

# UN MODELO DE GESTIÓN REGIONAL PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA: EL CASO DE DURANGO

*Juan Tregebar Maldonado<sup>1</sup>*

## RESUMEN

En este trabajo se aborda mediante un enfoque mixto un trayecto investigativo cuyo meollo principal es: el *Proyecto de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar*, el cual ofrece apoyo a los sistemas educativos estatales para iniciar un proceso de reorganización estructural que permita poner en práctica una nueva gestión educativa conformado por regiones para la gestión de la educación básica, y con ello acercar servicios académicos y administrativos a las escuelas de todo el país, a fin de contribuir a mejorar de manera continua la calidad de la educación básica. El modelo de gestión regional (MGR) es una abstracción de la organización y funcionamiento de la gestión institucional regional educativa que se desarrolla a través de los Centros de Desarrollo Educativo (CeDE). El propósito de este estudio secuencial con métodos mixtos, fue explorar mediante una encuesta, temáticas propias de la función supervisora –operadora del modelo– y luego profundizar con estudio de caso en el equipo de actores involucrados en el diseño, adaptación e implementación del modelo en cuestión.

**Palabras clave:** educación básica, gestión regional, planeación estratégica.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2009, la Subsecretaría de educación Básica, por medio de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, puso en marcha el Proyecto de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar (FOGISE). Este proyecto ofrece apoyo a los sistemas educativos estatales para iniciar un proceso de

---

<sup>1</sup> Doctor en Política Pública, Secretario Técnico y Profesor Investigador de El Colegio de Tlaxcala, (246) 4645874 ext 103, 5539499912, jtregear2005@gmail.com

reorganización estructural que permita poner en práctica una nueva gestión educativa conformado por regiones para la gestión de la educación básica, y con ello acercar servicios académicos y administrativos a las escuelas de todo el país, a fin de contribuir a mejorar de manera continua la calidad de la educación básica. A través de las regiones para la gestión educativa, se generan mejores condiciones académicas, físicas y de equipamiento. Así, se crean los Centros de Desarrollo Educativo (CeDE) como una de las estrategias fundamentales del proyecto, como medio para focalizar la gestión regional y contribuir a la mejora del logro educativo. En este trabajo hacemos un análisis para el caso de Durango, se analizan tanto la problemática estatal como el diseño del proyecto. El trabajo se divide en seis secciones: esta primera sección de introducción, además de una segunda sección de breves antecedentes del FOGISE. La tercera sección se dedica al estudio de la regionalización educativa. Se hace una revisión de lo que ha significado el proceso de descentralización educativa en México, y se analiza los criterios de regionalización y rezonificación territorial para el establecimiento de los CeDE. En la sección cuatro se desarrolla el modelo de gestión regional, analizando sus componentes y funcionamiento. En la quinta sección se estudia el caso de Durango. Aquí se recupera la participación que tuviera el autor en el diseño del modelo y su aplicación en Durango durante el período de asesoría de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Finalmente, se dedica una sexta sección a las conclusiones del trabajo.

## 2. ANTECEDENTES

Existen ya diversas iniciativas de políticas de transformación de la gestión educativa, entre ellas tenemos el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Este proyecto no solo retoma la experiencia de PEC, sino que incluye diversos elementos de su diseño, como por ejemplo las diversas dimensiones de gestión, ahora desde la supervisión y jefaturas de sector, para contribuir a mejorar el logro educativo.

Asimismo, se retoma la literatura relacionada al diagnóstico y funcionamiento de la supervisión como figura clave en las estratégicas de mejora de la calidad educativa. Se retoma la experiencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) así como de otros autores como por ejemplo Del Castillo (2011), Tapia (2011), Zorrilla (2002), entre otros.

Otro de los antecedentes importantes es la iniciativa de los diferentes estados, ejemplo de ellos son Guanajuato y Aguascalientes. El primero de ellos con avances en el tema de regionalización incluso antes de los orígenes del proyecto. El segundo, con su participación en la primera fase del proyecto.

Los planteamientos del acuerdo Secretarial No 592 en donde se especifica la creación de las regiones educativas constituyen un fuerte antecedente y punto de partida en lo que respecta al marco normativo.

Por su parte, en este trabajo también se recupera la experiencia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) como la institución encargada de la rectoría académica del proyecto.

### **3. LA REGIONALIZACIÓN EDUCATIVA**

#### **3.1 El proceso de descentralización educativa en México**

Es importante aclarar las diversas definiciones relacionadas al ámbito educativo que se manejan en la literatura, entre ellas están la federalización descentralizadora, la federalización centralizadora, la desconcentración, la concentración, la descentralización centralizadora, la regionalización, la simplificación, la modernización, entre muchos otros. Así, como lo explica Arnaut (1998) en su obra “La Federalización de la educación básica y normal 1978-1994”, el concepto de federalización encierra una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en el cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo.

Con mucha frecuencia los conceptos de concentración y desconcentración se usan como sinónimos de centralización y descentralización, respectivamente. Sin embargo, no lo son. La concentración y desconcentración son conceptos muy utilizados en la literatura de administración pública. Desconcentrar servicios administrativos significa construir procesos mediante los cuales ciertos servicios administrativos pasan a brindarse de un centro a diferentes dependencias. La concentración de los mismos es el significado opuesto. La descentralización educativa (llamada federalización educativa) consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de los servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional (Arnaut, 1998). El concepto opuesto se refiere a la centralización educativa.

Así mismo, la simplificación administrativa está relacionada con los recortes, los congelamientos, la cancelación de plazas y las partidas presupuestales, etc. En cambio, la modernización administrativa se define como la adecuación y el ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias (Pardo, 2009).

Cuando hablamos de regionalización (educativa) debemos tener en cuenta los diferentes tipos y rasgos. Esto es, dependiendo del contexto se puede estar hablando de la creación de regiones naturales, regiones geográficas a nivel países, estados, municipios, etc., también regiones económicas, regiones sindicales, regiones educativas como las que se crearon en los años setentas (9 unidades de servicios descentralizados y 30 subunidades de servicios descentralizados llamados Usedes y Subsedes), cuya función era llevar los trámites de las incidencias de personal de la región, los escalafonarios, actividades de información y estadística, entre muchos otros tipos de regiones. Además, hay que considerar los rasgos y matices de la propia regionalización. Por ejemplo, una regionalización centralizadora, descentralizadora, concentradora, desconcentrador,

recentralizadora y hasta un proceso de descentralización inconclusa como la ocurrida en el sistema educativo de México.

Desde fines del siglo XIX, el siglo XX y lo que va del siglo XXI, en México se vivió un proceso de centralización, descentralización y recentralización educativa. Estos procesos se dieron en un contexto político institucional en donde prevalecieron los acuerdos políticos según los intereses de los grupos de poder involucrados. Por ejemplo, la creación de las Escuelas Normales de Maestros respondió a dos objetivos: el primero de ellos fue formar los profesores requeridos por los sistemas escolares federales, estatales, municipales y particulares, y constituirse en un centro común de difusión científica, especialmente pedagógica, que impulse la uniformidad de la educación normal y primaria del país. Sin embargo, estas escuelas normales y sus egresados jugaron un papel centralizador en los Estados y descentralizador en la República (Arnaut, 1998).

Como mencionamos líneas arriba, el concepto de federalización encierra una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en el cual se usa. Llamar federalización a la centralización fue un acierto político, pero introdujo cierta confusión lingüística, y es en esa ambigüedad donde radica el acierto político: federalizar y confederar era centralizar o difundir la versión educativa del centro sin atentar contra la libertad de los estados para legislar en materia educativa como parte de la soberanía interior. Durante el antiguo régimen, el proyecto porfiriano centralizador o uniformador de la enseñanza primaria en todo el país no se realizó, a pesar del éxito relativo de centralización de otros aspectos de la vida nacional (Arnaut, 1998).

Durante el gobierno de Venustiano Carranza (1917-1920), México vivió un proceso de descentralización revolucionaria. Básicamente como un rechazo a las propuestas de federalización (centralización) propuesto en el antiguo régimen. Sin embargo, el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) le dio nuevamente un matiz centralizador (post revolucionario)

con la creación de un sistema de enseñanza rural dependiente del gobierno federal. Así, en los siguientes años (1924-1928) se vive un clima de incertidumbre, la acción educativa federal en los estados fue muy desigual por diversas razones, como por ejemplo directores de educación incompetentes, condiciones locales adversas, política “apasionada” de ciudadanos, frecuentes cambios de directores de educación, maestros federales se negaban a las orientaciones de la autoridad central de la SEP, disparidad de sueldos entre estatales y federales, etc.

Arnaut también narra cómo se llevó a cabo el proceso de federalización en el primer plan sexenal de 1934 a 1940. El proyecto de reformas consideraba medidas para coordinar convenientemente el desarrollo de las actividades educativas en toda la República, para la distribución del costo del servicio educativo entre la federación, los estados y los municipios. Sin embargo, la formación del sindicalismo magisterial fue una empresa centralizadora: “...sindicalizar era subordinar de un modo centralizado a los múltiples agrupamientos de empleados” (Arnaut, 1998).

Posteriormente, entre 1958 y 1970, se llevaron a cabo los primeros proyectos desconcentradores que incluyeron la reorganización de la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>2</sup> y la descentralización progresiva del sistema a través de la creación de un organismo permanente de planeación integral educativa, reorganización del sistema de supervisión y, revisión de las disposiciones escalafonarias.

En el período de 1970 a 1995, México vivió un nuevo proceso que va de la desconcentración a la federalización descentralizadora. Se crearon las Usedes y Subsedes cuya función era llevar los trámites de las incidencias de personal de la región, los

---

<sup>2</sup> La reorganización de la SEP consistió en el establecimiento de un sistema de planeación científica que ejercería control sin suprimir la actuación individual y, sustituir la subordinación de las instituciones locales al centro por relaciones de coordinación y cooperación entre ellas (planeación y descentralización administrativa). El SNTE rechazó esta iniciativa descentralizadora.

escalofonarios, actividades de información y las estadísticas. Entre 1976 y 1982 se llevó a cabo reformas en el sistema de formación de profesores y el sistema de control de evaluación de docentes. Como parte de la desconcentración administrativa de la SEP, ésta encomendó las decisiones y trámites administrativos a 31 delegaciones generales establecidas en marzo de 1978, y sus organismos centrales quedaron como la instancia rectora de la educación nacional. Las delegaciones generales podrían precisar la demanda estatal de educación, determinar los medios para satisfacerla y planear los servicios educativos (Arnaut, 1998).

A pesar de todos estos esfuerzos de descentralización en México (que iniciaron con procesos de desoncentración), aun se cuenta con un proceso inconcluso desde diferentes puntos de vista. Así por ejemplo, no fueron afectados algunos aspectos sustantivos entre SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), no se interrumpió la continuidad en la relación laboral de la SEP y la vigencia de los sistemas de reclutamiento, de movilidad escalafonaria y de cambios de adscripción del personal docente. La descentralización que se logró en este aspecto es de tipo política entre la SEP y el SNTE, estimulada por la desconcentración administrativa, pero no violentaba la estructura centralizada del sindicato ni la desconcentrada de la SEP. Asimismo, ambas instituciones descentralizaron sus actividades pero no lo hicieron como institución dentro del sistema educativo. Mientras las partes regionales de la SEP actuarían dominadas por el ámbito local, el sindicato conservó su estructura centralizada, pero en la práctica las direcciones seccionales en los estados ganaron capacidad de gestión.

En síntesis, los procesos de descentralización en México se mantienen incompletos, y sus dos principales actores (SEP y SNTE) han conseguido una descentralización política más que técnica ni operativa. La descentralización política de la SEP fue el resultado de la desconcentración administrativa que tenía como objetivo llegar a un sistema descentralizado. La descentralización política del SNTE se desarrolló a pesar de la

preservación de una estructura sindical centralizada.

En este contexto, y con el objetivo de utilizar como base los procesos de descentralización educativa en México dentro de la propuesta de regionalización de servicios educativos en el marco del proyecto FOGISE, consideramos que esta propuesta debe reunir elementos geográficos, socioeconómicos, autoridad, que incluya un proceso de rezonificación (de las actuales zonas escolares) e integración, y que se inicie con un proceso de desconcentración tanto en los aspectos académicos y administrativos, para luego entrar en un proceso de descentralización propiamente dicho.

### **3.2 Criterios de regionalización y rezonificación en el proyecto FOGISE: creación de los CeDE**

La nueva política de regionalización de servicios educativos que se ha emprendido en el marco del proyecto FOGISE, comprende tres estrategias de intervención gubernamental: mejorar la infraestructura a partir de la construcción de los edificios que albergan a los CeDE; desconcentrar servicios administrativos con el fin de descargar de tareas administrativas a la supervisión escolar y priorizar el qué hacer pedagógico en las escuelas; y, fortalecer a la supervisión escolar a partir de una nueva propuesta de gestión. Estas tres estrategias de intervención están apoyadas por dos propuestas para la política del cambio: un modelo de gestión regional, que se aborda en la siguiente sección de este capítulo, y un modelo de gestión de la supervisión escolar.

Los CeDE están llamados a ser la estructura organizativa que asume la puesta en marcha de la regionalización de servicios educativos. Conformarán las cabeceras de gestión en cada una de las regiones escolares (en el marco del proyecto FOGISE) y son los encargados de implementar el modelo de gestión regional. A través de la creación de las regiones para la gestión de la educación básica se espera que mejoren las condiciones académicas y de equipamiento para contribuir al desarrollo de una nueva gestión

caracterizada por un enfoque de desarrollo educativo regional, que permita un mayor acercamiento a las escuelas de todo el país (Presentaciones de la SEP para el Diplomado de FLACSO, 2009-2013).

La regionalización y rezonificación educativa no es una tarea sencilla. Una condición indispensable para posibilitar el acercamiento de los servicios educativos a la población y optimizar la funcionalidad del nuevo enfoque de gestión institucional es que, a partir de un análisis regional de ubicación de las escuelas, cada uno de las entidades federativas definan la nueva organización geográfica y socioeconómica de las zonas escolares (y de las escuelas) de modo que se priorice la atención a las escuelas ubicadas en áreas de mayor pobreza y marginación. Como guía del trabajo de regionalización y rezonificación que hicieron los Estados en el marco del proyecto FOGISE, la FLACSO ofreció las siguientes pautas y criterios para su elaboración:

- i. Establecer una revisión de la normatividad vigente para los procesos de creación o reestructuración de zonas escolares.
- ii. Identificar el número actual de zonas escolares o supervisiones de cada nivel.
- iii. La proporción actual de escuelas por cada zona escolar o supervisión en cada nivel educativo.
- iv. La proporción actual de docentes, grupos y alumnos por cada zona escolar o supervisión de cada nivel educativo.

Una vez identificados los elementos anteriores y con el análisis de las proporciones por zona escolar, en el proyecto se plantea la elaboración de la propuesta de regionalización y rezonificación en cada Estado con base en los siguientes criterios:

- i. La delimitación geográfica general a través de la realización de una georeferenciación del total de las escuelas de los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), incluyendo sus modalidades (indígena, especial, general, etc.) y los ámbitos de atención (federal y estatal), agrupándolas de acuerdo

a su ubicación geográfica. Para esto, se recomienda considerar aspectos como: ubicación de las escuelas respecto de los municipios existentes, medios de transporte y acceso que se tenga a estas desde la cabecera municipal, escuelas en áreas con mayor marginación o pobreza, acceso a la tecnología, entre otros.

- ii. Las zonas escolares de cada nivel educativo pueden mantenerse con su composición inicial de escuelas. Se valorará la pertinencia y factibilidad de su adscripción de las zonas escolares a alguna de las regiones según la ubicación geográfica de sus escuelas.
- iii. Las zonas escolares de cada nivel educativo que sea necesario fraccionar o en las que una o más de sus escuelas se dispersa(n) en las diferentes regiones propuestas. Identificar el fundamento de la propuesta para su redistribución (ubicación geográfica, medios de acceso, equidad con otras zonas escolares o regiones).
- iv. El comparativo de los datos estadísticos básicos de las zonas y regiones propuestas (escuelas, docentes, grupos y alumnos) entre la actual organización y la propuesta de rezonificación.
- v. Registro de observaciones y sugerencias a la propuesta de rezonificación, a partir de la búsqueda de equidad o equilibrios entre la ubicación geográfica y la tendencia de crecimiento poblacional de las regiones-zonas propuestas y, los datos estadísticos básicos (número de zonas, escuelas, docentes, grupos y alumnos), (Fuente: Guía para la elaboración del proyecto estatal, FLACSO, 2011).

Para efectos de este trabajo, se asume que la desconcentración de los servicios administrativos permite desahogar cargas administrativas. Asimismo, contar con un espacio en donde interactúen autoridades educativas, supervisores, asesores técnicos pedagógicos (ATPs), de distintos niveles y modalidades fortalece el intercambio de información y experiencias, contribuyendo a una visión integral de la problemática educativa. De igual forma favorece la visualización de estrategias y acciones conjuntas y particulares. Además, asumiremos que la infraestructura favorecerá que los agentes de la estructura intermedia de

los servicios educativos tengan espacios de trabajo y reunión para el trabajo colaborativo entre ellos y con directores y docentes.

Por otra parte, asumimos que el trabajo colaborativo favorece la formación de comunidades de aprendizaje que se pueden convertir en redes a favor de la mejora de los aprendizajes. La focalización en la asistencia académica y pedagógica, con base en la identificación de problemas y propuestas de solución de tipo general, y particularizadas, contribuirá a un trabajo con mayor pertinencia y eficacia hacia la mejora de los aprendizajes.

#### **4. MODELO DE GESTIÓN REGIONAL**

En esta sección se recupera la participación que tuvieron los autores en el diseño del modelo y la aplicación en Durango durante el período de asesoría que brindo la FLACSO. El MGR es una abstracción de la organización y funcionamiento de la gestión institucional regional educativa que se desarrolla a través de los CeDE (FLACSO, 2012). El propósito del MGR es brindar una nueva organización de los servicios educativos por región para contribuir a la mejora de la calidad educativa, a través de los siguientes ejes:

- a. Focalización en el desempeño educativo por escuela, zona y región.
- b. Relaciones entre autoridades, equipos de supervisión escolar, directivos escolares y maestros basadas principalmente en los asuntos académico-pedagógicos.
- c. Desconcentración de servicios administrativos.
- d. Fortalecimiento de la supervisión escolar: rol de supervisión escolar en el contexto regional.

El MGR tiene cinco componentes básicos, cada uno de ellos orientados al cumplimiento de funciones específicas y de vinculación interinstitucional. La figura 1 muestra la estructura general del modelo y la visión integral de sus componentes (Ver al final del texto).

- » **Coordinación y dirección.** Es la autoridad responsable de la coordinación, articulación y conducción estratégica del desarrollo educativo regional. Está conformado por un Consejo Regional, cuyo secretario ejecutivo es el Coordinador del CeDE.
- » **Asistencia académica y ejecución.** Está conformado por los(as) jefes de sector y supervisores adscritos al CeDE, son las autoridades responsables de la planeación y ejecución estratégica de las acciones académicas, técnicas y administrativas en la zona escolar correspondiente, de conformidad con los requerimientos de desarrollo educativo de la región a la que pertenecen. Este componente se apoya de un equipo de asesores técnico-pedagógico y enlace académico para cumplir con sus funciones de gestoría, asesoría y acompañamiento académico en las escuelas de la región.
- » **Formación Continua.** Está conformado por las autoridades de los centros de maestros, encargados de coordinar, diseñar e implementar la oferta de formación continua en la región.
- » **Apoyo Administrativo.** Está conformado por un equipo técnico-logístico (Enlace y personal de apoyo administrativo) que administra información sobre recursos materiales, técnicos y humanos, realiza tareas de apoyo de control escolar y se encarga de la gestión operativa de trámites, solicitudes e incidencias, con la finalidad de facilitar las acciones estratégicas de desarrollo educativo de la región.
- » **Operación.** Lo conforman las escuelas de educación básica, en sus diferentes niveles y modalidades, lo representan sus diferentes actores como son: directores, maestros, alumnos y padres de familia, en el marco de sus atribuciones.

La operación del MGR combina los ámbitos de escuela, zona y región, donde se descentraliza la atención a las escuelas. Incluye un conjunto de procesos en los que participan los diferentes actores que se mencionan en los componentes del modelo. El actor

relevante dentro del modelo es la figura del supervisor de escuela, y que de acuerdo al MGR (FLACSO, 2012) y al Modelo de la Supervisión Escolar (Del Castillo, 2011) juega un rol fundamental en este nuevo diseño. El supervisor escolar asume una función “dual” en el desempeño de sus funciones. Esto quiere decir que no solo tiene el perfil de gestor y operador, sino también el papel de planificador estratégico.

Los resultados esperados del MGR tienen que ver con los productos que se generan a partir de la funcionalidad y procesos entre sus actores. Así, se espera una apropiación y articulación de la planeación estratégica en región-zona-escuela. El fortalecimiento de las capacidades de gestión y profesionalización de los equipos de la supervisión escolar, es otro de los resultados esperados del MGR. Asimismo, la integración de actores (autoridades, supervisores, asesores y otras figuras de la supervisión) para la construcción de proyectos comunes. El trabajo colegiado y liderazgo participativo son otros de los resultados esperados para la integración de niveles. Además, este modelo espera que las asesorías y acompañamiento académico sean pertinentes y efectivos. Y también, lograr un acercamiento y eficiencia de los servicios administrativos a la comunidad escolar, donde el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC's) sirva como herramienta para la mejora de los procesos.

Por otra parte, el CeDE es la estrategia fundamental del Proyecto de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar, como vía para focalizar la mejora del logro educativo desde una perspectiva regional (SEP, 2012) (Ver figura 2 al final del texto). En ese sentido, el CeDE es una instancia pedagógico-administrativo que impulsa el modelo de gestión regional. Articula los niveles de la educación básica; genera mejores condiciones académicas, físicas y de equipamiento; acerca los servicios académicos y administrativos a las escuelas, a fin de contribuir a mejorar de manera continua la calidad de la educación en este nivel. (Taller para la construcción de plan estratégico regional, FLACSO-2013).

## 5. ESTUDIO DE CASO: DURANGO

En el año 2011, el Estado de Durango se incorpora en la tercera etapa del Proyecto de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar. La FLACSO, fue la institución encargada asesorar a la SEP estatal en la construcción de sus productos académicos, y también, en la impartición del diplomado dirigido a las figuras de la supervisión escolar. En cuanto a la elaboración de los productos académicos, se elaboraron lo siguientes documentos: proyecto estatal, modelo de gestión regional y de la supervisión escolar, metodología de la planeación estratégica para los CeDE, actualización de la normatividad, manual de organizaciones, orientaciones para la formación profesional, y libro blanco. La elaboración de estos productos estuvo a cargo de un equipo de trabajo estatal junto a la asesoría de FLACSO. Por otro lado, se realizó la primera generación del Diplomado en Gestión Institucional e Innovación Educativa (DGIIE) en donde se capacitaron a 160 figuras de la supervisión escolar, entre ellos jefes de sector, supervisores, asesores técnico pedagógicos, entre otros.

En la construcción del proyecto estatal y el MGR para Durango, se realizó un análisis situacional del Estado. Se revisó los principales indicadores de cobertura, contexto, gestión y logro educativo. En el caso de preescolar, la cobertura para 2010-2011 disminuyó hasta llegar a un 67.07% de atención a este nivel educativo. Debido a las condiciones económicas, los padres de familia deciden inscribir a sus hijos(as) en el nivel de preescolar cuando tienen edad para permanecer poco tiempo en el jardín. Otro motivo es que se ha advertido gran afluencia en los años en que se decretó obligatorio, pero a partir de que se aceptó a los alumnos en primaria, con edades cumplidas al 31 de diciembre y habiendo cursado sólo el tercer grado, se observó una baja en cobertura. En el caso de educación primaria, la disminución de la cobertura se da en menor grado que en preescolar. En el ciclo 2010-2011 la atención fue de 95.42%.

En el caso de secundaria, la cobertura se ha incrementado en los tres últimos ciclos escolares debido a la creación de los servicios de telesecundarias en regiones marginadas y urbanas marginadas y programas como atención de secundaria en localidades sin servicio, escuelas multigrado y multinivel en educación básica la cobertura se refleja de la siguiente manera. En el ciclo 2010-2011 la cobertura fue de 93.68%.

En cuanto al grado de marginación, en la tabla 1 (ver al final del texto) muestra el porcentaje de escuelas según grado de marginación para las escuelas de primaria y secundaria del Estado de Durango. Aproximadamente el 40 por ciento (primaria) y el 30 por ciento (secundaria) se encuentran en condiciones de alta y muy alta marginación.

Las estrategias educativas basada en la planeación regional serán fundamentales para la atención pertinente y equitativa de estas escuelas en contextos de muy alto y alto grado de marginación. Asimismo, la gestión indirecta de la función supervisora puede contribuir a paliar esta problemática. Por ejemplo, en las gestiones con los programas sociales que atienden desayunos para los niños y educación para adultos. El total de escuelas en Durango es de 5,972 al 2011. Los jefes de sector y supervisores que atienden estas escuelas se detallan en la tabla 2 al final del texto.

En febrero de 2011, la FLACSO aplicó una encuesta a 359 jefes(as) de sector y supervisores(as) con la finalidad de conocer su perfil profesional. Los resultados más relevantes de la encuesta fue conocer que las dos terceras partes de los encuestados pertenecen al subsistema federal, y la otra tercera parte al subsistema estatal. Asimismo, del total de entrevistados el 60 por ciento son hombres y el 40 por ciento son mujeres.

Existe una carga excesiva de requerimientos administrativos de información diversa y duplicada. Esto provoca que los equipos de supervisión dediquen mucho tiempo para atenderlos en detrimento de la función técnico-pedagógico. De acuerdo a la información

sobre gestión, aproximadamente se dedican entre 17 y 18 días al mes a las tareas administrativas, y sólo entre 4 y 5 días al mes a las tareas académico-pedagógicas (en planes estratégicos regionales de los grupos en el DGIIIE).

Otro de los aspectos críticos en cuanto al perfil del equipo de supervisión está en la falta de capacitación recibida para asumir el cargo (79% de los encuestados no la recibió). Asimismo, los altos porcentajes de supervisores actualizados en cursos de formación continua (60%), posgrado (60%) y carrera magisterial (90%) no se reflejan en el mejor desempeño de la función.

Las competencias en habilidades digitales con las que cuentan los equipos de la supervisión, también es una debilidad. Así, más de la mitad de los encuestados (54%) tiene un manejo deficiente o a lo mucho regular en el manejo de las herramientas computacionales. Del análisis del indicador de antigüedad en el servicio, se presenta la siguiente situación: el 1% se ubica entre 16 y 25 años de servicio; el 61% se ubica en el grupo de 26 a 35 años y, el 38% tienen entre 36 y 60 años de servicio. Lo anterior refleja que el 67% de supervisores se encuentran dentro de la categoría de “jubilables”, considerando que la Ley del ISSSTE contempla que las mujeres pueden solicitar su jubilación a los 27 años con seis meses y un día de servicio y los varones a los 29 años seis meses y un día de servicio. La situación anterior refleja que un alto porcentaje de supervisores deciden quedarse en el servicio aún y cuando reúnen las condiciones para un retiro digno, que les permita disfrutar de una pensión como lo establece la Ley en referencia. Ante esta situación, el diseño del MGR en el Estado de Durango no fue tarea fácil. La primera estrategia llevada a cabo fue la conformación de un equipo estatal base, conformado por dos supervisores, un asesor técnico-pedagógico, y apoyados por personal de las áreas de tecnologías, infraestructura, entre otras, y bajo la asesoría de la FLACSO. Asimismo, se discutió y analizó las bondades del MGR teórico y su adaptación a la realidad del estado, la idiosincrasia de los actores de la función supervisora, las políticas educativas

antecesoras a este proyecto, las relaciones sindicales, entre otros aspectos. Con esta previa revisión se construyó el MGR de Durango y se implementó una estrategia de comunicación hacia las demás actores del modelo. Se encontró que en la implementación del proyecto jugará un papel fundamental la capacitación de los jefes(as) de sector y supervisores(es), el cambio en el comportamiento estratégico de los actores para enfrentar los estados de conformismo, el ajuste organizacional dentro de los CeDEs, la actualización del marco normativo para adoptar el MGR, y la determinación para que las autoridades, por encima del partido político que se encuentre en el gobierno de turno, impulsen y mantengan el proyecto en beneficio de la calidad de la educación.

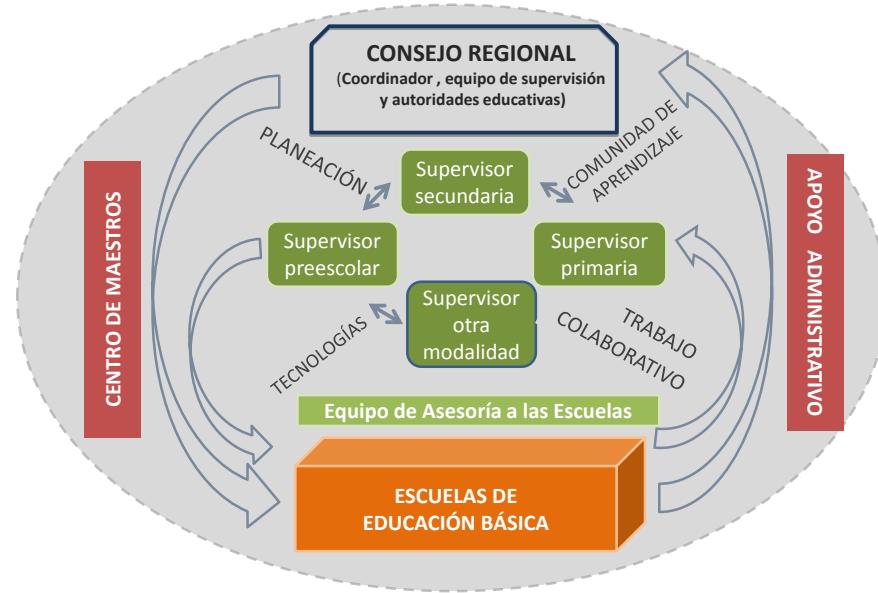
## **6. CONCLUSIONES**

El presente trabajo hace una revisión del Proyecto de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar. Se estudia los criterios de regionalización y rezonificación territorial para el establecimiento de los CeDE. Además, se presenta el modelo de gestión regional (MGR) y hace un análisis para el caso del Estado de Durango. Consideramos que los criterios de regionalización educativa y rezonificación escolar implementador en el proyecto FOGISE no cumplen con los criterios técnicos necesarios. Por el contrario, se trata de una metodología reducida solo a criterios de división del territorio, número de supervisores y número de escuelas que ya integran las zonas escolares. En este trabajo se ofrecen criterios y procedimientos completos para rezonificación. La regionalización constituye un eje fundamental del proyecto FOGISE, tiene como propósito la integración de zonas escolares en regiones, creando los CeDE que funcionen como instancias intermedias de los sistemas educativos estatales, como espacios físicos y colegiados para el fortalecimiento de la función de la supervisión escolar; para fomentar la articulación y fortalecimiento académico e institucional; así como los servicios de asesoría técnico-pedagógica que se ofrecen en las escuelas.

El MGR es una buena propuesta de articulación de la educación básica y la descentralización de servicios educativos. La probabilidad de éxito de una política pública educativa, basada en los CeDEs, depende del buen diseño y acomodo en cada uno de las entidades federativas. Esto implica un cambio en el comportamiento estratégico de los actores (principalmente jefes(as) de sector y supervisores(as)) y del ajuste organizacional. Otro de los elementos claves para el buen funcionamiento del MGR es el cambio en el perfil de los equipos de la supervisión. La función “dual” (estratégica y operativa) debe quedar internalizado en los actores de la supervisión.

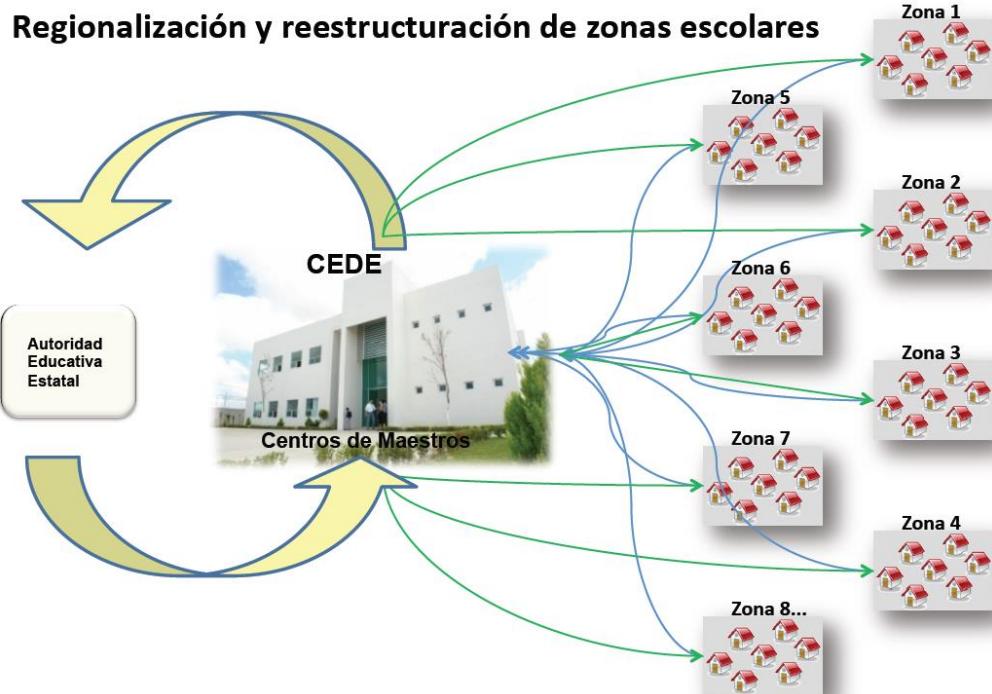
Para el caso de Durango se realizó un buen diseño del Proyecto Estatal y del MGR. Sin embargo, los perfiles encontrados en los(as) jefe(as) de sector y supervisores(as) muestran debilidades que pueden provocar. Asimismo, la actualización del marco normativo para adoptar el proyecto en cuestión es indispensable tanto en Durango como en las demás entidades federativas. Sin este, existe el riesgo de entropía y caos en la implementación del modelo. Aspectos particulares de Durango, como la expansión territorial, su geografía, idiosincrasia en la línea de autoridad, sus subsistemas federal y estatal, entre otros, son elementos que no se deben descuidar en la implementación del proyecto. La determinación de las autoridades por impulsar y mantener el proyecto en beneficio de la calidad de la educación, serán determinantes.

**Figura 1. Esquema del Modelo de Gestión Regional**



Fuente: FLACSO, 2012.

**Figura 2. Esquema de regionalización y restructuración de zonas escolares.**



Fuente: Presentación de los Centros de Desarrollo Educativo. SEP, 2012.

**Tabla 1. (Estado de Durango): Número de escuelas de primaria y secundaria,  
según grado de marginación, 2011-2012**

Grado de Marginación	Primaria	Secundaria
Muy alto	20.7%	10.1%
Alto	19.5%	19.0%
Medio	13.1%	15.4%
Bajo	19.4%	29.5%
Muy Bajo	27.3%	26.0%

Fuente: Base de Datos ENLACE, 2011-2012.

**Tabla 2: Total de supervisores(as) y jefes(as) de sector de educación básica en el Estado de  
Durango, 2011.**

Nivel/Modalidad	Jefes(as) de sector	Supervisores(as)
Preescolar	17	97
Primaria	34	200
Secundaria	8	63
Educación especial	0	13
Educación física	0	40
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>413</b>

Fuente: Datos proporcionados por los niveles y modalidades de educación básica, 2011.

## BIBLIOGRAFÍA

- Calvo, Pontón, B., Zorrilla, M., Conde, S.** (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. UNESCO.
- Del Castillo, G.** (2011). *Modelo de Gestión de la Supervisión escolar*. FLACSO sede México.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.** (2012). *Modelo de Gestión Regional*. México.
- Secretaría de Educación del Estado de Hidalgo** (2011). *Análisis de resultados ENLACE Durango, Cruzada Estatal para el Mejoramiento del aprendizaje de español y matemáticas*. Durango.
- Secretaría de Educación Pública** (1987). *Manual del supervisor de zona de Educación Primaria. Proyecto estratégico No. 05*. México.
- Secretaría de Educación Pública** (2005). *Programa de Transformación del Sistema Educativo de Durango 2005-2010*. Durango: CIDSA.
- Secretaría de Educación Pública** (2009). *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México: Programa Escuelas de Calidad.
- Secretaría de Educación Pública** (2010). *Un modelo de gestión para la supervisión escolar, Módulo V*. México: Programa Escuelas de Calidad.
- Secretaría de Educación Pública** (2011). *Fortalecimiento de la gestión institucional y la supervisión escolar*. México: Documento base de la Dirección General de Gestión e Innovación Educativa.
- Tapia, G.** (2011). *La supervisión escolar que necesitamos*. Aguas Calientes: Conferencia Magistral.