutter, M. et al. (1979), *Fifteen thousand hours*. Londres, Open Books.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, p. 21-48.
- Salas V. (2007). Informe final de evaluación. Programa de supervisión de establecimientos educacionales subvencionados. Chile: Subsecretaría de Educación.
- Sanabria, M. (2018). Las perspectivas constructivistas en el campo de los Estudios Organizacionales. *Psico perspectivas*, 17(3), p. 1-19. Doi: 10.5027/psicoperspectivas-Vol17-Issue3-fulltext-1379
- Santiago, P., McGregor, I., Nushe, D., Ravela, P., y Toledo, D. (2012). Revisión de la OCDE sobre la Evaluación en Educación. México. París: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación/ Centro de la OCDE en México para América Latina.
- Schmelkes S., Noriega, C., Lavín S. y Martínez, F. (1996). The quality of primary education. A case study of Puebla. México: IIEP / UNESCO.
- Schneider, B. y Hall, D. T. (1972): Correlates of organizational identification as a function of career pattern and organizational type. *Administrative Science Quarterly*, p. 340-50.
- Schueler, R. (2016). Centralized Monitoring, Resistance, and Reform Outcomes: Evidence from School Inspections in Prussia. *If Working Paper*, (223).
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 51(1), p 1-17.
- Schutz, A. (1962). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots; a study in the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press.
- SEP (2010). *Un Modelo de Gestión para la Supervisión Escolar, Módulo V*, México: SEP.
- SEP (Sin fecha). Enlace. Base de datos completa. Recuperado el 15 de enero de 2018 de: http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/resultados_anteriores/.
- Shaw I., Newton D., Aitkin M., y Darnell R. (2003). Do Ofsted Inspections of Secondary Schools Make a Difference to GCSE Results? *British Educational Research Journal*, 29, p. 63-75. DOI: 10.1080/0141192032000057375
- Shepsle, K., (1989). Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics* 1(2), p. 131-147.
- Shulman, Lee S. (2005). Signature Pedagogies in the Professions. *Daedalus*; 134(3); p. 52-59.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Morata.
- Sims, S. (2016). High-Stakes Accountability and Teacher Turnover: how do different school inspection judgments affect teachers' decisions to leave their school? *Working Papers*, p. 16-14.
- Skocpol, Theda, (1984). Bringing the State Back in. En Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back in*, New York: Cambridge University.
- Sonenshein, S. (2006). Crafting social issues at work. *Academy of Management Journal*, 49(6), 1158–1172.
- Sonenshein, S. (2007). The role of construction, intuition, and justification in responding to ethical issues at work: The sensemaking-intuition model. *Academy of Management Review*, 32(4), p.

- Stake, R. E. (1995) Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata.
- Sullivan, J. y Foltz, A. (2000). Focus groups giving voice to people. *Outcomes Management for Nursing Practice*, 4(4), p. 177-181.
- Sullivan, S. y J. Glanz (2005). *Supervision that improves teaching. Strategies and Techniques*. California: Corwin Press.
- Tagiuri y G. Litwin, (1968). *Organizational climate: Explorations of a concept*. Boston: Harvard Business School, Division of Research.
- Tapia, G. (2001). La supervisión de la educación básica. Una reforma pendiente. *Revista Electrónica Sinéctica*, (18), p. 55-68, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, México.
- Tapia, G. (2004). *La Supervisión Escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. (Tesis de maestría en innovación educativa, Universidad de Guanajuato).
- Tapia, G. y Zorrilla, M. (2008). Antecedentes de la supervisión escolar en México. En García, B. y Zendejas, L. (Coord.), *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*, México: INEE.
- Taylor, S. J. Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. Ed. Paidós, España, 1992.
- Terigi, F. (2010). *Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación (IIPE)-UNESCO.
- Thelen, Kathleen (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, 2, p. 369-404.
- Töremen, F. y Dös, I. (2009). The Metaphoric Perceptions of Primary School Teachers on the Concept of Inspection, *Educational Sciences: Theory & Practice*, 9(4).
- Treviño, et al. (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Chile: UNESCO/ Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación – LLECE.
- Tsebelis, G. (1990) *Nested Games*. Berkeley: U. California.
- UNESCO (2014). *Education for all: the quality imperative, EFA global monitoring report, 2005*. Paris: United Nations Educational.
- Valenti, G. (Coord.) (2009). *Factores asociados al logro educativo. Un enfoque centrado en el estudiante*. México: FLACSO.
- Van de Ven, A.H & Poole, M.S., (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of Management Review*, 20 (3), p. 510-540.
- Vélez, E., Schifelbein, E. y Valenzuela, J. (1995). Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria. *Revisión de la literatura de América Latina y el Caribe. Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 6(17), pp. 29-57.
- Vickers, G. (1965). *The Art of Judgment: Study of Policymaking*. London: Chapman and Hall. 1965.
- Walker, R. (1983). La realización de estudios de casos en educación. Ética, teoría y procedimientos. En W.B. Dockrell y D. Hamilton (Comps.) (1983). *Nuevas reflexiones sobre la investigación educativa*. Madrid: Narcea.
- Weick, K. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), p. 305–317.
- Weick, K. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), p. 628–652.

- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: sage Publications.
- Weick, K. (2001). *Making sense of the organization*. Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Weick, K. (2009). *Making Sense of the Organization. The Impermanent Organization*. Great Britain: Wiley.
- Weick, K. (2010). Reflections on enacted sensemaking in the Bhopal disaster. *The Journal of Management Studies*, 47(3), 537–550.
- Weick, K., K. Sutcliffe y D. Obstfeld (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), p. 409–421.
- Westley, Frances R. 1990. Middle managers and strategy: Micro dynamics of inclusion. *Strategic Management Journal*, 11: p. 337-351.
- Wetherley, R. y Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), p. 171-197.
- Wilcox B. (2000). Making school inspection visits more effective: The English experience. International Institute for Educational Planning/UNESCO.
- Wildavsky, A. (1980). *The Art and Craft of Policy Analysis*. London: Macmillan.
- Wiles, K. (1973), *Técnicas de Supervisión para mejorar escuelas*. México, Trillas.
- Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación. Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA, Área: negocios, (296).
- Yin, R. (1994). *Case study research. Design and methods*. Newbury Park: Sage.
- Young, K. (1977). Values in the policy process. *Policy and Politics*, 5, p. 1-22.
- Zorrilla, M. (1998). Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación. En Latapí, Pablo (coord.) *Un Siglo de Educación en México*. Tomo I, cap. IX, México: FCE.
- Zorrilla, M. (1999). Descentralización e innovación educativas en Aguascalientes: 1992- 1998. Una mirada desde dentro. *Caleidoscopio - Revista Semestral De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 3(6), p. 7-64.
- Zorrilla, M. (2005). A diez años de distancia, una mirada crítica a la reforma de la Supervisión escolar en Aguascalientes, REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 3(1), p. 412-420.
- Zorrilla, M. (2013). Transformar la supervisión escolar: ¿solo una aspiración o puede ser una meta razonable y posible?, *Educar*, 49(1), p. 49-66.