

## **RETOS DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR OBLIGATORIA EN MÉXICO: LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE SUPERVISIÓN ESCOLAR<sup>1</sup>**

*Lucía Rivera Ferreiro y Marcelino Guerra Mendoza*

### **1. PRESENTACIÓN**

Desde hace más de una década, la educación básica en México se encuentra inmersa en un proceso de reforma impulsado mediante diversas estrategias y acciones. Este proceso, conocido como federalización, se inició con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en el año 1993, e incluyó la renovación de contenidos y materiales educativos, la reorganización del sistema educativo mediante la transferencia de recursos financieros, materiales y humanos a los gobiernos estatales y la creación de un programa de estímulos económicos a los docentes conocido como “Carrera magisterial”. De entonces a la fecha, aunque de diferentes maneras, los programas de política educativa de los sucesivos gobiernos han incluido como parte de sus objetivos, la necesidad de transformar el sistema educativo y las escuelas. Así tenemos que el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 señalaba la necesidad de adoptar un nuevo marco de gestión en las escuelas, para lo cual se consideraba necesario construir una nueva identidad de las figuras directivas y de supervisión. Por su parte, el actual gobierno incluyó en el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 todo un apartado sobre la transformación de la gestión institucional del sistema educativo y puso en marcha un programa nacional denominado “Escuelas de Calidad”, dirigido a promover la transformación organizativa de las escuelas de nivel básico, incluyendo como parte del mismo al preescolar, la primaria y la secundaria.

Está claro que desde la política educativa existe un interés manifiesto por impulsar un nuevo esquema institucional, a tono con las tendencias internacionales de reforma educativa que en prácticamente todos los casos, comprenden entre otros componentes centrales, el de la gestión del sistema y la renovación organizativa de las escuelas; en el caso del sistema educativo mexicano, concretar esta intención es de suyo complicado, esto debido a las inercias burocráticas y a las tradiciones jerárquicas fuertemente arraigadas que deben enfrentarse decididamente tanto para consolidar los cambios promovidos en el nivel primaria como para instrumentar las reformas integrales de la educación preescolar y secundaria, actualmente en curso.

En el presente trabajo, y tomando como referencia este contexto político, se aborda específicamente la situación en la que se encuentra la educación preescolar, misma que adquirió carácter de obligatoria tras la aprobación de una iniciativa de reforma constitucional presentada en el

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación enfocado en el análisis de la función supervisora y el conocimiento del perfil profesional, actividades, expectativas y necesidades de actualización de las supervisoras de zona del nivel preescolar en el Distrito Federal. Dicho proyecto fue aceptado en el mes de agosto del 2004 para obtener financiamiento de acuerdo con la convocatoria emitida conjuntamente por la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal (SSEDF) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México.

año 2002 por los mismos legisladores; este acontecimiento desató un debate que sin duda continuará por largo tiempo. A fin de aportar elementos a esta discusión, en este escrito se revisan los retos y desafíos que la obligatoriedad le ha impuesto a este nivel, al tiempo que se destaca la situación que guarda la supervisión escolar, la problemática que enfrenta como efecto de un modelo de supervisión basado en la fiscalización y el control; la exposición concluye con la formulación de un conjunto de características deseables como parte de un modelo de supervisión basado en el asesoramiento.

La convicción que guía estas líneas es que promover decididamente el ejercicio de una mayor autonomía y capacidad de decisión en las escuelas exige un cambio radical en las funciones de directores y supervisores, en el entendido de que estos cargos directivos, en lugar de ser un paso más dentro de una carrera ascendente, deben ser ocupados por profesionales que cubran un determinado perfil y que tengan un desempeño profesional congruente con una posición moral, intelectual y funcional a favor del logro de aprendizajes significativos por parte de los alumnos; más que meros administradores o controladores, se requiere de supervisores capaces de organizar y transmitir a los demás la necesidad de organizar el trabajo escolar como una responsabilidad compartida en todas las dimensiones básicas que dan sentido a la escuela como organización (Pozner 1995; Antúnez 1994), colocando en primer término la dimensión pedagógica como sustantiva y primordial.

## 2. HISTORIA RECIENTE DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO

En relación a la evolución de la educación preescolar, si bien aparece como preocupación de gobiernos, sociedad y educadores desde el año 1880, es hacia el año 1903 cuando comienza a tener una creciente presencia al interior del sistema educativo nacional; los establecimientos donde se proporcionaba este tipo de educación fueron conocidos primero como escuelas de párvulos, después como kindergarten y finalmente como jardines de niños, que es el nombre con el que se identifica a las escuelas de este nivel en la actualidad.

En México, a diferencia de los Estados Unidos, la educación preescolar surgió como un espacio de entretenimiento y asistencia para hijos de sectores acomodados de la sociedad. Desde sus inicios y hasta fines de la década de los años 1960, se careció de un programa educativo propio, ya que desde el principio se adoptó el modelo y las propuestas de nuestro vecino país<sup>2</sup>.

En cuanto a su formalización como parte de la estructura del sistema educativo nacional, después de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, se crea la Inspección General de Jardines de Niños y posteriormente en la década de los cuarenta, se crea la Dirección General de Educación Preescolar así como la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños (ENMJD).

La educación preescolar ha tenido una notable expansión en nuestro país. De hecho, fue el nivel educativo con mayor incremento de matrícula en la década de los noventa; de 2 millones 734 mil 54 inscritos en el ciclo 1990-1991 aumentó a 3 millones 423 mil 608 alumnos para el ciclo 2000-2001, es decir, cerca de un millón más de alumnos atendidos en diez años, según las estadísticas históricas de la propia SEP.<sup>3</sup> En contraste, la matrícula en primaria se mantuvo relativamente estable, ya que en este mismo período creció apenas en poco más de 400 mil alumnos.

---

<sup>2</sup> Hammond, S. (1970). *La enseñanza en la escuela maternal y en el jardín de infantes*. Buenos Aires: librería del Colegio, p. 8

<sup>3</sup> Secretaría de Educación Pública. *Estadística histórica*, disponible en: [www.sep.gob.mx/work/apps/site/nacional/cuadros](http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/nacional/cuadros)

Si bien la atención a la demanda de educación preescolar se amplió progresivamente, la cobertura atendía principalmente a la población de zonas urbanas de clase media, pero no se encontraba al alcance de la población rural, indígena y urbana de zonas marginadas. Fue a fines de los años setenta cuando comenzaron a surgir nuevas modalidades dirigidas a esos sectores; a principios de los años 1980 se pusieron en marcha programas comunitarios para zonas urbanas marginadas y rurales a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en coordinación con la propia Dirección General de Preescolar.

Puede decirse que el carácter asistencial que originalmente se atribuyó a la educación preescolar, comenzó a transformarse paulatinamente sobre todo en la década de los años 1970; la consolidación definitiva de su carácter pedagógico tuvo lugar en los años 1980 con la aparición del Programa de Educación Preescolar (PEP) 1981, basado en un enfoque psicogenético y adoptado en todo el país, ya que en ese entonces el sistema educativo funcionaba de manera completamente centralizada; en 1992 este programa se reformula bajo un enfoque de proyectos que unos cuantos años más tarde sería dejado de lado tanto por las mismas educadoras como por los responsables de la educación preescolar, bajo el argumento de que en lugar de guiar la práctica pedagógica y ayudar a las educadoras a tomar decisiones, las confundía, pues consideraban que se trataba de una propuesta muy complicada. Lo cierto es que a partir del año 1993, la descentralización del sistema educativo colocó a la educación preescolar en una especie de paréntesis. Durante casi diez años, la agenda de la política educativa nacional y el ejercicio de las atribuciones normativas de las autoridades federales se concentraron en la educación primaria; ante la falta de normatividad e iniciativas nacionales, en algunos estados del país se propiciaron la adopción, combinación, diversificación o creación de diferentes programas y modalidades de educación preescolar.

Este breve panorama histórico evidencia algunas cuestiones importantes sobre las que nos interesa llamar la atención. En primer lugar, el nivel preescolar ha tenido que enfrentar innumerables retos para ser reconocido como el primer eslabón de la educación básica; en segundo lugar, las propuestas y modelos pedagógicos adoptados, aunque escasos en número, se han actualizado constantemente, tratando de responder a los avances teóricos y metodológicos más recientes. Por otro lado, la experiencia acumulada en cuanto a las modalidades en las que se ofrece es considerable, por lo que ésta debería ser un punto de apoyo importante en los cambios que se piensan introducir como parte de la reforma en curso. Tal vez estas sean algunas de las razones por las que las educadoras constituyen un sector del magisterio reconocido por su apertura y disposición al cambio. Por otra parte, y en contraste con los aspectos anteriores, la escasa atención prestada en las diferentes épocas a la organización y gestión institucional de este nivel, han conducido a reforzar excesivamente la formalidad de las acciones así como ciertos estereotipos y formas de trabajo que al no ser objeto de cuestionamiento alguno, contribuyen a perpetuar la subordinación jerárquica, el funcionamiento institucional vertical y un modelo de supervisión ad-hoc.

### **3. LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR: PROBLEMAS Y DESAFÍOS**

No obstante que cuenta con más años de existencia y una matrícula que se ha incrementado considerablemente los últimos veinte años, la educación preescolar no había sido hasta ahora una prioridad de los gobiernos ni tampoco un tema de interés significativo para especialistas e investigadores. El acontecimiento que detonó su inclusión en la agenda de la política educativa

nacional actual fue la presentación, discusión y aprobación del proyecto de reforma constitucional que le otorgó un carácter obligatorio<sup>4</sup>.

En términos generales, la iniciativa aprobada establece que el Estado habrá de proporcionar con calidad la educación preescolar en todo el país en los siguientes plazos: cubrir tercer año en el ciclo 2004-2005, segundo año en el ciclo 2005-2006 y primer año en el 2008-2009. Además, se señalan un conjunto de tareas que deberán cumplir las autoridades educativas del país, entre las que destacan la instalación de comisiones técnicas y de consulta que resulten pertinentes para:

- ✓ iniciar un proceso de revisión de los planes, programas y materiales de estudio vigentes que conduzca al establecimiento del nuevo modelo educativo que oriente la educación preescolar
- ✓ iniciar la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles educativos obligatorios (preescolar, primaria y secundaria)
- ✓ definir y poner en marcha las estrategias de formación y desarrollo profesional de docentes y directivos de este nivel educativo, conforme a las demandas y necesidades que impone la obligatoriedad.

Quienes trabajan directamente en este nivel educativo no dudaron en manifestar su beneplácito y franca aceptación de la iniciativa; particularmente para las educadoras, esto representa una aspiración largamente acariciada que por fin ven cumplida, un acto de justicia, de reconocimiento social a su labor, mismo que hasta ahora les había sido negado. Las educadoras ven la obligatoriedad como un logro profesional y una conquista laboral, tal vez sin reparar en que no se trata de un punto de llegada, sino que apenas es el inicio de un proceso de revisión crítica y de profunda transformación de cuestiones que les atañen directamente, y en tanto son parte de su materia de trabajo, están llamadas a ser protagonistas principales. Y es que el asunto de fondo al que dió lugar la propuesta, misma que justamente se encuentra en el tapete de la discusión, es la necesidad de emprender una reforma integral de la educación preescolar.

Entre el conjunto de problemas que esta obligatoriedad por decreto trajo consigo, destacan los siguientes:

- atención a la cobertura en los plazos establecidos: ¿cómo garantizar la infraestructura y recursos humanos necesarios para asegurar la atención a la demanda?
- incorporación de los jardines de niños particulares al nuevo esquema obligatorio: ¿qué requisitos establecer y bajo qué mecanismos incorporar a las escuelas que no cuentan con el reconocimiento de validez oficial por parte de la secretaría de Educación?
- formulación de un nuevo currículum (planes y programas, materiales educativos, evaluación): ¿qué modelo pedagógico adoptar? ¿Qué características debe tener para que sea lo suficientemente flexible, incluyente y adaptable a la diversidad de situaciones y poblaciones?
- adopción de estrategias de formación, actualización y desarrollo profesional de docentes y directivos ¿qué esquema adoptar para garantizar que los docentes se apropien de las nuevas propuestas y se inscriban en una dinámica de mejora constante?

---

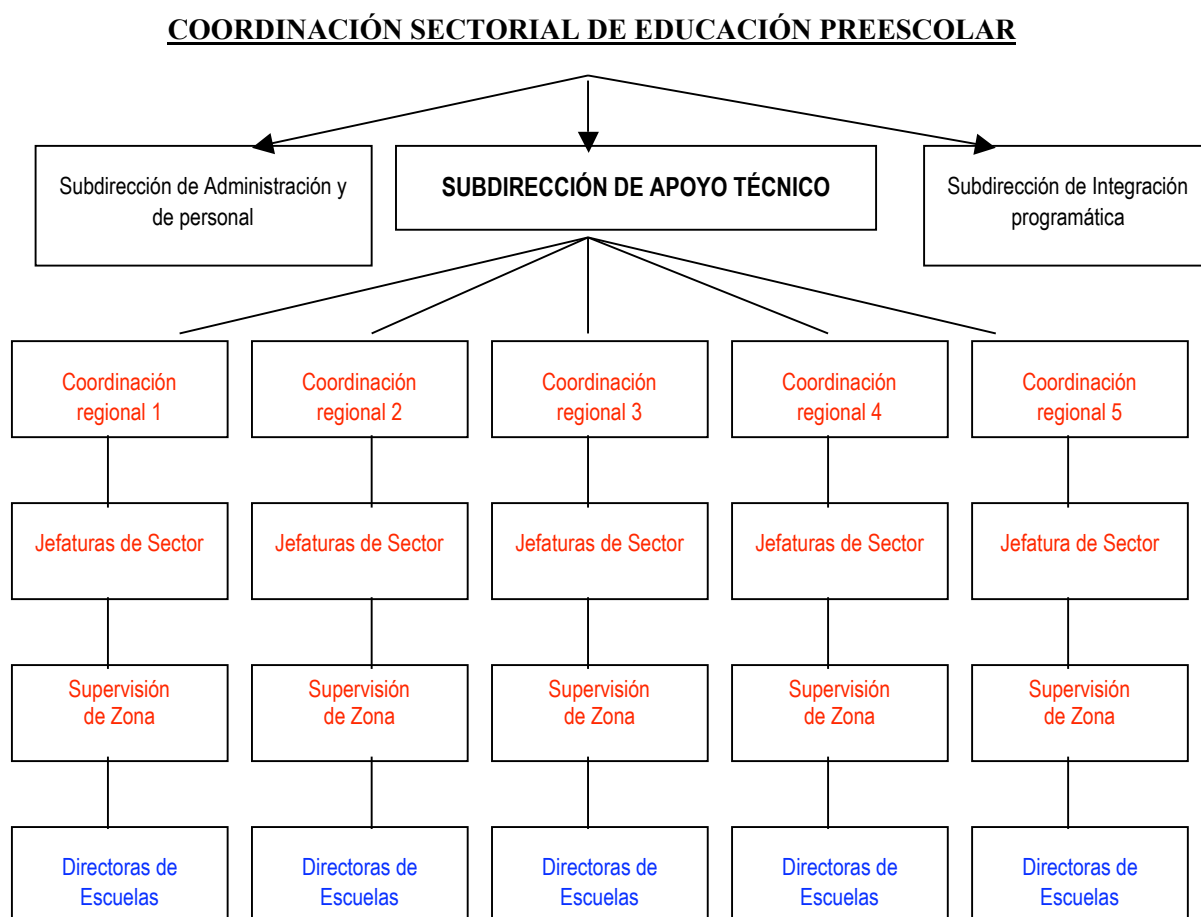
<sup>4</sup> Cfr. Rivera Ferreiro, L. (2002). Problemas y retos de la educación preescolar obligatoria. en Bertussi G.T. y González Villarreal R. *Anuario educativo mexicano, visión prospectiva, tomo I*, pp. 155 a 170. México: UPN/La Jornada.

- transformación de la organización de las escuelas y la gestión institucional del nivel ¿cómo transformar el sistema y las escuelas para conseguir que los directivos escolares y los supervisores se pongan al servicio de los niños y sus aprendizajes?

Dado que el centro de atención de esta exposición es precisamente este último aspecto, situamos la cuestión de manera más específica en los apartados subsecuentes.

#### 4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA SUPERVISIÓN

En la actualidad, la función de supervisión en el nivel preescolar es cubierta por diversas figuras en diferentes segmentos de la estructura institucional; a nivel intermedio, además de las supervisoras, se encuentran las jefas de sector y los apoyos técnico-pedagógicos de las jefaturas y las subdirecciones que conforman la coordinación sectorial de educación preescolar. El siguiente esquema ilustra esta situación:



Todas las instancias cuyos nombres aparecen escritos en rojo, cumplen al menos formalmente, una función de enlace, supervisión y comunicación de arriba abajo y viceversa, es decir, entre el nivel local del sistema representado por las escuelas y el nivel central de decisión, representado en este caso

por la Coordinación Sectorial. De ahí el importante papel que pueden jugar estas figuras en la introducción de cambios, reformas, propuestas, proyectos y acciones encaminadas a mejorar el funcionamiento de las escuelas.

El actual proceso de reforma a la educación preescolar despierta expectativas altas que contradicen el papel de control tradicionalmente desempeñado por la supervisión; por un lado, se espera que las supervisoras apoyen e impulsen en forma decidida los cambios deseados, dada la relación directa que mantienen con las escuelas pero al mismo tiempo y en franca oposición con lo anterior, el sistema les demanda que continúen desempeñando sus funciones de control y fiscalización del cumplimiento de las normas establecidas. Y es que el modelo de supervisión existente, fuertemente arraigado en los ideas y en las prácticas cotidianas tanto de supervisores como de supervisados, responde a una visión construida históricamente que desde su origen, se basa en el control y la fiscalización. De ahí que la representación generalizada que predomina entre directores y docentes sobre la supervisión es la de una figura amenazante y sancionadora; el “espantor” es uno de los muchos apelativos con el que comúnmente denominan a los supervisores e inspectores.

Ante esta situación de hecho, es preciso definir tanto el modelo de supervisión al que se aspira como las características de la formación requerida para reflexionar, comprender y reorientar las prácticas de gestión, así como las estrategias y acciones concretas que posibiliten la construcción de un nuevo esquema institucional dinámico y flexible, que impacte realmente en la transformación de las escuelas. En este sentido, las necesidades de formación de las supervisoras son múltiples y apremiantes, pues como ellas mismas lo reconocen, en la realidad cotidiana enfrentan múltiples dificultades para reorientar su práctica en la dirección antes mencionada<sup>5</sup>.

- No se proporciona atención diversificada y pertinente de acuerdo con las necesidades de las escuelas.
- La supervisión se lleva a cabo de forma tradicional, centrada en el control
- Durante las visitas de supervisión a las escuelas se dificulta llevar a cabo el análisis y síntesis de las situaciones observadas.
- Se desconfía de la capacidad de directores y docentes para tomar decisiones, obstaculizando el despliegue de su capacidad creadora
- El trabajo colegiado es insuficiente, se dificulta la integración de equipos de trabajo así realizar un análisis y reflexión permanente en las reuniones de Consejo Técnico de Zona (CTC)
- Las funciones de supervisión se dispersan y falta tiempo para visitar las escuelas por dificultades de organización en la jornada de trabajo de los supervisores
- La comunicación no siempre es clara, la información a las escuelas llega tarde y/o incompleta, convirtiéndose en un instrumento de poder.
- Falta un conocimiento profundo de planes y programas de estudio, un manejo teórico suficiente y elementos metodológicos para evaluar la intervención pedagógica, transmitir

---

<sup>5</sup> Estos aspectos han sido identificados y reconocidos como dificultades por los propios supervisores en diversos talleres, cursos y seminarios impartidos en la UPN, mismos que venimos llevando a cabo desde hace siete años como parte del trabajo profesional de un grupo de colegas interesados en el campo de la gestión educativa a nivel básico.

conocimientos, explicar, asesorar y hacer reflexionar al personal directivo y docente sobre su propia práctica

- Las estrategias de supervisión no siempre son las más adecuadas para sensibilizar y orientar al docente, especialmente en lo referente al trabajo en el aula
- No se evalúa regularmente el impacto del trabajo de supervisión, falta seguimiento y sistematización del mismo
- Se exige a otros el cumplimiento de normas y reglamentos pero se llega a dar el caso de que las que regulan la propia función no se respetan.
- La carga administrativa es excesiva.
- La asesoría y apoyo que se proporciona a las escuelas es insuficiente y en ocasiones no responde a las necesidades de directores y docentes,
- Existe resistencia al cambio..

Ante este panorama, y como afirma Blejmar (2000), habrá que decidir entre mantener la imagen amenazante del supervisor o transformarlo en un profesional que está atento a las oportunidades. La visión tradicional de la supervisión como figura sancionadora continuará vigente mientras sus ejes de intervención sean el miedo, la amenaza y el castigo, que si bien ayudan a preservar un estado de cosas, no facilitan la innovación organizativa en las escuelas, pues lleva a los supervisados a mostrar únicamente lo que el supervisor quiere ver, nunca lo que la escuela, el director y los maestros necesitan revisar y mejorar.

El tránsito de un modelo de supervisión basado en el control y la fiscalización hacia un modelo basado en el apoyo, la asesoría y la evaluación sistemática es un gran desafío a enfrentar para que los supervisores funjan realmente como correa de transmisión entre el nivel superior y el nivel local del sistema educativo, contribuyendo de manera efectiva a la necesaria articulación entre el nivel macro donde se definen las políticas educativas, y el nivel micro que es donde se concretan de una forma u otra.

## **5. NOTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO DE SUPERVISIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR**

Como se desprende de la exposición anterior, para que la conversión de los supervisores escolares en aliados del proceso de cambio y mejora educativa sea posible, es preciso que estén dispuestos a funcionar como una especie de llave que abre las puertas de la oportunidad a otros, al mismo tiempo que a construir una relación distinta con los supervisados, basada en el apoyo y la confianza mutua. Para que esto sea posible, se requieren de unos conocimientos y habilidades generales y específicas al igual que apertura y flexibilidad mental para aprender a leer la cultura, las demandas y las necesidades de cada plantel, identificando sus posibilidades de cambio y actuando en consecuencia.

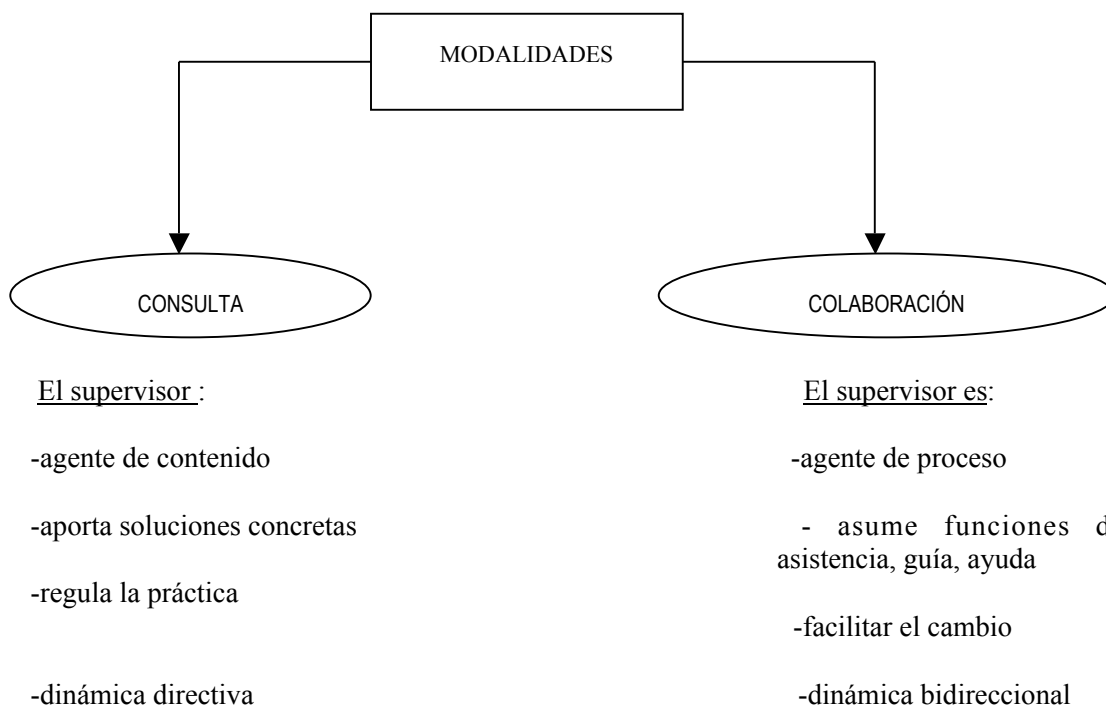
A manera de propuesta, en las siguientes líneas se perfilan las características del modelo de supervisión deseable, basado esencialmente en el asesoramiento, incluyendo el apoyo y la evaluación como funciones del mismo.

La concepción de asesoramiento que guía esta propuesta presenta las siguientes características:

- **Esfuerzo** sistemático y constante orientado al **cambio** en las condiciones internas de una o más escuelas a fin de lograr los fines que se propone la educación
- Acción de trabajar con **comunidades, grupos e individuos** para que aprendan a manejar sus propias situaciones
- **Proceso interactivo** de apoyo entre el asesor que cuenta con un extenso conocimiento en una función específica y el asesorado con un problema relativo a su trabajo
- **Proceso de dar, buscar y recibir** apoyo dirigido a un sistema, organización, grupo o persona
- Servicio indirecto entre profesionales de estatus coordinado que involucra a asesor y asesorado en una relación colaborativa
- Recurso de cambio y mejora escolar en un sentido amplio
- Relación social comprometida con fines de cambio, sobre la base de la **participación, negociación y construcción compartida de soluciones**

En síntesis, entendemos el asesoramiento como un proceso cooperativo, de aprendizaje continuo, recursivo, divergente, emergente, de creación y reconstrucción permanente para encontrar soluciones pertinentes a problemas generalmente complejos

Las modalidades que puede adoptar el asesoramiento son la de consulta y la de colaboración; estas no son excluyentes, sino complementarias. El siguiente esquema representa esta relación complementaria al mismo tiempo que especifica los componentes que comprende cada una.





Desde la perspectiva de quienes definen las políticas, las reformas educativas son vistas esencialmente como la introducción de cambios profundos de manera más o menos rápida. Sin embargo, estos cambios dependen de las personas, y éstas no pueden ser cambiadas como si se tratara de maquinaria obsoleta; desde esta perspectiva, apostar a la mejora más que al cambio o transformación radical, pareciera ser un camino largo pero a la larga, más rentable, sobre todo en el caso de los supervisores. De ahí que afirmemos que las modalidades de supervisión antes mencionadas no sean excluyentes; quizá sea más viable comenzar a modificar el modelo dominante de supervisión mediante la adopción de una modalidad de consulta como un paso previo a la adopción de la modalidad de colaboración.

En cuanto a las funciones esenciales de la supervisión en cualquiera de las dos modalidades, tenemos a la planificación, implementación, demostración, establecimiento de redes, valoración de necesidades, investigación y análisis, evaluación, formación y prescripción

Entre los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para cumplir el rol de supervisión bajo un enfoque basado en el asesoramiento destacan los siguientes:

1. Conocimientos sobre teorías y componentes curriculares, factores que intervienen en el proceso educativo y en las relaciones intra e interinstitucionales.
2. Habilidades generales (trabajo en y con grupos, gestión y organización, comunicación), específicas e interpersonales.
3. Actitudes: receptividad, sensibilidad al cambio, flexibilidad y reflexividad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antúñez, S. (1994). *Claves para la organización de centros escolares*. Cuadernos de Educación. Madrid: ICE/HORSORI.
- Blejmar, B. (2000). Puntuaciones necesarias para una supervisión eficaz. *Revista Novedades educativas* n° 120, pp. 32-33.
- Coronel J.M. (1998). Gestionar no es liderar: reflexiones sobre el concepto de liderazgo y sus repercusiones en una gestión democrática de los centros. *Revista Investigación en la Escuela* n° 34.
- Villar Angulo, L.M. (1995). *Un ciclo de enseñanza reflexiva*. Madrid: ediciones Mensajero.
- Fullán M. y Stiegelbauer S. (1997). *El cambio educativo*. México: Trillas.
- Pozner, P. (1995). *El directivo como gestor de aprendizajes*. Buenos Aires: Aique
- Santos Guerra M.A. (1994). *Entre bastidores, el lado oculto de la organización escolar*. Madrid: España.