

Gobernanza local y educación. La supervisión escolar

Del Castillo Gloria y Alicia Azuma. México, D.F.: FLACSO, 2011

En este libro se presenta un análisis del papel del supervisor y la importancia que tiene en las escuelas primarias del Distrito Federal como parte de la gobernanza local. Contiene información relevante sobre el número de escuelas, docentes, alumnos; el porcentaje de deserción y el número de supervisores que existen en este nivel educativo. También informa cómo estos supervisores se insertaron en el cargo y cuál es su relación con las políticas educativas de finales del siglo XX e inicios del XXI.

Las autoras muestran, de manera sencilla y concreta, la relevancia que tienen las políticas públicas en la manera de gobernar de las autoridades en cualquier sector. Tanto Gloria del Castillo como Alicia Azuma entrelazan las ideas de modo que el lector queda atrapado entre las líneas del texto. El estudio trata de describir el término “gobernanza local” y cómo la percibe y aplica un supervisor del sector educativo.

El texto aborda términos y conceptos, como “la nueva gestión pública en México”, “el Plan Estratégico de Transformación”, “Escuelas de calidad”, “el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica”, entre otros, que son de gran utilidad para comprender las políticas educativas que hoy son la base para dar razón al acto de gobernanza en el sector educativo, especialmente en el nivel primario.

La descentralización de los servicios educativos –que hasta la fecha no ha sido posible llevar a cabo– se aborda mediante el estudio de caso de la Delegación Iztapalapa, cuya gestión se analiza desde un enfoque de gobernanza local, incluyendo el impacto del papel del supervisor para el logro de una educación de calidad y equitativa.

Esta obra sitúa al lector en el ámbito de la globalización como fenómeno que permea todos los espacios sociales y gubernamentales de un país. Por lo tanto, en el sector educativo se busca, de manera más notoria, el incremento de conocimientos que generen mayor productividad y competitividad en el nivel internacional. Pero también habla de la importancia de que la educación sea de calidad y se aplique de manera equitativa.

El renacimiento de una nueva gestión pública, con base en la globalización, conduce a que el gobierno lleve a cabo las reformas correspondientes para modernizar la administración pública

de modo que se dé la colaboración de la sociedad, lo cual generará una participación ciudadana mediante su intervención en el diseño de las políticas públicas.

El primer capítulo explica, acertadamente, los conceptos que dan vida a este documento, situando al lector dentro del marco de las políticas públicas que sirven de plataforma para la aplicación de la gobernanza. También deja claro el correcto significado y uso de los términos “gobernanza” y “gobernabilidad” dentro de las políticas públicas actuales. Asimismo, las autoras describen las transformaciones que se han venido gestando con respecto a la reforma educativa en la última década del siglo XX, incluida la inserción de la nueva gestión pública y la gestión basada en la escuela.

En cuanto a la redefinición de las políticas públicas, el libro toma como base los organismos internacionales –en este caso el Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD)– que impactan directamente en la modernización de lo administrativo, aunque también muestra la parte poco asertiva de esta institución que provoca una desigualdad social más notoria entre países miembros y la necesidad de modificar su postura.

Las autoras hacen ver las partes negativas del proceso de modernización, entre ellas: la centralización; la imitación de modelos extranjeros, que no toman en cuenta las características de la región y su sociedad; y, por último, la débil democracia en Latinoamérica. También abordan a varios autores que proponen diversos modelos para generar y formular políticas públicas.

A pesar de que los términos “gobernanza” y “gobernabilidad” no son nuevos, aún presentan confusión en su manejo. De ahí que la obra señale la necesidad de clarificar su uso y aplicación para que el lector pueda continuar, de manera interesada, con la lectura. Por una parte, con la gobernanza se busca legitimar a los gobiernos; por otra, como lo marcan las autoras, en la educación este término hace referencia a los medios para lograr dirección, control y coordinación completa o parcial de individuos autónomos u organizaciones, en nombre de intereses, los cuales se unen para contribuir de manera conjunta a un logro.

Dentro de la gobernanza aparece el término “redes políticas”, cuyas características se dan a conocer de manera muy concreta: la interdependencia, la coordinación y el pluralismo, que son condiciones básicas para que las redes formen parte importante de la gobernanza y se logre la legitimación del proceso de gobierno.

El papel del gobierno es imprescindible para lograr la gobernanza, por lo que debe estar atento a la instrumentación de las redes con el fin de evitar problemas de inestabilidad.

En las páginas de este libro se reflexiona acerca de la actividad propia de la supervisión y del supervisor. Con ello se pueden observar los alcances de la reforma educativa y la descentralización de los servicios educativos en México, aunque las autoras dejan claro que en la ciudad de México no se logró la concreción

de esta toma de decisiones del poder ejecutivo, por lo que únicamente la Delegación Iztapalapa se beneficia de esta política de desconcentración.

Como cierre de este capítulo se aborda la gobernanza de manera local en el ámbito de la educación dentro de la zona de Iztapalapa. Con ello se enfatiza la importancia del papel de cada uno de los involucrados y de las políticas públicas dentro de la escuela y la comunidad.

En el rubro de los antecedentes para el aprendizaje se considera la nueva gestión pública como órgano orientador de la descentralización de los servicios educativos, sin dejar de lado las recomendaciones de organismos internacionales, como el Banco Mundial, encaminadas a lograr la calidad y equidad en la educación, sin que se tuviera un completo triunfo.

Las autoras muestran algunas fallas reportadas por la UNESCO, referentes a la gobernanza, respecto de los proyectos en materia educativa con los que se incrementaría la calidad. Sin embargo, esto generó una desigualdad más notoria. Mencionar todos los problemas que se desarrollaron a partir de la descentralización y que imperan en la gobernanza hizo que ésta tomara otro rumbo al no afianzarse la totalidad de los proyectos de esta descentralización. En este punto se deja ver que a la supervisión no se le da la importancia necesaria. Al contrario: solo se la desvincula como parte de los entes principales de la gestión, por ser considerada parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La importancia de una gobernanza local reside en el hecho de que se aplica en un territorio reducido donde es fácil aplicar valores que refuerzen los vínculos entre los involucrados. En este aspecto, y dentro de los problemas que se suscitan, se deja ver el papel tan importante que juega un supervisor para intervenir en las dificultades que se presentan en el colectivo.

Las autoras dividen el segundo capítulo en cuatro apartados. En el primero, se aborda el binomio Secretaría de Educación Pública (SEP) y el SNTE, así como las dificultades que ha generado este último en la toma de decisiones para la reforma de las políticas educativas correspondientes a la descentralización de los servicios educativos. Aquí también se señala el poder que se asigna a los supervisores en la revisión y vigilancia de las relaciones entre autoridades y maestros al interior de las escuelas, lo cual dio la pauta para que los supervisores fueran una autoridad superior a los docentes y directores en las instituciones educativas.

El documento recuerda, también, cuál fue la principal función por la que se creó la SEP y cómo concentraba todos los servicios en la capital del país, lo que originaba ciertas dificultades para el sistema educativo.

El segundo apartado se enfoca en la ya tan buscada descentralización de los servicios educativos, en la modificación de la

estructura y los cargos, y en las respectivas responsabilidades de las autoridades. Con ello se intenta provocar un cambio en la gestión del sistema educativo nacional. En este sentido, se deja ver el peso que tiene el SNTE en las políticas educativas, por su participación en las carteras de la administración pública, sin que se tome en cuenta la calidad de la educación, amén del entramado entre la política y la política educativa que no permite esa descentralización.

Las diferencias entre la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y el SNTE, así como la lucha de poderes por mantener el control es otra de las preocupaciones que se marcan en el documento: los acuerdos entre el gobierno y los dirigentes de los organismos sindicales que no se preocupan por lograr la calidad educativa, sino más bien por seguir con el control de sus agremiados, con lo que se busca permanecer en el poder. Esta retrospectiva deja ver, de manera clara, la situación que vivió y vive el país, tanto en el diseño como en la operación de las políticas gubernamentales.

La fallida descentralización de los servicios educativos y las desavenencias políticas entre el gobierno y el SNTE llevan al lector a conocer, de manera precisa, la situación por la que ha tenido que pasar la educación en el país.

Los cambios en la gestión se abordan con base en los programas, sin olvidar las instancias que se ven involucradas para llevar a cabo este cambio de paradigma. El total de las delegaciones políticas se vieron implicadas en esta tarea.

El relato de la creación de nuevas instituciones y la desaparición de otras refleja la necesidad que tiene el gobierno de reestructurar la SEP. Esto originó la creación de dos organismos que se encargarían de los servicios educativos del Distrito Federal.

Hablar de la aplicación de nuevas estrategias, nuevos lineamientos, sistemas y modelos por parte del gobierno justifica que se hayan creado instancias, como la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos (DGOSE), y la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI). Por último, intenta dar solución a la problemática existente.

Dentro de este modelo de gestión, la supervisión se incorpora y se ajusta a las actividades señaladas en los proyectos educativos, sin que la figura del director se vea desdibujada en este proceso; más bien el supervisor es el que juega un papel secundario en estas actividades. La función del supervisor, sus responsabilidades –las cuales se reflejan en la gobernabilidad de la institución– y las condiciones en las que opera son solo una parte de la información que se presenta de manera gráfica al cierre de este capítulo. Datos relevantes que dejan ver el trabajo de un supervisor y cómo se ve obstaculizado o beneficiado por las políticas educativas.

El tercer capítulo aborda la gestión educativa en Iztapalapa, la gobernanza local, la gobernabilidad, y la supervisión escolar. Se retoma información del primer capítulo para fundamentar el caso de Iztapalapa.

En este apartado se presenta, mediante una fotografía, la problemática de la desigualdad de oportunidades y la marginación de los habitantes de la zona, misma que prevalece en Iztapalapa con respecto a otras zonas. Es un atinado comparativo entre delegaciones, pues en los índices de esta demarcación se pueden observar las tendencias de la enseñanza en todos sus ámbitos.

El papel de los responsables –como es el caso del subsecretario, la directora de la AFSEDF y el encargado de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa de ese entonces– muestra que, sin su apoyo y compromiso compartido, no habría sido posible implementar esta reforma en la gestión, misma que pasó de la tradicional a la educativa local, y que cuenta con la participación de las autoridades y de la sociedad, lo cual refleja una gobernanza local.

De vital importancia es el análisis del contexto y de las necesidades específicas de los espacios escolares, con lo que se logra el replanteamiento y el ajuste de la gestión, en busca de un beneficio de ambas partes: la comunidad local y la comunidad escolar.

Al hablar y dar a conocer a todos los involucrados en este proceso, las autoras revelan la complejidad de la descentralización de los servicios educativos del Distrito Federal. El involucramiento de todas las instancias, los compromisos adquiridos, y su cumplimiento hacen de este trabajo un punto de partida para investigaciones posteriores; la necesidad de adecuar y modificar el trabajo en la delegación mencionada se vuelve la base para el futuro, en caso de que se retome esta política pública y educativa; cambiar e implementar una gestión vertical hacia una horizontal permite un trabajo en el que todos los involucrados en el proceso educativo observen avances al interior de las escuelas y de la comunidad, favoreciendo y facilitando, simultáneamente, el trabajo en equipo en la DGSEI.

La gobernanza con gobernabilidad se desprende de la toma de decisiones, pero, más aún, del liderazgo de la directora de la DGSEI, al mostrar la capacidad de autoridad y diálogo entre la comunidad educativa y la escolar.

El involucramiento de los padres de familia y la conformación de redes trajo consigo beneficios que anteriormente no se pensaban lograr. Un ejemplo es la Escuela Secundaria Japón: los cambios en la dirección, en la planta docente y en la infraestructura fueron uno de tantos elementos que dieron la pauta para mejorar esa escuela, con lo que se logró una nueva gobernanza local.

La gestión educativa –en este caso el sistema educativo local y la gestión escolar exclusiva de los centros educativos– se ve permeada por la supervisión que, aun cuando hasta el momento

no se acepta como parte importante del proceso, se lleva a cabo con la intención de satisfacer las necesidades del sector educativo.

Las autoras señalan la importancia de la supervisión para lograr la calidad educativa; consideran que esta actividad es como un hilo rector de la gobernanza, con lo que se implementan estrategias que demuestren que el supervisor es la base de ese cambio en la gestión.

Los proyectos y lineamientos que se lanzaron dieron lugar al fortalecimiento del papel del supervisor al conjuntar esfuerzos entre niveles educativos. La gestión del supervisor se entrelaza con la de los docentes y directivos, afianzando así los procesos de enseñanza-aprendizaje. Aunque estos puntos no se abordan de manera profunda, dan claridad al proceso educativo, por lo que no demerita el trabajo de investigación de las autoras.

ROSA PATRICIA ABASCAL
MAGDE-IPN