UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE
FACULTAD DE HUMANIDADES

LICENCIATURA EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

Trabajo de tesis:

"Modelos de gestión educativa
en las prácticas de supervisores de EGB chaqueñas"

Alumna: Patricia M. Delgado
Dirección de tesis: Prof. María Delfina Veiravé

Resistencia
2002

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera podido realizarse sin la colaboración de un grupo de personas que participaron en diferentes momentos del estudio. En primer lugar, quiero agradecer el asesoramiento, la escucha y la crítica de dos profesoras de la Facultad que estuvieron involucradas en el proyecto de investigación: la Prof. Delfina Veiravé y la Prof. Marta Aguirre. La primera desarrolló tareas de dirección de tesis, y su acompañamiento se centró particularmente en los aspectos metodológicos del trabajo. La segunda, que cuenta con una extensa y amplia experiencia en el campo de la Administración de la Educación, aportó sus conocimientos acerca del objeto de estudio.

Deseo reconocer también la colaboración de las autoridades del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, quienes apoyaron la iniciativa de trabajar con los supervisores y mostraron un fuerte interés en conocer los resultados de la investigación. En especial quiero destacar la participación de la Directora de Nivel Primario, Sra. Esther de Delgado, quien impulsó la organización de los talleres de reflexión con los supervisores y ofició de nexo con los Directores Regionales. Su tarea facilitó enormemente la etapa de trabajo de campo.

Finalmente quisiera dedicar el trabajo a los supervisores que participaron en la investigación. Agradezco su generosidad al brindar su tiempo, sus opiniones sinceras, su escucha, y espero que el estudio constituya un aporte en la discusión y mejoramiento de las condiciones en las que ejercen su tarea. Vaya entonces mi gratitud y reconocimiento a todos ellos.

INDICE

Introducción
Capítulo 1: La Reforma educativa de los '90
1. El contexto sociopolítico de la reforma.
2. Nuevos modelos de gestión educativa.
3. Análisis de los procesos de descentralización desarrollados en el país.

Capítulo 2: El rol de los supervisores en el contexto de las actuales políticas educativas
1. Las funciones asignadas al supervisor en la Reforma educativa.
2. El perfil requerido del supervisor.

Capítulo 3: Construcción de un modelo para analizar el impacto de las políticas educativas en las prácticas de los supervisores
1. Acerca del enfoque de análisis adoptado.
2. Objetivos de la investigación.
3. Aspectos a indagar en el trabajo de campo.
4. Caracterización de la muestra.
5. Métodos y técnicas empleados.

Capítulo 4: La supervisión: entre el "deber ser" y las condiciones reales para el ejercicio del rol
1. Algunas consideraciones acerca del gobierno y la administración del sistema educativo provincial.
2. Las funciones del supervisor en el actual escenario: entre el "deber ser" y las prácticas reales
3. Las condiciones en las que se ejerce la tarea.

Capítulo 5: La visión de los supervisores acerca de la organización y administración del sistema educativo provincial
1. Características de la burocracia educativa provincial.
2. El modelo de gestión que estaría predominando en la Administración educativa provincial.

Capítulo 6: Construcción de una tipología de estilos de supervisión según el modelo de gestión predominante

Conclusiones
Bibliografía
Anexo

INTRODUCCIÓN

La reforma educativa argentina se inició en 1992 con la descentralización definitiva del sistema y se instituyó legalmente con la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, que contiene el programa reformista.

En este contexto se produjo un replanteo de las funciones, responsabilidades y atribuciones del supervisor. Se propuso fortalecer su rol como articulador entre las unidades educativas y las autoridades políticas, orientando su campo de acción hacia la promoción y evaluación de proyectos institucionales, la intervención indirecta en la institución escolar a través del trabajo con el nivel de los directivos y el desarrollo de proyectos educativos de supervisión, que permitan transformar la gestión supervisiva en una acción racionalmente planificada y coordinada. Esta reformulación implicaba un nuevo estilo de supervisión que difería notablemente de los que lo precedieron.

Nuestro interés al realizar esta investigación fue conocer el impacto que tuvieron los nuevos modelos de gestión propuestos por la reforma educativa, en los estilos de desempeño de supervisores de EGB chaqueños, pero además nos pareció importante recuperar la visión que tienen los supervisores acerca de cómo se gobierna el sistema educativo provincial para inferir el modelo de gestión que estaría predominando en este nivel de conducción.

Con estos propósitos trabajamos con un grupo de 37 supervisores en una serie de talleres de reflexión, que nos permitieron relevar la información necesaria para el proyecto y también ofrecer a quienes asistieron algunas herramientas conceptuales y metodológicas para incorporar en su quehacer cotidiano.

Luego de esta etapa de relevamiento analizamos la información obtenida, procurando identificar el modelo de gestión que estaría predominando en la conducción del sistema educativo provincial y en el nivel de supervisión. El resultado de este análisis son algunas hipótesis interpretativas que fundamentamos a partir de los datos empíricos y el marco teórico.

El contenido del documento que presentamos se organiza en seis capítulos, a los que se agregan las conclusiones, la bibliografía consultada y el anexo.

En el capítulo 1, nos ocupamos de describir a grandes rasgos la reforma educativa de la última década, el contexto sociopolítico en el que se plasmó y las lógicas que guiaron el proceso de implementación de las políticas, en particular, aquéllas que impulsan cambios en materia de gestión.

En el capítulo 2 focalizamos la mirada en el rol del supervisor, mostrando cómo éste es reformulado en el actual escenario, y qué rasgos forman parte del perfil de funcionario que la reforma demanda.

En el capítulo 3 precisamos el enfoque de análisis en el que nos situamos para estudiar el impacto de las políticas educativas y presentamos un esquema que sintetiza las variables y dimensiones a indagar en la investigación, así como sus

posibles relaciones. Precisamos también los objetivos de la investigación, las características de la muestra y los métodos y técnicas empleados.

En el capítulo 4 iniciamos la exposición de los resultados, analizando el modo en que se configura el rol del supervisor en el plano del deber ser y en la práctica cotidiana, y cómo en la tensión entre estos dos planos intervienen las condiciones en las que se ejerce la tarea. En este capítulo además incluimos algunas consideraciones acerca del gobierno y la administración del sistema educativo provincial, pues permiten comprender algunas de las apreciaciones de los supervisores acerca del contexto en que desarrollan sus funciones.

En el capítulo 5 describimos las características de la burocracia educativa provincial procurando inferir a partir de ellas el modelo de gestión que subyace a su modalidad de funcionamiento, basándonos en los datos y opiniones aportados por los supervisores.

En el capítulo 6 intentamos caracterizar los estilos de desempeño que tienen vigencia en las prácticas de los supervisores, y finalmente en las conclusiones planteamos algunos interrogantes que serían objeto de estudio en futuras investigaciones a la luz de nuevos datos empíricos y aportes teóricos.

CAPÍTULO 1: LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS '90

1. El contexto sociopolítico de la reforma educativa

En Argentina la reforma educativa se inicia en 1992 con la descentralización definitiva del sistema y se instituye legalmente con la Ley Federal de Educación sancionada en 1993 que contiene el programa reformista.

Las transformaciones planteadas comprenden una serie de ámbitos muy complejos, entre los que destacamos los siguientes (M.C.E., 1994):

- *Organización general de la estructura académica:* se fija un nuevo ordenamiento de niveles y ciclos, y se extiende el período de obligatoriedad escolar (diez años).
- *Gestión y administración del sistema:* se establece que el gobierno de la educación constituye una tarea compartida por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, el Consejo Federal de Cultura y Educación, las provincias, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y las unidades escolares. La Ley Federal de Educación asigna responsabilidades a cada uno de estos niveles, estableciendo un funcionamiento descentralizado del sistema educativo.
- *Contenidos de enseñanza:* se elaboran Contenidos Básicos Comunes para todas las jurisdicciones, en vistas a organizar un sistema educativo descentralizado e integrado, que garantice la unidad nacional y el respeto de las autonomías provinciales. A partir de los CBC las jurisdicciones elaboran sus diseños curriculares, punto de partida para que cada escuela formule su propio proyecto curricular.
- *Carrera docente:* se definen nuevos perfiles profesionales para el personal docente y directivo, y se diseñan estrategias de reconversión.
- *Infraestructura:* se busca la adaptación de los edificios escolares a las nuevas demandas de niveles y ciclos.

Para comprender el impacto de esta reforma es necesario considerar el contexto socioeconómico en el que se plasma, pues ésta no puede autonomizarse de los efectos generados por el proceso de reestructuración de la economía desarrollado en el país en la última década.

Este proceso se puede sintetizar en dos orientaciones de política económica: la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía, y la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional, a favor de una mayor integración (Torre, J.C. cit. en Tiramonti y Filmus, 2001:111).

Los rasgos principales del nuevo modelo económico son: el achicamiento del Estado (a partir de las privatizaciones y la reducción del gasto público); la estabilidad macroeconómica (combate a la inflación y reducción del déficit fiscal); el desplazamiento del papel directivo del Estado hacia la conducción de la economía

por las fuerzas del mercado; un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y en la apertura de la economía al comercio y las finanzas internacionales; y la flexibilización y desregulación del mercado laboral. (Filmus y Miranda, 1999)

Como consecuencia de estos cambios se genera una colosal reestructuración que polariza la estructura social, revierte la dinámica de ascenso en favor de un movimiento descendente que afecta fundamentalmente a las clases medias y se constituye una masa de población marginal hasta ese momento ajena a la realidad nacional. La contracara de esto es la acumulación de la riqueza, la trasnacionalización de la economía y el desarrollo de un circuito ultramoderno destinado a satisfacer las necesidades de consumo de los sectores enriquecidos (Tiramonti y Suasnabar, 1999).

El cambio en el modelo de acumulación viene acompañado de una reconversión de los valores con los que se legitima la organización de la sociedad, la distribución de la riqueza, las responsabilidades de las instituciones públicas y de los diferentes actores. La competitividad personal, la eficiencia, el éxito, la libertad de elección, son los valores que sostienene un modelo que transforma a los individuos en tomadores de riesgo y en únicos responsables de su suerte.

En el nuevo orden social no es el Estado el principal agente estructurador del campo, sino el mercado. En esta pérdida de legitimidad y relevancia social del Estado intervienen varios factores. Por un lado, la globalización ha generado una pérdida fuerte de autonomía de los Estados nacionales, que ceden su capacidad decisoria a manos de capitales trasnacionales, los que cada vez más construyen las líneas políticas a las que deben adaptarse los países de la región[1]. Por otro lado, el burocratismo, la colonización del Estado a manos de las grandes empresas, las prácticas clientelares y la creciente presencia de corrupción completan un cuadro de fuerte veto a la política y a su operador central que es el Estado (Tiramonti, 1997)

En este escenario se modifican sustancialmente las relaciones entre Estado y sociedad civil, haciéndose más tenue la distinción entre la esfera y los intereses de lo público y de lo privado. Surgen una serie de alternativas para la gestión de los servicios públicos, entre las que podemos mencionar la descentralización, privatización o tercerización.

Asimismo, se consolidan nuevos criterios para la legitimación de la intervención del Estado. La eficacia, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la responsabilización por los resultados (accountability) son condiciones que deben cumplir hoy los aparatos de gestión pública.

En este contexto social y político, las consecuencias de la aplicación del nuevo modelo económico repercuten fuertemente en la educación. Muchas de ellas se han convertido en verdaderos límites a la potencialidad democratizadora que presentan las transformaciones educativas.

[1]Aunque estos países usufructúan diferentes márgenes de autonomía en función de su propia historia, la fortaleza de sus clases dirigentes, la capacidad técnicà de sus burocracias y las opciones que sus gobernantes realicen a la hora de articularse externamente (Tiramonti, 1997)

El primer límite ha sido la inversión educativa. Aunque el crecimiento económico obtenido durante los '90 y la revalorización de las políticas educativas produjeron un incremento en la inversión educativa, el gasto por alumno continúa siendo bajo. La escasez de recursos no sólo repercute en la infraestructura, el material pedagógico o la tecnología educativa, sino también y principalmente en el tiempo efectivo de clase que reciben los estudiantes y en los salarios y las condiciones de trabajo docente. El mantenimiento de bajos salarios se ha constituido en una de las principales causas del fracaso de uno de los sustentos básicos de los discursos de las reformas: la profesionalización del trabajo docente[2].

Por otra parte, la coincidencia de la aplicación de las reformas educativas con la vigencia de políticas de ajuste fiscal destinadas a bajar el gasto público influyó fuertemente en la lógica que hegemonizó las estrategias de cambio. En muchos casos se privilegiaron las lógicas burocrático-financieras por encima de las pedagógico-políticas (como es el caso del proceso de descentralización, que analizaremos más adelante).

Otro de los aspectos de las políticas macroeconómicas aplicadas en la región que impactaron fuertemente en los resultados del sistema escolar, fue el deterioro de las condiciones socioeconómicas de las familias de los sectores populares, factor que encuentra una alta correlación con la exclusión, el abandono y el fracaso escolar.

En definitiva podemos concluir que las condiciones socioeconómicas generadas por el nuevo modelo económico limitaron seriamente las posibilidades de éxito de las reformas. Las restricciones a la inversión educativa, las difíciles condiciones de trabajo de los docentes, las lógicas del ajuste que predominan en un conjunto de estrategias de cambio, la carencia de condiciones sociales de educabilidad mínimas de una gran cantidad de alumnos, y la dificultad para avanzar en procesos de concertación educativa son algunos de los condicionantes más importantes que el contexto impone a las transformaciones educativas.

2. Nuevos modelos de gestión educativa

En el marco de la reforma del Estado, la reforma del sector educación ha avanzando fundamentalmente en dirección a la descentralización de la estructura jerárquica y burocratizada, abogando por la mayor autonomía de las unidades escolares y por el traspaso de poder de decisión a instancias intermedias locales o regionales (Aguerrondo, 2000).

[2]Para Filmus (2001), existe una verdadera contradicción entre el discurso pedagógico y las políticas implementadas. Desde la perspectiva de las estrategias de transformación se llama a los docentes a abordar la tarea educativa con un mayor nivel de formación, autonomía y de responsabilidad en la calidad del resultado de su trabajo. En cambio desde las políticas de financiamiento se condicionan las posibilidades materiales de acceder a las capacidades y competencias necesarias para que esta autonomía pueda ser responsablemente ejercida en dirección a elevar la calidad de la educación que se brinda. En general, el impulso de estrategias que no contemplan la recuperación salarial docente está sostenido en concepciones que subestiman su rol y que plantean que no existe una fuerte correlación positiva entre ingresos del maestro y calidad educativa.

La Ley Federal de Educación establece un funcionamiento descentralizado del sistema educativo, y asigna a cada instancia de gobierno una serie de funciones específicas.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación tiene como misión el aporte a la fijación y el seguimiento de políticas, la asistencia técnica, la compensación de desigualdades, la información y evaluación. El Consejo Federal de Cultura y Educación es el responsable de unificar criterios y concertar las líneas básicas de la política educativa, mientras que las jurisdicciones deben planificar, organizar y administrar con autonomía el sistema educativo en su ámbito de competencia.

Como correlato del proceso de descentralización, la Reforma plantea la necesidad de ampliar los márgenes de autonomía de los establecimientos. Propone la construcción de una escuela con fuerte liderazgo de los equipos de conducción, y mecanismos de participación, consulta y acuerdo para el diseño y la implementación del proyecto educativo institucional (PEI). Se promueve en la organización escolar:

- la disminución de jerarquías y un sistema de distribución horizontal de decisiones y responsabilidades,
- el mejoramiento de los canales de comunicación existentes y la creación de otros nuevos,
- el funcionamiento de equipos de trabajo autónomos, tendientes a lograr mayor flexibilidad y rapidez en la puesta en marcha de estrategias,
- el desarrollo de mecanismos de participación,
- una mayor apertura a la comunidad con el objeto de responder a sus demandas,
- la generación de un clima de trabajo que favorezca la aparición de iniciativas y posea alta tolerancia al conflicto,
- la formulación de un proyecto institucional como eje organizador de las actividades de la institución escolar, esto es, la planificación educativa como herramienta básica de la gestión.

Ahora bien, ¿qué impacto han tenido estas propuestas en la gestión del sistema, qué cambios se produjeron? Desconocemos si existe una evaluación del gobierno respecto de la implementación de las políticas en materia de gestión, por lo que recurriremos a trabajos de investigadores que vienen estudiando el tema en los últimos años.

3. Análisis de los procesos de descentralización desarrollados en el país

El cuestionamiento del modelo centralizado de los sistemas educativos latinoamericanos coincide con la profunda crisis que el Estado de Bienestar ha sufrido en la región a partir de la década del ‘70. Esto ha posibilitado que la necesidad de descentralización de los servicios educativos, y en general de las

políticas sociales, aparezca principalmente vinculada a la crisis fiscal, el endeudamiento externo, la excesiva burocratización del aparato público y la falta de capacidad de los Estados para atender a las demandas del conjunto de la sociedad.

De esta manera, y con una fuerte incidencia de las recomendaciones de los organismos de financiamiento internacional, los factores fiscales cobraron preponderancia en detrimento de la necesidad de repensar globalmente un nuevo tipo de articulación entre el Estado y la sociedad, que debía surgir a partir de la crisis del modelo vigente[3].

Entre otras consecuencias, ello permitió en muchos casos el repliegue del Estado de sus responsabilidades en el ámbito social, sin que se desarrollaran estrategias para que la comunidad pudiera generar alternativas participativas que impidieran el crecimiento de la desigualdad y la pobreza (Filmus, 1998)

En este contexto se iniciaron en la región un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar los sistemas educativos. En Argentina, el proceso de descentralización se inició con la transferencia en 1978 y 1992 de los establecimientos educativos nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. En su momento, se señaló que esta estrategia permitiría acercar el proceso de toma de decisiones a los establecimientos escolares, mejorar el aprovechamiento de los escasos recursos disponibles y reorganizar sistemas educativos superpuestos en un mismo territorio.

Sin embargo, distintas investigaciones señalan la existencia de efectos paradojales en la aplicación de estas medidas, observándose la cristalización de administraciones provinciales tan burocráticas y distantes de los establecimientos educativos como lo era antes el gobierno nacional; el incremento de costos sin un claro mejoramiento de la calidad de los servicios; y numerosos obstáculos a la participación de las comunidades educativas (Braslavsky, 1993).

Para Filmus (1998), las lógicas economicistas y tecnocráticas constituyeron el principal motor del proceso de transferencia ya que el objetivo prioritario fue desresponsabilizar al Estado Nacional del servicio educativo (y por lo tanto de su carga presupuestaria) y racionalizar la utilización de los recursos sin tomar en cuenta la calidad educativa. En esto coinciden otros investigadores (Senen González y Kisilevsky, 1994; Carnoy, R., 1996, citados por Braslavsky, ob.cit) quienes sostienen que en Argentina la descentralización ha tenido un objetivo financiero, consistente en descargar el gasto social en los niveles más bajos del Estado y la comunidad.

[3] En relación con esto, Pedró y Rolo (1998) señalan que la globalización está transformando, poco a poco, la órbita de las preocupaciones en materia de política educativa: no sólo los problemas empiezan con mayor frecuencia a ser los mismos en todas partes, sino que también el abanico de posibles respuestas desde la política educativa se va reduciendo, como si se configurara un única política posible. Con frecuencia, esta configuración puede ser el resultado de la acción de los organismos multilaterales de crédito que, precisamente a través de la financiación, consiguen que se lleven a la práctica políticas y estrategias que conducen a una convergencia en el continente. Obviamente a su acción debe anteponerse la resultante de las propias opciones de cada gobierno.

Esta mirada crítica parece ser más pertinente para comprender las problemáticas que ha generado el proceso de descentralización. Actualmente, las obligaciones presupuestarias y administrativas que genera el funcionamiento de las instituciones, se distribuyen entre los gobiernos provinciales y la base del sistema. Las jurisdicciones tienen a su cargo el pago de los salarios del plantel docente, mientras que las propias escuelas, a través del aporte de sus cooperadoras o la comunidad en que están insertas, obtienen recursos para cubrir el resto de los gastos. Los gobiernos provinciales ven incrementado el trabajo administrativo y profesional en el marco de escasos recursos humanos calificados y de programas de racionalización que no permiten incorporar nuevo personal (Filmus, 1996).

En este contexto, el Estado Nacional, que primero transfirió el grueso del gasto social, ahora demanda a las jurisdicciones equilibrio en sus cuentas fiscales. Para dar respuesta a estas exigencias las provincias desarrollan estrategias guiadas por criterios de racionalidad económica y/o política, prescindentes de las necesidades pedagógicas de un sistema educativo de calidad.[4]

A esto se suma un mecanismo que produce, tras la aparente descentralización, un evidente reposicionamiento del centro como espacio desde el cual se define la política para el conjunto de la Nación, es decir, una fuerte centralización. Para Guillermina Tiramonti (1996), esto se debe a la dificultad - en muchas de las jurisdicciones - de ir más allá de una aceptación sin mediaciones de las propuestas nacionales, a raíz de los procesos de ajuste económico y la debilidad de los cuerpos técnicos, entre otros factores. La brecha abierta entre la capacidad técnica del gobierno central y la de las burocracias provinciales, abre un espacio de incertidumbre que demanda una mayor intervención del primero en la operacionalización a nivel jurisdiccional de las políticas que él mismo diseña y propone.

En este contexto, el Consejo Federal de Cultura y Educación, según Tiramonti, no funciona en realidad como instancia de concertación de la que emergen líneas políticas que luego serán desarrolladas por órganos ejecutivos, sino que constituye un ámbito en el que se vuelcan productos elaborados por el centro.

Pareciera entonces que este proceso de reforma opera sobre la base de una racionalidad técnica, prescindiendo de la consideración de las restricciones materiales, institucionales y políticas que atraviesan a la sociedad, y específicamente, a los sistemas educativos. Esta racionalidad comparte muchos supuestos sobre el cambio social y educativo con la teoría de la modernización, que tuvo su auge en los planes desarrollistas de los años 50 y 60, cambiando sin embargo las estrategias de intervención escolar y los dispositivos destinados a controlar su implementación.

[4] En el interior de las jurisdicciones se están aplicando políticas de ajuste que significan serias restricciones al gasto, principalmente al dedicado al trabajo docente. Un reciente trabajo de Alejandra Birgín muestra que en el período 1995-1996 en 18 de las 24 jurisdicciones se han adoptado medidas de desinversión en el sector docente que no están necesariamente vinculadas con transformaciones educativas. En 16 de estos casos, se aplicaron normativas que reducen el salario docente. (Filmus, 1996)

Según esta teoría, la modernización posible en América Latina no surgiría de una paulatina acumulación de modificaciones en las diferentes esferas de la acción social, sino de "la aplicación de los proyectos impulsados desde el Estado por la coalición de poder, que debían arrasar con los vestigios de formaciones pasadas e instalar, "desde arriba", nuevas formas de autoridad y de entender el mundo. La institución era pensada como un todo orgánico capaz de ser direccionado desde el centro a partir de la norma y el control externo." (Tiramonti, 1996:52)

La reforma introduce nuevas tecnologías de regulación social en las escuelas. Pese a la proclama de autonomía y la tendencia a la descentralización, se producen movimientos inversos que limitan las posibilidades de acciones divergentes y tienden a homogeneizar a las instituciones en ciertos patrones. Los programas y proyectos establecen la agenda de cuestiones que deben ser tratadas por las escuelas, resultado de una particular organización de datos que construye determinados problemas y excluye otros. En relación con esto, Popkewitz señala que la inserción de determinadas categorías y no otras dentro de los discursos de la escolarización no es una opción cualquiera: es una manera de organizar las percepciones y experiencias de los sujetos (Tiramonti, Birgin y Dussel, 1998).

Entonces, la racionalidad política de la reforma postula cierta distribución de poder y agendas de cambio específicas e instala estilos de razonamiento particulares, cierto "sentido común" que delimita lo visible, pensable y realizable. Esta racionalidad representa exactamente lo contrario a lo que se propone desde el discurso que sostiene y legitima las actuales políticas educativas. Esta "lógica del doble discurso" constituye un serio obstáculo para la transformación, ya que genera poca credibilidad y participación activa de los principales protagonistas del cambio: los docentes.

CAPÍTULO 2: EL ROL DE LOS SUPERVISORES EN EL CONTEXTO DE LAS ACTUALES POLÍTICAS EDUCATIVAS

1. Las funciones asignadas al supervisor en la Reforma Educativa

Todo proceso de descentralización implica la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes, entre ellos, los supervisores. En efecto, en un sistema educativo centralizado, caracterizado por tener una organización jerárquica piramidal, un sistema de comunicación vertical que prioriza el control de la información, y un carácter centralista en la toma de decisiones, se espera del cuerpo de supervisores (tradicionalmente inspectores) que actúe como instancia de intermediación capaz de garantizar la transmisión rigurosa de la información y asegurar que las decisiones adoptadas en los mandos superiores se cumplan con fidelidad en las instituciones encargadas de ejecutarlas.

En el actual escenario - proceso de descentralización mediante - se produce un replanteo de las funciones, responsabilidades y atribuciones del supervisor. La Reforma propone fortalecer su rol como articulador entre las unidades educativas y las autoridades políticas, orientando su campo de acción hacia la promoción y evaluación de proyectos institucionales, la intervención indirecta en la institución escolar a través del trabajo con el nivel de los directivos y el desarrollo de proyectos educativos de supervisión, que permitan transformar la gestión supervisiva en una acción racionalmente planificada y coordinada. Entre las funciones asignadas al supervisor se destacan:

- Asesorar a las instituciones escolares según sus capacidades y problemáticas específicas.
- Difundir el marco normativo de los lineamientos de la política educativa.
- Detectar innovaciones, investigar sus efectos, y difundirlas a otras instituciones escolares y otros niveles del sistema.
- Fortalecer el desarrollo de los procesos de autonomía y participación en la organización y gestión de las escuelas.
- Promover redes interinstitucionales que permitan potenciar fortalezas y neutralizar debilidades.
- Canalizar demandas institucionales hacia las instancias de gobierno provincial y/o nacional.
- Diagnosticar situaciones institucionales seleccionando a partir de allí las estrategias más apropiadas para superarlas.
- Orientar en la formulación del PEI de las instituciones.
- Formular e implementar el Proyecto Educativo de Supervisión y los proyectos específicos.

También en este ámbito se insiste en la necesidad de utilizar la planificación estratégica como herramienta básica de la gestión. Así como en el nivel de las instituciones educativas se propone la elaboración del PEI, aquí se desarrolla la idea de un Proyecto Educativo de Supervisión (PES), acordado por el conjunto de supervisores de una región, que daría coherencia y unidad a las acciones que ponen en marcha.

Desde esta perspectiva, la elaboración del PES constituye una oportunidad para que - trabajando en equipo - los supervisores reflexionen sobre su propia práctica, construyan una mirada integradora de las problemáticas institucionales de las escuelas de la zona y la región, definan las estrategias a seguir priorizando acciones, distribuyan los recursos de acuerdo con las prioridades establecidas, y evalúen su accionar a la luz de los objetivos fijados y los resultados alcanzados.

Ahora bien, ¿qué cambios sustantivos se plantean en relación a la formulación tradicional del rol? Responder este interrogante nos lleva a indagar en los orígenes y la constitución histórica de la función supervisora, para comprender las notas de su identidad.

En el contexto de creación del sistema educativo argentino, a fines del siglo XIX, aparece la figura del "inspector", que tenía como función vigilar la conducta de los maestros y cuidar que practiquen los sistemas de enseñanza y se cumplan los reglamentos y disposiciones. La idea de control y vigilancia se asociaron a la supervisión porque ésta vino a insertarse en un aparato burocrático estructurado piramidalmente, con instancias de toma de decisiones y de ejecución claramente diferenciadas, donde quienes supervisaban debían observar el cumplimiento de las normas y procedimientos fijados en la cúspide (MCE, 1999).

En este contexto, otro de los aspectos que contribuyeron a configurar el estilo de supervisión tradicional fue las grandes distancias y el aislamiento de y entre las escuelas. Esto llevó a que cada supervisor trabajara individualmente con "sus" escuelas y generó, por un lado, que la interrelación entre las instituciones fuera escasa, y por otro, que las posibilidades de intercambio entre los supervisores fueran muy pocas.

En el transcurso de la historia de nuestro sistema educativo, la figura del supervisor adquirió formas y contenidos diversos. Poco a poco fue ganando importancia la función de asesoramiento, entendiéndola como la ayuda técnica que el supervisor es capaz de brindar a los docentes de una institución. Se mantuvo la idea de contar con una instancia de articulación entre las escuelas y la administración central, como el eslabón de una cadena por el que circula información, normas o demandas entre los diferentes actores del sistema.

Si comparamos este estilo de supervisión con aquél que la Reforma propone, encontramos que:

- La función de articulación entre las unidades educativas y las autoridades políticas es revalorizada, pero con un sentido diferente a la formulación tradicional; no como

una relación unidireccional, vertical, sino como un nexo que permite intercambios en múltiples direcciones.
- La función de control y gestión de asuntos administrativos no es mencionada como función sustantiva; se pone el énfasis en el asesoramiento, la gestión de información y la evaluación.
- Se plantea un tipo de intervención indirecta en la institución escolar a través del trabajo con el nivel de los directivos; es decir, tareas que antes realizaba el supervisor - por ejemplo, la evaluación y el asesoramiento a los docentes - ahora se delegan al director quien también ejerce una función supervisora.
- Esto implica reformular el campo de acción del supervisor, diferenciándolo del ámbito de competencia y responsabilidad de los equipos directivos. Es al director a quien corresponde ejercer un seguimiento y monitoreo de lo que ocurre en las aulas de la institución que conduce. El supervisor ejercería su función partiendo de la acción realizada por el director y avanzando hacia una mirada holística de la escuela. Es la mirada hacia el contexto institucional, desde la zona, lo que compete al supervisor.
- La zona de supervisión se constituye en el objeto de análisis y ámbito central de la práctica del supervisor; en ella debe coordinar equipos directivos de las distintas escuelas de la zona, promoviendo la articulación interinstitucional y la conformación de redes.
- Se promueve el trabajo en equipo entre supervisores y la creación de espacios de reflexión sobre la práctica.
- Se enfatiza la importancia de un planeamiento estratégico-situacional, y desde esta perspectiva, se promueve la elaboración conjunta de un proyecto de supervisión.
- Se le asigna una gran importancia a la promoción de las innovaciones educativas.

Este tipo de supervisión se diferencia notablemente de los anteriores. Se trata de un cambio importante que requiere ser trabajado en dos planos o niveles:

- un nivel objetivo: referido al conjunto de funciones y tareas formalmente asignadas al supervisor en las normas vigentes;
- un nivel subjetivo: que incluye las representaciones de los sujetos acerca de sus funciones y su rol; es decir, el modo en que cada sujeto asume y desempeña un rol en función de su mundo interno.

Cabe agregar que en todo sistema de diferenciación de roles, la dimensión subjetiva se complejiza, pues influyen y se ponen en juego las representaciones que distintos sujetos tienen respecto a distintos roles y al sistema mismo. Las formas en que se concibe el rol y las expectativas que los otros depositan generan modos de actuar. Por lo tanto, transformar las formas que habitualmente se vive y ejerce una función implica cambiar no solamente los supuestos que históricamente la han ido configurando, sino también la estructura o el sistema de roles en el que se inserta.

2. El perfil requerido del supervisor

Aunque los documentos oficiales elaborados para la capacitación de los supervisores describen sus funciones y el estilo de gestión que deben desarrollar, no explicitan claramente el perfil requerido para ejercer ese rol, es decir, el conjunto de rasgos personales y profesionales que deben reunir aquellos sujetos que aspiren a desempeñarse en el cargo.

Consideramos que esta ausencia de definición de un perfil claro para la figura del supervisor constituye un obstáculo en la formación de recursos humanos para la gestión educativa. Pareciera que éste es un problema general en los organismos del Estado, en donde "existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para proveer a sus funcionarios de capacitación para su desempeño actual o proporcionarles una formación que les permita acceder a puestos de mayor responsabilidad." (Tiramonti, 1998)

Partiendo de esta ausencia, lo que presentamos aquí es un conjunto de características que distintos especialistas en el campo de la Reforma del Estado identifican como rasgos deseables en el perfil de los funcionarios públicos, en tanto los supervisores forman parte también del funcionariado estatal[5].

Estas características son:

- conocimiento de la situación socio-histórica, cultural e institucional en la que se desarrollan los sistemas educativos, para incluir su consideración tanto en el análisis de los condicionantes de sus decisiones, como en la proyección del impacto de las mismas;
- conocimiento de las diferentes técnicas y herramientas disponibles para la gestión y administración de los servicios educativos (censos, estadísticas, construcción de indicadores de todo tipo, investigaciones cuatitativas y cualitativas, software, etc.) y poseer criterio para seleccionar las adecuadas para enriquecer los procesos de toma de decisiones;
- capacidad de articular los datos de la realidad de modo de construir las problemáticas educativas que deberán ser abordadas a partir de la gestión, paso previo a la búsqueda de alternativas superadoras;
- conocimiento de la especificidad del sector educativo, de modo de poder evaluar la pertinencia de las propuestas construidas desde lógicas provenientes de otras áreas de la administración pública o pertinentes para la organización de sectores de la actividad social diferentes del educativo;
- capacidad de identificar las peculiaridades de diferentes actores y/o instituciones y construir propuestas organizacionales y pedagógicas en relación a sus específicas necesidades y demandas, de modo de promover una gestión flexible capaz de atender a la diferencia para poder aportar a la equidad;

[5]Lo que sigue es un resumen de una serie de capacidades requeridas para la gestión enunciadas por G. Tiramonti en un documento de "Orientaciones para la formación de funcionarios públicos en el área de educación", presentado en el Foro acerca de "La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina". IIPE-Buenos Aires, Nov. de 1998.

- capacidad de desarrollar tecnologías organizativas que permitan asociar los esfuerzos de diferentes actores e instituciones; se requiere una ingeniería que permita aportar a la escuela recursos humanos, institucionales y simbólicos para que las instituciones puedan identificar problemáticas, construir respuestas acordes con estas problemáticas y generar propuestas en las que converjan una pluralidad de visiones y recursos;
- capacidad para analizar las políticas educativas y evaluar sus resultados a la luz de los objetivos planteados y del conjunto de los valores que orientan la acción

Desarrollar estas competencias requiere una formación que se ubica en la irreductible tensión entre la conceptualización teórica de la realidad y la adquisición de las herramientas para incidir en ella. Esa formación debiera estructurarse en torno a los principios de: pluralidad teórica, metodológica y disciplinar; desarrollo de un saber reflexivo que se pregunte por las razones, condiciones y causalidades de los hechos y metodologías que se analizan; y desarrollo de un saber técnico que se pregunte por las metodologías disponibles o posibles de construir para solucionar las problemáticas educativas.

CAPÍTULO 3: CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LAS PRÁCTICAS DE LOS SUPERVISORES

1. Acerca del enfoque de análisis adoptado

Nuestro punto de partida en este trabajo fue reconocer que el impacto de los nuevos modelos de gestión propuestos por la Reforma Educativa en los estilos de desempeño de todos aquellos que se desempeñan en cargos de conducción, es mediado por diversas "traducciones" que se operan sobre las políticas educativas en los distintos niveles de gobierno, en particular, los niveles intermedios, representados por los cuadros políticos y técnicos de los Ministerios y el cuerpo de supervisores.

Esta línea de análisis se fundamenta en el concepto de autonomía relativa del aparato institucional del Estado, desarrollado por M. Crozier (1974) y en algunos trabajos de investigadores argentinos, en particular los de Oscar Oszlak (1976) y Guillermo O'Donnell (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Oszlak define a las burocracias como un actor social agregado y complejo expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotada de recursos, grado de autonomía y capacidad de articulación hacia las profundidades de la sociedad civil y las alturas del Estado. Esta interpretación rechaza el carácter monolítico del Estado y la posible visión conspirativa y manipuladora que derivaría de tal carácter. Éste es visualizado como un sistema en permanente flujo e internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil.

El enfoque de análisis supone que el proceso de concreción de las políticas públicas implica la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento desagrega y materializa la política. Establecer si ésta fue implementada - es decir si la cadena de comportamientos condujo a los resultados anticipados - requiere reagregar las acciones atomizadas para recuperar su sentido y para establecer el vínculo entre praxis y norma, entre acción y formulación. (Tiramonti, 1989)

Se hace necesario entonces un análisis de la dinámica intraburocrática a través de la cual se generan sucesivas tomas de posición o reformulaciones de estas políticas generales. Esa dinámica es el resultado de acciones de agentes burocráticos concretos, con una determinada historia, con saberes, orientaciones valorativas y estilos de acción peculiares. Es en esas traducciones que se operan donde debe buscarse la eficacia de su implementación y donde urge pensar alternativas (Tiramonti, Birgin, Dussel, 1998:52).

2. Objetivos de la investigación

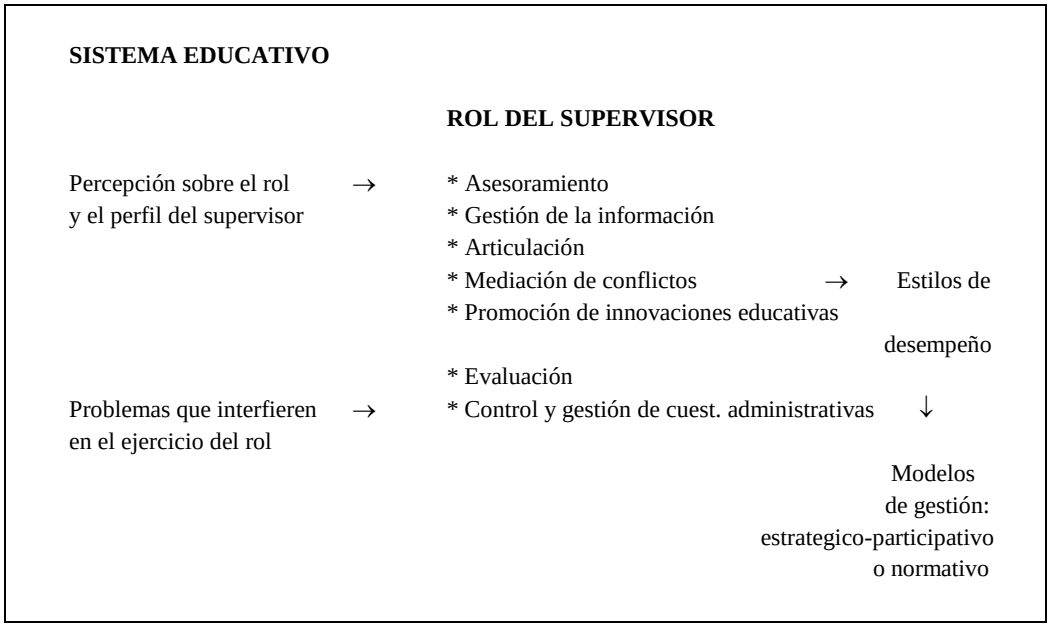
Desde este marco de referencia decidimos trabajar con los supervisores planteándonos los siguientes objetivos:

- Conocer el impacto de los nuevos modelos de gestión propuestos por la Reforma Educativa, en los estilos de desempeño de supervisores de establecimientos de EGB chaqueños.
- A partir de la visión de los supervisores, caracterizar la burocracia educativa provincial e inferir cuál es el modelo de gestión que subyace a su modalidad de funcionamiento.

3. Aspectos a indagar en el trabajo de campo

A partir de la descripción y análisis del modo en que se define el rol del supervisor en este contexto de reforma, construimos un esquema que sintetiza aquellos aspectos que serán objeto de indagación durante el trabajo de campo, los que presentamos en la Figura 1.

Figura 1: Variables y dimensiones de nuestro objeto de estudio



Corresponde entonces definir algunas de las variables a estudiar. Un eje de análisis lo constituye el **rol del supervisor**. "Los roles son posiciones oficialmente sancionadas, a las cuales les son adscriptas responsabilidades. Se trata de entidades sociales deliberadamente creadas para llevar a buen término una acción social, en forma integrada y coherente. Constituyen los límites fijados para las conductas esperadas, a las cuales les marca una determinada direccionalidad." (Schlemenson, 1987)

Este rol involucra una serie de **funciones**, las que a su vez se concretan en tareas específicas. Seleccionamos aquellas que parecen imprescindibles desde los planteamientos de la Reforma.

a) Asesoramiento:

En general, entendemos por asesoramiento, a una "actividad de ayuda, orientación o consejo a otro en el desarrollo de sus funciones"(Diccionario de las Ciencias de la Educación, 1996)

La función asesora en educación, constituye una práctica formativa específica, caracterizada por un modelo relacional y comunicativo que se encuentra enmarcado en un contexto concreto. La actividad asesora proporciona un conjunto de técnicas, estrategias e información necesaria, para que un sujeto, grupo u organización puedan operar un cambio de rumbo en las prácticas educativas que viene desarrollando, o bien para que, a partir de los elementos facilitados, pueda continuar mejorando sus tareas específicas.

b) Mediación de conflictos:

En las instituciones el conflicto es un elemento normal. Touzard (cit. por Frigerio y Poggi, 1989) lo define como "una situación en la cual unos actores (individuos, grupos, organizaciones) o bien persiguen objetivos o definen valores opuestos; o bien persiguen simultáneamente y competitivamente el mismo objetivo".

En ambas situaciones es necesario asegurar una adecuada gestión de los conflictos. La mediación, la intercesión, se constituyen en medios privilegiados y facilitadores en la búsqueda de posibles soluciones.

c) Control y gestión de cuestiones administrativas:

La palabra *administrar* viene del latín *ministrare,* que significa cuidar, regir, proveer lo necesario, aplicar, suministrar (Frigerio y Poggi, 1992). Cuando hablamos del control y la gestión de cuestiones administrativas nos estamos refiriendo a un conjunto de actividades de apoyo lógistico, material, económico y burocrático que realiza el supervisor a las instituciones de su zona.

d) Gestión de la información:

La gestión de información es un proceso que implica la selección y organización de la información, más su correspondiente estructuración, actualización y transmisión eficaz.

e) Articulación:

Incluimos aquí todas las acciones en las que el supervisor interviene, que tienen como objetivo primordial lograr la cooperación, el intercambio de ideas, la coordinación o la construcción de acuerdos entre diferentes instancias del sistema educativo.

f) Promoción de las innovaciones educativas:

Esta función involucra acciones destinadas a impulsar la elaboración de proyectos innovadores en las escuelas, a partir de sus necesidades institucionales. Estos proyectos deben propiciar acciones creativas, no rutinarias, que permitan mejorar la actividad docente.

g) Evaluación:

Evaluar significa estimar o apreciar el valor de una cosa. La evaluación se realiza no sólo a partir de los productos o logros, sino que también es un proceso que acompaña los distintos momentos, se constituye en una retroalimentación permanente y facilita en consecuencia los reajustes necesarios.

En esta función incluimos, no sólo las actividades de evaluación de las instituciones educativas de la zona o región, sino tambien las acciones de autoevaluación que realiza el supervisor, en forma individual o con otros pares.

Desarrollar este conjunto de funciones demanda ciertas condiciones personales y profesionales que definen el **perfil deseable del supervisor**. Éste se relaciona con un determinado modo de ejercer la supervisión, producto de la lógica de los actores institucionales y las características particulares de la organización. Nos referimos al concepto de **estilo de desempeño,** entendido como un conjunto de pautas de acción que determinado encuadre o enfoque da a la gestión del supervisor.

Ese modo de concebir y llevar a cabo la supervisión, se define en un plano objetivo y subjetivo (tal como lo expusimos en el capítulo 2), y es por eso que nos interesa indagar en la **percepción de los supervisores acerca del propio rol y el perfil** que debe tener un sujeto para desempeñarse eficazmente en esa función.

También nos interes conocer las características del **sistema** en el que se inserta el rol del supervisor, para saber cuáles son las condiciones reales en las que éste se desempeña, en particular, qué aspectos operan como **dificultades u obstáculos que interfieren en el ejercicio de la función**.

Finalmente, los **estilos de desempeño** se apoyan en supuestos teóricos, con mayor o menor grado de explicitación, que constituyen **modelos de gestión.** Este concepto es el núcleo central del esquema, pues tiene el potencial de explicar de alguna manera el modo en que se configuran los demás elementos.

Con fines analíticos, hemos distinguido dos modelos de gestión opuestos, sabiendo de antemano que en la realidad difícilmente se los pueda encontrar en forma pura. Se trata del **modelo normativo** y del **estratégico-participativo**.

Para describir sus características nos centramos en el modo en que se posicionan frente a: la naturaleza del cambio social, el análisis de la realidad educativa, la formulación e implementación de las políticas, el planeamiento, los modelos de organización del sistema educativo, las normas, la autonomía, la participación, la diversidad, los conflictos, la relación con el entorno de la

organización, la evaluación. En la tabla N°1 hacemos una comparación de ambos modelos de acuerdo con las dimensiones enunciadas.

Tabla N°1: Características de los modelos de gestión normativo y estratégico-participativo

Características	Modelo normativo	Modelo estratégico- participativo
Modelo de organización afin	Es funcional con una estructura centralizada.	Es funcional con una estructura descentralizada.
Concepción del cambio social	El cambio social no surge de una paulatina acumulación de modificaciones en las diferentes esferas de la acción social; es el resultado de los proyectos impulsados desde el Estado por la coalición de poder, que deben "arrasar" con los vestigios de formaciones pasadas e instalar, "desde arriba", nuevas formas de autoridad y de entender el mundo.	El proceso de cambio social puede ser representado como una cadena o sucesión de situaciones, inmersas en una trama social donde coexisten y pugnan diferentes fuerzas.
Capacidad de adaptación al cambio	Padece rigidez y dificultad para adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno de la organización.	Los administradores despliegan una variedad de estrategias sin perder de vista los objetivos, para alcanzarlos poseen un plan general, flexible y abierto a lo imprevisto.
Concepción de planeamiento	La planificación es concebida como una actividad eminentemente técnica y logística. Se produce una brecha entre la acción técnica y la acción política.	La planificación constituye una herramienta de la gestión; deja de tener un carácter exclusivamente técnico ya que forma parte del espacio donde se toman las decisiones. Se cierra la brecha política y administración. educativa.
Postura frente a la diversidad	Tendencia a la homogeneización	La heterogeneidad es percibida como la principal fuente de experiencia educativa. Es reconocida y fomentada.
Perspectiva de análisis de la problemática educativa	Visión parcial, segmentada; los problemas educativos no son visualizados como problemas sociales.	Perspectiva integral, holística de la problemática educativa
Postura frente a los conflictos	La "solución" pasa por ignorar o someter los conflictos.	Los conflictos no se eluden, se gestionan en la búsqueda de concertación.
Participación	No se promueve la participación de los	Los administradores planifican y

	actores involucrados en la realidad educativa.	conducen en forma participativa y reconocen que los resultados son producto de un trabajo en equipo.
Evaluación	Evaluación sumativa. Se evalúan resultados y se controla la producción burocrática de las instituciones escolares.	Énfasis en la evaluación sumativa, el seguimiento de acuerdo a lo planificado. Es una evaluación integral, contextualizada, comprensiva y transformadora.
Posición frente a la norma	Legalismo: pone el énfasis en el orden, la reglamentación y la codificación; la ley constituye un ideal a ser alcanzado en vez de un parámetro a ser aplicado en circunstancias concretas. Pensamiento deductivo.	El sistema de normas fija un encuadre y límites necesarios a la convivencia de los actores. Los conductores deben poder identificar y usar a favor de los proyectos que impulsan, los "espacios libres" que deja la normativa vigente.
Relación con el entorno	Da lugar a instituciones cerradas, poco permeables. No se promueve la articulación interinstitucional o la conformación de redes.	Da lugar a sistemas abiertos. Reconocen la importancia de relacionarse con otras instituciones, constituir redes de trabajo, desarrollar actividades de vinculación con la comunidad.
Márgenes de autonomía	Heteronomía: la institución es pensada como un todo orgánico capaz de ser direccionado desde el centro a partir de la norma y el control externo.	Los administradores otorgan una cuota importante de autonomía a los demás actores dentro de lineamientos globales establecidos.

4. Caracterización de la muestra

En la provincia del Chaco existen supervisores técnicos de zona del nivel inicial, primario y secundario; de educación especial, adultos, educación técnica, educación física y bibliotecas.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección de Planeamiento (MECCyT), la provincia cuenta con 138 cargos de supervisor creados, de los cuales 81 están designados, y 57 faltan cubrir. Por esta razón, muchas zonas no tienen supervisor y sus necesidades son atendidas parcialmente por el director regional o algún supervisor que se hace cargo.

Por sugerencia de las autoridades educativas, la invitación a participar en la investigación se hizo no sólo a los supervisores de nivel primario, sino a todos aquéllos que atienden establecimientos de EGB. Con este criterio la convocatoria se extendió a supervisores de nivel secundario que supervisan EGB3[6], supervisores de educación física y bibliotecas.

[6]La implementación de EGB3 en la provincia se ha hecho en forma gradual y a escala. En algunos casos se instaló en escuelas primarias, y en otros en colegios secundarios.

Sobre un total de 68 supervisores, que corresponden a los niveles y modalidades mencionados, participaron en la investigación 37, provenientes de las siguientes regiones educativas:

Tabla Nº2:
Distribución de supervisores según regiones educativas

Regiones	I	II	III	IV	V	VI
N°de sup.	9	7	4	7	7	3
%	24	18	11	18	18	11

Este grupo estaba integrado por 23 mujeres y 14 varones, que desempeñan sus funciones en distintos niveles y modalidades del sistema educativo provincial:

Tabla Nº3:
Distribución de supervisores según niveles y modalidades educativos

Nivel y/o modalidad	Primario	Secundario / EGB3	Bibliotecas	Educación Física
N°de sup.	24	3	3	7
%	64	10	10	18

Respecto de la antigüedad en el cargo y la situación de revista, la mayoría de los supervisores son interinos y tienen menos de diez años de antigüedad en la función.

Tabla Nº4:
Distribución de supervisores según situación de revista y antigüedad

Variables	Situación de revista		Antigüedad en el cargo		
	Titular	Interino	1 a 10 años	11 a 20 años	21 a 30 años
N°de supervisores	11	26	28	6	3
%	30	70	75	15	10

5. Métodos y técnicas empleados

En un primer momento las tareas se orientaron a caracterizar los modelos de gestión propuestos por la política educativa actual, y describir el marco normativo que regula el desempeño de los supervisores. Para ello se realizó una lectura de legislación y documentos oficiales vinculados con la implementación de la Reforma

educativa, y se procedió al análisis y sistematización de toda la información recogida.

Posteriormente, se estableció contacto con ciertos "informantes clave" para conocer cuáles habían sido las acciones de política educativa implementadas en la provincia en relación a los aspectos de gestión, en particular, qué tipo de participación habían tenido los supervisores en estas acciones, y cuáles habían sido las principales reformas en la estructura administrativa de nuestro sistema educativo.

Luego de esta serie de entrevistas con informantes, se procedió al diseño del trabajo de campo con supervisores. Desde un principio, pensamos que era necesario diseñar una estrategia metodológica que no sólo sirviera para obtener información de los supervisores, sino que también proporcionara, a aquéllos dispuestos a participar en el proyecto, un espacio de formación y de intercambio de experiencias, que enriqueciera su labor y brindara algunos conocimientos necesarios para repensar y modificar, si fuera necesario, sus prácticas. Por eso organizamos una serie de talleres de reflexión destinados a supervisores de todas las regiones educativas de la provincia, y tal como lo señalamos anteriormente, convocamos no sólo a supervisores del nivel, sino a todos los que trabajan con establecimientos de EGB: supervisores de Educación Física, Bibliotecas y supervisores de nivel secundario que atienden EGB3.

Los talleres se realizaron entre los meses de mayo y julio de 2000, en las ciudades de Resistencia y Sáenz Peña. Llegaron a asistir 43 supervisores, aunque no todos cumplieron con los requerimientos de asistencia y aprobación. Para la muestra consideramos 37 supervisores que completaron todos los formularios requeridos.

La estructura con que fueron organizados estos talleres reconoce dos partes:

- un primer momento de diagnóstico, en donde las actividades se centraron en el relevamiento de información: se aplicaron dos cuestionarios (figuran en el Anexo), y se desarrollaron actividades grupales orientadas a reflexionar sobre algunos de los aspectos que abordaban los mismos;
- un segundo momento de devolución, es decir, de conceptualización teórica sobre algunas de las temáticas debatidas en los encuentros anteriores, junto con el desarrollo de actividades tendientes a proporcionar a los supervisores algunas herramientas prácticas para incorporar en su quehacer cotidiano.

La evaluación que de los encuentros hicieron los supervisores fue muy positiva. Destacaron su valor como espacio de formación y la necesidad de continuar con este tipo de actividades, que contribuyen a la articulación entre la Educación Superior y el resto del sistema educativo.

Luego de esta etapa de relevamiento se procedió al análisis de la información obtenida. Se utilizaron herramientas de estadística descriptiva para el tratamiento de datos cuantitativos y categorización de datos cualitativos. Luego de esta primer sistematización y descripción de las respuestas, continuamos con dos tareas simultáneas:

a) Identificar el modelo de gestión que estaría predominando en la conducción del sistema educativo provincial, desde la perspectiva de los supervisores.
b) Caracterizar los estilos de desempeño que tendrían vigencia en las prácticas de los supervisores, intentando ubicarlos en una línea continua cuyos extremos o polos son los modelos de gestión normativo y estratégico participativo.

Para realizar la primer tarea, describimos a la Administración educativa provincial en términos de una organización compleja, basándonos en los datos aportados por los supervisores. Luego procuramos inferir el modelo de gestión que subyace a su modalidad de funcionamiento. Para ejecutar la segunda tarea, construimos una tipología de supervisores según el grado en que aparecen rasgos del modelo de gestión estratégico-participativo en su discurso. Los resultados del análisis efectuado se exponen a continuación.

CAPÍTULO 4: LA SUPERVISIÓN ENTRE EL DEBER SER Y LAS CONDICIONES REALES PARA EL EJERCICIO DEL ROL

En este capítulo iniciamos la exposición de los resultados del trabajo con los supervisores en los talleres de reflexión. El eje de análisis que nos ocupa es el rol del supervisor y el modo en que éste se configura en dos planos:
- un plano ideal, representado por la imagen que los supervisores tienen acerca de cuál debería ser su rol en el sistema educativo, y cómo deberían desempeñarse en la función;
- un plano real, referido al modo en que los supervisores desarrollan sus funciones en la práctica cotidiana.

Entre ambas configuraciones existen discrepancias, contradicciones, que generan malestar en los supervisores. La tensión entre estos planos de definición del rol es agravada por las condiciones en las que se ejerce la función supervisora.

Nos pareció importante introducir este capítulo describiendo algunas características del gobierno y la administración del sistema educativo provincial, pues su conocimiento permite comprender algunas de las apreciaciones de los supervisores acerca de la burocracia educativa y su conducción política, al tiempo que aporta elementos para entender la situación actual como un escenario de transición.

1. Algunas consideraciones acerca del gobierno y la administración del sistema educativo provincial

En el marco de la vigencia de la Ley General de Educación N°4449, sancionada en 1997, la administración del sistema educativo provincial se organiza en tres niveles:

- el nivel de conducción central, representado por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT), y el Consejo de Educación;
- el nivel de administración regional, representado por las Direcciones Regionales, dependientes del Ministerio del área; y
- el nivel de conducción de las unidades educativas, a cargo de los equipos directivos y los Consejos de Unidades Educativas.

Los supervisores se ubican en el nivel intermedio, pues las Direcciones Regionales constituyen su ámbito de trabajo. En realidad, las regiones educativas preexistían a la Ley 4449. Fueron creadas en 1977 mediante el decreto N°36, que establecía la estructura orgánica funcional de la Subsecretaría de Educación, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación.

En ese decreto se establece la descentralización del nivel de ejecución, y se crean cuatro regiones educativas como unidades operativas (posteriormente se

sumaron dos), cada una de ellas conducida por un Director Regional, con sedes y subsedes de supervisión de nivel primario (ver en el Anexo el mapa de las regiones educativas).

Cabe aclarar que los otros niveles y modalidades no contaban con la estructura de Direcciones Regionales. Había para ellos una división de zonas pero la dependencia jerárquica de estos supervisores correspondía a las Direcciones de nivel o modalidad, no a las Regionales. Se producía una yuxtaposición de estructuras de supervisión según el criterio de nivel y modalidad.

Si bien en 1996 a través del decreto N°2083 se aprueba una nueva estructura orgánica funcional del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, la situación descripta se mantiene. En el nuevo organigrama continúan ocupando un espacio importante las Direcciones de nivel, y se añade otra instancia de coordinación en la cadena de mando que vincula a los supervisores con el ministro: la Dirección General de Gestión Educativa.

Esta situación se modifica con posterioridad a la sanción de la Ley de Educación N°4449, a través del decreto N°404/01. La ley establece que "el sistema educativo, para su administración, será descentralizado funcional y territorialmente, en función de la concertación con otras áreas de gobierno y las necesidades socio-culturales y económicas de la comunidad a fin de asegurar eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos del sector"(art.88).

De esta manera, asigna mayores atribuciones a las Direcciones Regionales. El Director Regional se hace responsable de la dirección, organización y coordinación de las actividades generales de la administración regional de los servicios educativos (art.91). Es designado por el MECCyT, entre el cuerpo de supervisores, directores titulares y rectores, con ajuste a las normas reglamentarias.

Las Direcciones Regionales se componen además de un cuerpo asesor constituido por un supervisor de cada nivel y un rector; y por los supervisores de unidades educativas de los distintos niveles y regímenes. Éstos pasan a depender de esta instancia, eliminándose la relación jerárquica con las direcciones de nivel.

Mediante el decreto 404/01 se modifica el organigrama de la Subsecretaría de Educación, creándose los niveles de Dirección Regional I, II, III, IV, V y VI, con dependencia jerárquica de la Dirección General de Gestión Educativa[7].

Las Direcciones Regionales tienen como misión "intervenir como nexo político, pedagógico y de gestión entre la Dirección General de Gestión Educativa, los supervisores, los establecimientos educativos y la comunidad de su región". El decreto les asigna las siguientes funciones:

1. Detectar necesidades educativas y definir prioridades en el ámbito de su región.
2. Planificar, coordinar y orientar proyectos acordes a las necesidades de la región y los lineamientos de la política educativa.

[7]En el decreto no se mencionan las direcciones de nivel, que de hecho dejan de cumplir la función que tenían. Esta indefinición constituye un espacio de ambigüedad que aún no ha sido resuelto.

3. Orientar la toma de decisiones en los distintos niveles de conducción como consecuencia del análisis de los estudios e investigaciones.
4. Coordinar, asesorar y guiar el funcionamiento de los equipos de conducción educativa y de los Consejos Escolares.
5. Proponer a las autoridades competentes, la creación y/o modificación de servicios educativos y de apoyo, de acuerdo con las demandas de la realidad regional.
6. Intervenir en la designación del personal docente y administrativo.
7. Intervenir en cuestiones atinentes a equipamiento, construcción, ampliación y conservación de los edificios educativos pertenecientes a su región.

En este marco, la ley N°4449 establece en el artículo 93 que "... los supervisores de unidades educativas del sistema brindarán el apoyo necesario a la gestión técnico-pedagógica, administrativa y a las relaciones con la comunidad de las mismas, fortaleciendo, a través del asesoramiento, la autonomía institucional."

Señala además que éstos serán designados con ajuste a las normas establecidas al efecto en el Decreto reglamentario del Estatuto del docente y al perfil e incumbencias de su título profesional. Esto significa que el acceso a los cargos de supervisor se hará como hasta ahora (ya que el Estatuto no ha sido modificado): por concursos de títulos, antecedentes y cursos de promoción, exigiendo como requisito ser director titular con un lapso de antiguedad variable según el nivel y la modalidad.

Toda esta reorganización de la estructura administrativa se encuentra en marcha. Su implementación es reciente, por lo que no se conoce todavía su impacto en el sistema.

Descentralización y autonomía se plantean como principios orientadores de los cambios. Sin embargo, nos parece que se trata más bien de un proceso de desconcentración administrativa y no de descentralización.

La descentralización consiste en delegar poder de decisión a unos órganos distintos de los meros agentes del poder central, no sometidos al deber de obediencia jerárquica. Implica necesariamente transferencia de poder normativo de la instancia central a las instancias regionales y locales.

En cambio la desconcentración constituye una técnica de organización que confía poder de decisión a unos agentes del poder central colocados al frente de distintas circunscripciones administrativas o de distintos servicios (Botrel, 1994). Es decir, se delegan funciones burocráticas en dependencias administrativas de menor jerarquía diferenciadas funcional o territorialmente.

En el caso de la burocracia educativa provincial, el Ministerio delega una serie de atribuciones a las Direcciones regionales, que constituyen una instancia administrativa dependiente de él, y cuya conducción está a cargo de una persona designada por el Ejecutivo. Esto restringe considerablemente los márgenes de autonomía de esta instancia de gobierno.

2. Las funciones del supervisor en el actual escenario: entre el "deber ser" y las prácticas reales

Preguntamos a los supervisores qué funciones primordiales debe cumplir el supervisor y cuáles desarrolla efectivamente en la práctica. Organizamos las respuestas de acuerdo con las categorías previstas en el modelo de análisis presentado en el capítulo 3.

a. El asesoramiento

Los supervisores acuerdan en considerar al asesoramiento como una actividad sustantiva del rol (92%) y la mayoría de ellos manifiesta cumplir efectivamente esta función (81%). Cabe aclarar que he usado este término como sinónimo de orientación, guía, y que implica un conjunto de tareas en torno a cuestiones muy variadas: pedagógicas, curriculares, organizacionales, legales, administrativas, etc.

En general, las relaciones de asesoramiento se ajustan al sistema de comunicación dominante que es vertical, propio de la estructura jerárquica de nuestro sistema educativo. Es decir, predominan las comunicaciones unidireccionales: el supervisor solicita asesoramiento a sus superiores y ofrece asesoramiento a sus subordinados (directivos y docentes), aunque se reconocen también relaciones de intercambio entre supervisores.

Las cuestiones sobre las que se establecen las relaciones de asesoramiento tienen que ver fundamentalmente con aspectos administrativos, legales y pedagógicos.

En las estrategias utilizadas predominan las actividades que suponen contacto cara a cara con aquellos a quienes se asesora. Hablamos de reuniones, jornadas de reflexión, talleres, visitas de supervisión y entrevistas. Con menor frecuencia se menciona el empleo de comunicaciones escritas (circulares, fichas de supervisión o informes). Sólo un 14% se refiere a la organización y coordinación de redes interinstitucionales o alguna actividad interinstitucional.

b. La evaluación

Un número importante de supervisores (54%) considera a la evaluación una función sustantiva, aunque un porcentaje menor (38%) manifieste desarrollarla efectivamente en la práctica cotidiana.

Estas respuestas entran en contradicción con otras de los supervisores, que en general dicen realizar actividades de seguimiento y evaluación de las instituciones educativas. En este punto, algunos se refieren a una evaluación de resultados, al finalizar el año; otros aluden a una evaluación continua, de caracter formativo.

Entendemos que esta diferencia entre respuestas se debe a que, en la práctica cotidiana de los supervisores, la evaluación no ocupa un espacio importante, es decir,

no es de las funciones más habituales, por lo que suponemos predomina la evaluación de resultados, y no de procesos.

Entre las actividades e instrumentos empleados para evaluar, se mencionan con mayor frecuencia la visita de supervisión acompañada por un informe u otro tipo de comunicación escrita. También se hace referencia a reuniones, sobre todo para efectuar una devolución a las instituciones evaluadas. Pocos supervisores realizan encuestas, entrevistas o análisis de documentos.

Por otra parte, el 80% de los supervisores contesta que realiza actividades de autoevaluación, y el resto responde negativamente. La forma más habitual de realizarla es en reuniones con supervisores de la misma región, especialmente a fin de año. Con menor frecuencia se mencionan otras actividades, como la reunión de directores de la zona, o la aplicación de encuestas a directivos y docentes.

En general los supervisores consideran a estas actividades de autoevaluación muy valiosas y pertinentes para mejorar el propio accionar. Inclusive algunos de los que dicen no realizar acciones de autoevaluación, lo lamentan, por considerarlo necesario:

> "En escasas oportunidades los supervisores nos reunimos para evaluar la tarea específica que realizamos... Sería muy importante (hacerlo), para no sentirnos tan solos y algunas veces impotentes" (Formulario 2, c. 28)

Pareciera que están pensando únicamente en un trabajo colectivo, entre colegas, y no en la evaluación del propio desempeño que puede realizar cada uno en forma individual.

c. Control y gestión de asuntos administrativos

El 59% de los supervisores incluye esta función en la descripción de las tareas que habitualmente realizan, pero sólo un 30% la considera sustantiva. Además, un número importante de supervisores se queja de una sobrecarga de tareas administrativas.

Notamos que esta función aparece devaluada en el discurso, pero ocupa un espacio muy importante en la práctica. Por un lado, el significado del término control ha quedado impregnado de una connotación negativa, vinculándose en el imaginario con estilos de conducción autoritarios. Por esa razón, muchos de los supervisores evitan emplearlo, aunque en realidad consideren indispensable ejercer esa función.

Por otro lado, en los documentos oficiales tampoco se presta atención a esta función, y sin embargo, el rol de supervisor en la actual estructura administrativa implica cierta responsabilidad indelegable en esta materia.

Para analizar estas contradicciones es necesario considerar las características de la estructura administrativa en la que se inserta el rol del supervisor. En este sentido, el dato podría constituir un indicador que esté señalando la existencia de una estructura atravesada en todos sus niveles por *procesos de ritualización de los*

procedimientos, por los cuales las acciones se repiten mecánicamente de acuerdo a las normas que prescriben su realización, sin considerar las actividades sustantivas que definen a la institución.

Cuando esto ocurre, "el sistema administrativo se transforma en un dispositivo de control de formalidades y evalúa a sus actores, no en términos de su trabajo ni en relación a los objetivos logrados, sino según la capacidad de adaptación y cumplimiento de las actividades rituales de mantenimiento del sistema" (Frigerio y Poggi, 1992).

d. Mediación de conflictos

El 27% de los supervisores considera a esta función sustantiva y una proporción similar manifiesta desarrollar acciones concretas en este sentido.

Los conflictos en los que intervienen los supervisores son aquellos que se producen principalmente entre: directivos y personal docente y no docente, docentes y padres y directivos y padres.

Respecto de los motivos que generan estas situaciones conflictivas, se mencionan fallas de los directivos (falta de previsión, autoritarismo, individualismo, poca competencia para cargos de conducción, etc.); fallas del docente (inasistencias reiteradas, agresiones a los alumnos, vocabulario inadecuado, etc); problemas en la comunicación y en el establecimiento de acuerdos.

Esta función parece ir cobrando cada día mayor importancia. Los supervisores evidencian una fuerte preocupación por cuestiones legales (que a veces son derivaciones de los conflictos a los que aluden), y reclaman un mayor respaldo jurídico y político para intervenir en los problemas, además de contar con asesoramiento específico.

e. Gestión de la información

Los supervisores desarrollan diversas actividades involucradas en la gestión de la información, a través de comunicaciones escritas, participación en reuniones, talleres o jornadas, visitas de supervisión, análisis de documentos (planillas de estadística, planes de trabajo, circulares, carpetas de los alumnos, etc.), cuestionarios, entrevistas, uso de medios masivos de comunicación, y organización de redes insterinstitucionales.

Sin embargo, reconocen una serie de dificultades que interfieren en el flujo de la información, entre las que se destacan:

- inadecuada previsión de los tiempos requeridos para que la información circule (76%),
- restricciones presupuestarias (59%) que se traducen en falta de personal administrativo, de equipamiento (computadora, fax, etc), de medios de transporte,

- canales de comunicación insuficientes (46%),
- distancias geográficas entre los establecimientos y las sedes o sub-sedes (43%)
- demoras o fallas de los circuitos administrativos (27%).

Aquí también aparecen indicadores de problemas estructurales, propios de la organización y administración de nuestro sistema educativo, que repercuten en el quehacer cotidiano del supervisor, generando múltiples contradicciones e incrementando la sensación de malestar de los actores.

f. Promoción de innovaciones educativas

La promoción de innovaciones educativas ocupa un lugar importante en el discurso de la reforma, de hecho el 68% de los supervisores la menciona como una de las funciones que el contexto les demanda asumir. Algunos coinciden en considerarla sustantiva para el rol (35%) pero muy pocos la mencionan como una de las actividades que desarrollan efectivamente en la práctica (8%).

g. Articulación

Esta función no ocupa un lugar importante en el discurso de los supervisores. Sólo diez la consideran sustantiva, y cinco la incluyen como parte de las funciones habituales que realizan.

Sin embargo, todos han participado en actividades de articulación con directores, supervisores, instituciones educativas, u otras organizaciones del medio. En menor medida se enuncian acciones realizadas con las autoridades del MECCyT. Parece que estas actividades no son habituales y tienen un carácter esporádico. Al menos eso es lo que se desprende de las respuestas.

Por otra parte, el 32% de los supervisores desconoce la existencia de problemas de articulación. El resto menciona dificultades de articulación entre niveles y fisuras entre las instancias políticas y los supervisores. Señalan como factores que contribuyen a estos problemas la ausencia de espacios comunes de reflexión, la dificultad para coordinar los tiempos de cada uno y las distancias geográficas.

Al parecer, existen en la estructura administrativa fuertes desarticulaciones no sólo entre los estratos sino también al interior de cada uno de ellos. El caso de los supervisores es un ejemplo de esto. En los talleres, los supervisores han señalado su dificultad para unirse y actuar como cuerpo. En este sentido, han manifestado:

> "... hay espacios que se ceden, hay culpas compartidas..."
> "... ante la falta de cargos... nosotros hacemos más de lo que debemos...es necesario plantear una postura firme: "esto lo hacemos y esto no", falta expedirse como cuerpo..."

En síntesis:

En la definición de las funciones primordiales que constituyen el rol del supervisor, sobresalen el asesoramiento a las instituciones educativas y la evaluación. En menor medida se mencionan el control y gestión de asuntos administrativos, la promoción de innovaciones educativas (aunque ésta pueda estar implícita en el asesoramiento a las instituciones), la mediación de conflictos y la articulación.

Sin embargo, en la descripción de funciones que realizan habitualmente los supervisores, se advierten discrepancias con esta definición. Así, funciones que no son consideradas sustantivas por buena parte de los supervisores, pasan a ocupar un espacio muy importante en la agenda de todos los días, como es el caso del control y gestión de asuntos administrativos. En cambio otras valoradas como la evaluación, son poco desarrolladas por los supervisores.

¿Por qué se producen estas contradicciones? Responder esta pregunta nos lleva a analizar las condiciones reales en las que se ejerce la tarea, cuestión de la que nos ocuparemos a continuación.

3. Las condiciones en que se ejerce la tarea

Cuando hablamos de *condiciones* nos estamos refiriendo no sólo a aquéllas que tienen que ver con el contexto de trabajo sino también al conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes (el perfil) que deben reunir los sujetos para desempeñarse en la función.

Por eso en este apartado trataremos por separado ambas cuestiones, analizando en particular las dificultades u obstáculos que se presentan para el ejercicio de la supervisión.

a) Dificultades provenientes del contexto laboral

Los supervisores plantearon una serie de problemas que nosotros agrupamos en las siguientes categorías:

- intensificación del puesto de trabajo (43%),
- restricciones presupuestarias (43%),
- fallas en los canales de comunicación (38%),
- fallas de coordinación (35%),
- "dilución" de la especificidad del rol del supervisor (30%),
- existencia de vacíos legales en la normativa (11%),
- fallas en los circuitos administrativos (8%),
- problemas en la formulacion, desarrollo y evaluación de las políticas educativas (5%).

Los supervisores perciben un deterioro general en las condiciones de trabajo, no sólo de ellos sino también de los directores y docentes. Este deterioro se evidencia, por ejemplo, en la intensificación del puesto de trabajo, provocada fundamentalmente por una sobrecarga de tareas administrativas. Como consecuencia de esto, tareas no sustantivas pasan a primer plano y son vividas en lo cotidiano como lo más urgente e importante.

Este problema se relaciona con las restricciones presupuestarias, que se traducen en: falta de medios de movilidad adecuados para recorrer las a veces grandes distancias que existen entre los establecimientos; falta de equipamiento que mejore las comunicaciones entre las regionales, las subsedes, y que agilice las tareas administrativas; ausencia de personal administrativo que brinde apoyo a las tareas; falta de designación de supervisores para cubrir zonas que no lo tienen, etc.

El deterioro en las condiciones de trabajo resulta también de ciertos problemas que afectan a la administración y organización del sistema educativo provincial, entre los cuales los supervisores han destacado:

a) las dificultades en los canales de comunicación por los que circula la información entre distintas instancias de la estructura administrativa;
b) los problemas de coordinación entre autoridades políticas, equipos técnicos, cuerpo de supervisores;
c) la existencia de vacios legales en la normativa que regula el desempeño de los supervisores en la mediación de conflictos, sumada a la falta de respaldo y contención por parte de las autoridades;
d) las fallas de los circuitos administrativos;
e) la falta de participación en la formulación de políticas educativas, y de autonomía de las instancias de gobierno regionales y locales (pseudodescentralización),
f) la falta de continuidad y de evaluación de las políticas implementadas.

A esta situación de deterioro, se suma una cierta “dilución” de la especificidad del rol de supervisor. Este fenómeno fue señalado en forma reiterada por los supervisores, quienes manifestaron que existe confusión acerca de cuáles son las funciones del supervisor. Surgieron interrogantes tales como: ¿hasta dónde se puede intervenir en los problemas de los establecimientos sin desempeñar la función de director?¿qué criterios usar para diferenciar ambas funciones? ¿hasta dónde pueden intervenir las autoridades políticas y cuadros técnicos del MECCyT en las instituciones educativas sin “invadir” su campo de actuación? Decimos que estas cuestiones se plantearon como interrogantes porque fueron objeto de reflexión en los talleres.

Este fenómeno de “dilución de la especificidad del rol” puede ser el resultado de la convergencia de varios factores:

- en primer lugar, la reforma educativa plantea una reformulación profunda del rol tradicional del supervisor (tal como lo hemos analizado en el capítulo 2);
- en la definición del rol que debería cumplir, da la impresión que se produce un sobredimensionamiento de las funciones asignadas a la figura del supervisor, y que ésto opera en contra de la posibilidad real de satisfacer todos los requerimientos con el nivel de calidad exigido.
- la forma en que las autoridades implementaron muchas de las políticas educativas de los '90 se ha caracterizado por establecer un vínculo directo con las instituciones educativas, obviando al supervisor como intermediario;
- los supervisores han recibido muy poca capacitación para desarrollar las competencias que el contexto hoy les demanda;
- no existe en la jurisdicción una definición clara de las funciones que debe cumplir el supervisor plasmada en una norma que formalice su situación;
- la estructura administrativa provincial, pese a haber sido objeto de programas de reforma, sigue teniendo las mismas características de siempre (estructura jerárquica, piramidal, centralizada); creemos que no basta declamar que la labor del supervisor debe centrarse en el asesoramiento, la evaluación, la promoción de innovaciones educativas, cuando los circuitos administrativos, los mecanismos de toma de decisiones, el marco legal, y otros rasgos de la organización burocrática lo condicionan para que dedique buena parte de su tiempo a resolver cuestiones legales y administrativas.

En general, podemos decir que los supervisores sienten que su rol cada vez se encuentra más desprestigiado. Inclusive algunos manifiestan que se quiere eliminar la figura del supervisor. Da la impresión que el puesto de trabajo es vivido con una carga importante de angustia y sufrimiento.

b) Dificultades relacionadas con la formación de los supervisores

Preguntamos a los supervisores qué rasgos personales y profesionales debiera tener un sujeto que aspire a desempeñar el rol de supervisor. Del conjunto de cualidades mencionadas, se destacan aquéllas vinculadas con la formación (70%) y la ética profesional (70%). En la primer categoría incluimos la capacitación específica para el cargo, la actualización constante y la experiencia. En la segunda, actitudes y valores como la responsabilidad, honestidad, coherencia, compromiso, solidaridad.

Se enuncian también cualidades vinculadas con la toma de decisiones (59%), como por ejemplo equilibrio emocional, firmeza, ecuanimidad, prudencia; y otras referidas a las relaciones interpersonales (57%), como capacidad de comunicación, capacidad para ejercer liderazgo, empatía, buen carácter, respeto por el otro, tolerancia. En menor medida se mencionan saberes y capacidades específicas (51%), y cualidades vinculadas con la innovación (41%). En el primer grupo incluimos

capacidades para trabajar en equipo, para asesorar, evaluar, coordinar, planificar; juicio crítico, conocimiento de la realidad regional. En el segundo se destacan: apertura al cambio, dinamismo, creatividad, flexibilidad.

El conjunto de características enunciadas es coherente con la descripción de funciones y tareas que configuran el rol del supervisor. La complejidad del tipo de intervención que éste ha de desarrollar requiere formación específica en gestión educativa y en otras áreas como mediación de conflictos, evaluación, investigación, redes interinstitucionales, etc. Pero exige además un conjunto de condiciones personales que aseguren, por un lado, el ejercicio honesto y responsable de la función, y por otro, un liderazgo democrático que promueva las innovaciones educativas.

Ahora bien, sabemos que algunas de estas condiciones no están dadas en el conjunto de los supervisores, como son aquéllas vinculadas con la formación. Las alternativas de capacitación han sido escasas y no han cubierto a la totalidad de los supervisores pertenecientes a distintos niveles y modalidades.

Desde la Red Federal de Formación Docente Contínua (RFFDC) se organizó el Circuito G destinado a capacitar a los supervisores. El curso estaba conformado por cuatro módulos de 50 horas reloj cada uno, acerca de las temáticas Gestión curricular, institucional, administrativa y redes interinstitucionales. Se realizaron tres encuentros con profesores del Ministerio de Educación de la Nación, y luego esta actividad se interrumpió, quedando pendiente el dictado del módulo de redes interinstitucionales.

Por otro lado, el MECCyT implementó un programa de formación para supervisores, que fue dirigido por el Lic. Patricio Chávez. Esta capacitación tuvo una duración de dos años, y parece haber tenido mayor impacto que la desarrollada por la RFFDC. El problema es que la participación en el programa fue voluntaria, por lo que sólo una parte de los supervisores se benefició de esta actividad.

La falta de una formación específica para desempeñarse en este cargo de conducción constituye otro factor que favorece la brecha existente entre la definición “teórica” y el ejercicio real de la función supervisora. En relación con este factor habría que considerar otros que hacen también a las condiciones de trabajo como son los modos de reclutamiento del personal que se desempeña en estos cargos, y las condiciones de los aspirantes que son evaluadas mediante los mecanismos de acceso.

CAPÍTULO 5: LA VISION DE LOS SUPERVISORES ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL

En este capítulo procuramos describir las características de la burocracia educativa provincial, e identificar el modelo de gestión que subyace a su modalidad de funcionamiento, basándonos en la visión de los supervisores acerca de la organización y administración del sistema educativo provincial.

1. Características de la burocracia educativa provincial

Para describir los rasgos de la Administración educativa provincial, emplearemos cuatro de las dimensiones propuestas por Schlemenson (1987) para analizar una organización: el proyecto que la sustenta, su estructura organizativa, la integración psicosocial y las condiciones de trabajo.

En este caso, tomaremos a la Administración en su conjunto como organización, es decir, entendiéndola como:

> "...un sistema socio-técnico integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población o audiencia externa, que le otorga sentido. Está inserta en un contexto socioeconómico y político con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación" (Schlemenson, 1987:38).

a) El proyecto en que se sustenta la organización

La misión que justifica la existencia de una organización se traduce en un proyecto y en la formulación de políticas que definen el trayecto a seguir hacia el cumplimiento de las metas. Dice Schlemenson que el proyecto necesita ser suficientemente explícito y compartido por todos aquellos que están involucrados en su realización.

> "La participación de los miembros de la organización en la discusión del proyecto y en la elaboración de las políticas constituye una modalidad que permite reducir la alienación promoviendo bienestar, identificación y compromiso" (Schlemenson, 1987:39)

¿Cómo se generan las políticas educativas en la Administración educativa provincial?¿qué grado de participación tienen los distintos estratos de la estructura administrativa en su diseño?¿son suficientemente explicitadas a todos los actores que intervendrán en su implementación?

Desde la mirada de los supervisores, nos encontramos con un sistema en el que:

- falta formular desde la conducción política un plan estratégico, conocido por todos, que permita organizar y coordinar las acciones;
- aunque se enuncia la importancia de la participación y la autonomía de los actores, se toman las decisiones en forma centralizada, desarrollándose mecanismos de pseudoparticipación,
- se ha descentralizado formalmente, pues las regionales no disponen en la práctica del poder de decisión y la autonomía que deberían tener; se produce en realidad una pseudodescentralización.
- falta continuidad en la implementación de las políticas y ausencia de evaluación sistemática.

Pareciera que el modo de formular e implementar las políticas educativas en la jurisdicción opera sobre la base de la misma lógica que ha predominado a nivel nacional (expuesta en el capítulo 1), que corresponde más a un modelo de gestión normativo que estratégico-situacional.

Por otra parte, la cuestión de la participación es en sí misma compleja. Michel Crozier (1972) advierte que los miembros de una organizacion pueden adoptar al respecto actitudes bastante ambiguas:

> "Por una parte, siguen una inclinación natural que los lleva a buscar el mayor control posible de su propio contorno, les gustaría participar. Por otra parte, ... tienen miedo de participar tanto como teman, si temen, perder su propia autonomía y verse limitados y fiscalizados por los copartícipes. Es más fácil preservar la propia independencia e integridad cuando uno se mantiene aparte de la responsabilidad de decidir que cuando se acepta participar en el debate. Cuando se discute, uno se liga por la propia colaboración aportada y se vuelve más vulnerable a las presiones de los superiores y aún de los colegas." (Crozier, 1972:97).

Para el autor, la voluntad real de participar depende en gran medida del grado de confianza y franqueza de las relaciones interpersonales en el ambiente y la sociedad respectivos. En una organización donde las autoridades cuentan cada vez con menor credibilidad, es comprensible que los actores asuman actitudes de desconfianza, indiferencia o poca colaboración. Por lo tanto, éste puede ser otro factor que limite la participación de los supervisores en la toma de decisiones.

b) La estructura organizativa

Esta dimensión hace referencia al sistema interrelacionado de roles oficialmente sancionados que forman parte del organigrama, y de la definición de funciones y responsabilidades.

La clarificación de responsabilidades y definición precisa, sin ambigüedades, de relaciones de autoridad, tiene una importancia fundamental para evitar desajustes

que favorecen ineficiencia, aparición de tensiones y conflictos entre los miembros de la organización.

Desde la perspectiva de los supervisores, esto no se ha logrado en la Administración educativa provincial. No existe en la provincia una definición clara de las funciones que debe cumplir el supervisor, sin superponer su accionar con las autoridades políticas o los equipos directivos de las instituciones que supervisa. Existen sí documentos elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación para la capacitación, en los que se define el contenido de los roles de supervisores y directivos; y la producción de los supervisores que, reunidos en dos encuentros provinciales (Isla del Cerrito I y II) plantearon cuál debiera ser el rol y perfil de los supervisores y los objetivos de la gestión regional, habiendo previamente elaborado un diagnóstico. Sin embargo, estas propuestas no se plasmaron en una normativa que las formalizara.

Por otra parte, la estructura administrativa provincial, pese a haber sido objeto de programas de reforma[8], sigue teniendo en esencia las mismas características de siempre: estructura jerárquica, piramidal, centralizada y un marco legal que no acompaña las propuestas de cambio. Entendemos que no basta reformular el contenido de ciertos roles (como el del supervisor) si la estructura en su conjunto y las formas de implantar las políticas educativas no se modifican.

c) Las condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo están directamente referidas a la satisfacción y realización de los miembros, siendo éstos particularmente proclives a la consideración de lo que se les da. El tratamiento que sienten que reciben condiciona su vínculo con la organización y resulta determinante de su identificación y compromiso con la tarea.

El tratamiento justo y equitativo referido a las condiciones de trabajo involucra una serie de aspectos: a) el salario, b) la tarea y la posibilidad de realización personal que ésta brinda, c) las alternativas de desarrollo y carrera que se ofrecen, d) las oportunidades de participar, e) el confort y la salubridad de los lugares de trabajo, etc.

De acuerdo a la opinión de los supervisores este es un sistema en el que se ha producido un creciente deterioro de las condiciones de trabajo, debido por un lado a las restricciones presupuestarias, y por otro a los problemas de administración y organización del sistema (tal como lo hemos expuesto en el capítulo 4).

Este deterioro obstaculiza enormemente la tarea y es fuente de malestar y frustración. A pesar de esto, el grupo de supervisores que asistió a los talleres ha mostrado un fuerte compromiso con el sistema educativo provincial y con la tarea

[8]Entre las que podemos mencionar las acciones desarrolladas en la provincia por el Programa de Reformas de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE), del Ministerio de Educación de la Nación.

que le corresponde asumir. Es desde ese compromiso que reclaman a las autoridades medidas tendientes a mejorar las condiciones en que ejercen la supervisión.

d) La integración psicosocial

Esta dimensión de análisis tiene que ver con el plano de las relaciones interpersonales. Abarca un eje vertical: las relaciones con la autoridad, y uno horizontal: las relaciones entre pares.

Desde la perspectiva de los supervisores nos encontramos frente a una organización:

- fuertemente fragmentada, con desarticulación entre los estratos de la estructura administrativa y al interior de cada uno de ellos,
- con pocos espacios para el trabajo colectivo que permita reflexionar sobre las prácticas y desarrollar actividades de autoevaluación,
- con un sistema de comunicación vertical, en el que predominan las comunicaciones unidireccionales, y canales inadecuados o insuficientes que obstaculizan el flujo de información,
- con un creciente nivel de conflictividad entre los actores.

Notamos que el carácter individual o grupal de las actividades que desarrollan los supervisores depende, entre otros factores:

a) *del funcionamiento de las direcciones regionales:* ya que algunas han favorecido el trabajo en equipo de los supervisores, para planificar el proyecto regional o evaluar su propio accionar; y otras no han avanzado en este sentido, los supervisores trabajan en forma aislada, individualmente.

b) *de la modalidad del sistema a la que pertenecen (nivel primario, secundario, educación física, bibliotecas):* en algunas regionales trabajan juntos, en otras el hecho de pertenecer a diferentes modalidades los aisla más.

No obstante, en general, los rasgos del sistema corresponden a culturas profesionales caracterizadas por el individualismo, el aislamiento, las interacciones fragmentadas, esporádicas y superficiales, y la balcanización[9].

Las culturas profesionales se sustentan en el proceso de socialización profesional, en las estructuras ocupacionales de trabajo y en las formas de relación entre los agentes. En este sentido, los rasgos apuntados son perfectamente coherentes con la estructura organizativa y las condiciones de trabajo de la organización que estamos analizando.

[9]en la que también se produce aislamiento pero no de individuos sino de subgrupos relativamente estables.

2. El modelo de gestión que estaría predominando en la Administración educativa provincial

La caracterización que hicimos de la burocracia educativa provincial, nos hace pensar en la hipótesis de que estamos frente a una organización en la que predomina un modelo de gestión normativo, pese a la implementación de políticas que han intentado introducir cambios en materia de gestión.

Para fundamentar esta idea veamos cómo se presentan los rasgos del modelo normativo en algunos aspectos de la organización.

a) El modo en que se organiza la estructura administrativa del sistema educativo

En el capítulo 3 decíamos que el modelo de gestión normativo es funcional con una estructura centralizada de gobierno. En el caso de la burocracia educativa provincial, notamos que existe una marcada centralización de la toma de decisiones en los niveles superiores, tendencia que quizás comience a revertirse con la implementación la Ley General de Educación N°4449, aunque como dijimos en el capítulo 4 los cambios corresponden más bien a un proceso de desconcentración administrativa y no de descentralización.

Por otra parte, la rigidez y dificultad para adaptarse a los cambios de la organización, la fuerte fragmentación interna y su sistema de comunicación vertical, son rasgos de la cultura organizacional funcionales también con este modelo de gestión.

b) El modo en que se formulan e implementan las políticas educativas en la jurisdicción

En todo proceso de transformación subyace una determinada concepción del cambio que contiene definiciones respecto a cómo éste se genera, quiénes son sus agentes, cómo se articula al orden ya establecido y cómo se incluye al conjunto de los actores, predefiniendo entonces una metodología de acción que condiciona los resultados. Las reformas pueden inspirarse en una concepción constructivista del cambio, donde este es considerado como un proceso de creación colectiva a través del cual los diferentes agentes aprenden nuevos modos de jugar el juego social de la cooperación y el conflicto y adquieren las capacidades cognitivas, organizativas y relacionales correspondientes, o por el contrario pueden estar inspiradas por otra concepción del cambio en el que éste es sostenido e impulsado por un grupo que moviliza todos sus recursos de poder para instalar, desde arriba, nuevas formas de autoridad y de entender el mundo (Tiramonti, 2001).

Esta última postura es propia del modelo de gestión normativo, denominado así por basarse en la idea de que basta señalar cómo deben ser las cosas para transformar la realidad. El nivel central se atribuye la responsabilidad exclusiva en la

formulación de este "deber ser", suponiendo que el sistema educativo puede ser determinado por la prescripción detallada de los procesos a ser realizados y la implantación de controles, haciendo a un lado los múltiples intereses, expectativas, actitudes, relaciones y experiencias de los actores.

Los datos aportados por los supervisores nos hacen pensar que en la provincia ha predominado esta concepción del cambio educativo, como un reflejo de lo que ha ocurrido a nivel nacional. De ahí que los supervisores critiquen la existencia de mecanismos de pseudoparticipación (como las consultas que tienen que responder sin tener tiempo suficiente para analizar seriamente las propuestas), o de pseudodescentralización, pues las regionales no disponen en la práctica del poder de decisión y la autonomía que necesitan.

c) El modo en que se emplea la legislación educativa como instrumento de gobierno

El legalismo y el pensamiento deductivo caracterizan la posición frente a la norma en el modelo de gestión normativo. El legalismo pone el énfasis en el orden, la reglamentación y la codificación, predica la legislación anticipatoria en oposición a la legislación basada en la experimentación. La ley se convierte en un ideal a ser alcanzado, al que la realidad educativa debe ajustarse.

Creemos que las leyes de Educación sancionadas en la última década (para el ámbito nacional y provincial) constituyen un ejemplo de legislación anticipatoria, ya que los procesos de reforma educativa se desarrollaron a partir de su aprobación, de acuerdo con las orientaciones plasmadas en las normas.

Sin embargo, la actitud legalista no aparece claramente en la jurisdicción si consideramos la inexistencia de un conjunto ordenado y adecuado de normas que regulen el accionar de los actores en el nuevo escenario.

Los supervisores han señalado que hay vacíos legales en la normativa, falta de adecuación, indefinición de roles en algunos casos, o falta de actualización de los procedimientos administrativos. Por nuestra parte, en la lectura de la normativa vigente pudimos corroborar esta apreciación.

Este problema afecta notablemente al funcionamiento de la organización, sobre todo en momentos de cambio como el que vivimos actualmente. Como sostiene M. Saidi (2001) el correcto funcionamiento de un Ministerio de Educación está basado en un conjunto preciso y coherente de reglas, regulaciones y procedimientos, que definen el marco legal y los procesos regulares para la toma de decisiones en todo lo que tiene relación con sus funciones principales.

Distintos factores contribuyen a la existencia de este problema. Por un lado es necesario tener en cuenta que las organizaciones burocráticas suelen caracterizarse por tener una profusa normativa carente de organicidad. Así lo explica G. Tiramonti:

> "El gobierno de la organización burocrática y el control del accionar de sus miembros ha constituído siempre un problema fundamental para las administraciones centrales de

> cualquier régimen político. La manera más habitual de enfrentarlo ha sido la producción contínua de normas tendientes a lograr un mínimo ajuste entre las propuestas y su concreción. Esta superproducción de normas está reforzada por la acelerada circulación de miembros en los roles centrales de la burocracia. Cada cambio de elenco se ve acompañado de una considerable producción normativa. (Tiramonti, 1988:78)

La inorganicidad y dispersión de la normativa, hace que sea conocida sólo por algunos agentes con una larga trayectoria en la burocracia, poseedores de un saber que en la mayoría de los casos es desconocido por los funcionarios políticos.

Por otro lado hay que considerar el proceso de negociación que involucra la modificación de las normas. Cambiar algunas de ellas (como el Estatuto del docente por ejemplo) implica acordar con múltiples actores, cada uno defendiendo sus intereses, y esto puede resultar muy conflictivo, por lo que suele ser postergado su tratamiento. Esto explica el desfasaje entre la aprobación de ciertas reglas.

d) El planeamiento y la evaluación

Los supervisores critican a la conducción política la ausencia de un plan estratégico, conocido por todos, que permita organizar y coordinar las acciones de gobierno, y la falta de evaluación sistemática de las políticas educativas implementadas.

Es decir, no se advierte en la conducción educativa provincial un estilo de gestión basado en el planeamiento y la evaluación. Decimos esto a pesar de que muchas de las políticas implementadas fueron organizadas con la lógica de proyectos (coordinados por la Subsecretaría de Programas Especiales, MECCyT).

Tampoco en el nivel de la supervisión, el planeamiento y la evaluación de la gestión constituyen prácticas consolidadas. Algunos supervisores elaboraron Proyectos Educativos de Supervisión, pero no constituyen prácticas generalizadas.

e) La actitud frente a la diversidad o heterogeneidad de las realidades educativas

En el modelo normativo, se produce una fuerte tendencia a la homogeneización. La actitud predominante es promover un "único" y excluyente modelo de organización, una metodología de planificación y gestión para todas las instituciones, unos objetivos y contenidos educativos, y unos estilos y prácticas pedagógicas únicas para todas las escuelas.

El discurso de la reforma enfatiza la importancia del fomento y desarrollo de la diversidad, y reconoce la necesidad de que cada institucion, a partir de sus necesidades construya su propio modelo organizativo y de gestión. Sin embargo, al mismo tiempo, introduce nuevas tecnologías de regulación social en las escuelas, como son los programas y proyectos, que establecen la agenda de cuestiones a tratar. Pese a la proclama de autonomía escolar se producen movimientos inversos que

limitan las posibilidades de acciones divergentes y que tienden a homogeneizar a las instituciones en ciertos patrones (tal como lo señalamos en el capítulo 1).

En síntesis:

Encontramos una organización en estado crítico, con un alto nivel de incertidumbre e irracionalidad. En esta organización continúa predominando un modelo de gestión normativo, aunque coexistiendo con elementos propios del modelo estratégico participativo.

Para describir mejor esta situación podemos precisar el significado de una crisis. Freund explica que la crisis resulta de la aparición de una modificación inesperada que altera el desarrollo corriente de una organización suscitando un estado de desequilibrio e incertidumbre. Se trata de un impacto acumulativo que, una vez que supera cierto umbral, crea un estado de ruptura.

Esa situación se caracteriza por contradicciones, plenas de tensión y desacuerdo, que hacen que los individuos y los grupos vacilen acerca de la línea de conducta que deben adoptar, porque las reglas y las instituciones ordinarias quedan en suspenso, sin que sea posible pronunciarse claramente sobre la justeza y la eficacia de las nuevas alternativas (Freund, cit. por Schlemenson, 1987:235-237).

Los cambios acontecidos en la sociedad argentina y en su sistema educativo en la última década han sido abruptos, repentinos, por su velocidad e intensidad no dieron tiempo a una absorción paulatina. Estos cambios han profundizado la crisis del sistema educativo y su aparato burocrático.

Desde nuestra perspectiva, las políticas han logrado introducir un discurso y captar la adhesión en torno a ciertas ideas-fuerza, pero no pudieron producir cambios significativos en la cultura organizacional[10], responsable de la lógica de funcionamiento del sistema. Sin embargo, aunque esta cultura no ha sido reemplazada, aparece sí fuertemente cuestionada. Como consecuencia de ello notamos en los miembros de la organización una creciente dificultad para ajustar y armonizar discursos, prácticas y actitudes, lo que incrementa los niveles de frustración y malestar.

[10]El concepto de cultura organizacional alude a unas ".. pautas de asunciones básicas, inventadas, descubiertas o desarrolladas por un determinado grupo, en el curso de su aprendizaje sobre cómo hacer frente a problemas de adaptación externa e integración interna, que han funcionado bien para ser consideradas válidas y, por lo tanto, deben ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir en relación a estos problemas" (Schein, citado por Bolivar Botía, 1997)

CAPÍTULO 6: ESTILOS DE SUPERVISIÓN SEGÚN EL MODELO DE GESTIÓN PREDOMINANTE

En este capítulo procuramos caracterizar los estilos de desempeño que tendrían vigencia en las prácticas de los supervisores, intentando ubicarlos en una línea continua cuyos extremos o polos son los modelos de gestión normativo y estratégico participativo.

Con este objetivo construimos una tipología. Retomamos las características del modelo estratégico-participativo y derivamos posibles rasgos del supervisor que constituyan indicadores de la vigencia del mismo en sus discursos y prácticas.

Considerando la información provista por los cuestionarios, seleccionamos los siguientes aspectos:

- Reconocimiento y respeto de la diversidad institucional.
- Valoración de los intercambios interinstitucionales y promoción de redes de escuelas.
- Planificación del propio accionar (individual o con otros supervisores).
- Valoración de la concertación, la mediación y la gestión de los conflictos.
- Participación en actividades de autoevaluación (individual o con otros supervisores).
- Valoración del trabajo en equipo.
- Valoración de la participación en la toma de decisiones.
- Prioridad en la práctica de las cuestiones pedagógicas por sobre las administrativas.
- Apertura al cambio.
- Énfasis en la evaluación de los procesos educativos.

Con estos diez indicadores confeccionamos una grilla, asignándoles un puntaje que iba del 0 al 2, según su grado de explicitación en el discurso. De esta manera cada supervisor acumuló un puntaje que en principio podría ubicarse en una escala del 0 al 20. Resultado de ese análisis, encontramos tres tipos de supervisor según el grado en que están presentes en su discurso rasgos del modelo de gestión estratégico-participativo:

Tabla Nº5: Presencia en el discurso de supervisores del modelo de gestión estratégico participativo

Presencia de rasgos del modelo de gestión estratégico-participativo en el discurso	**Cantidad**	**%**
DEBIL (0 a 6 puntos)	6	16
MODERADA (7 a 14 puntos)	13	35
FUERTE (15 a 20 puntos)	18	49
Totales	37	100

A partir de estos datos podríamos sostener que los estilos de desempeño vigentes en las prácticas de los supervisores que participaron en la investigación muestran una mayor proximidad al modelo de gestión estratégico-participativo que al normativo. Sin embargo debemos tomar esta afirmación como una hipótesis a corroborar, pues sólo hemos indagado en el plano del discurso de los supervisores, quienes podrían operar en la práctica con lógicas que no se corresponden con él.

De todos modos, la información obtenida nos permite lograr una mayor comprensión del impacto que han tenido las propuestas de cambio en materia de gestión. En este sentido, nos preguntamos qué rasgos del modelo estratégico-participativo parecen haber sido más aceptados e incorporados por los supervisores en el ejercicio de su función y encontramos que:

- **los supervisores valoran la participación en la toma de decisiones, a nivel macro y microeducativo:** reclaman participación en la formulación e implementación de las políticas educativas en la jurisdicción, así como consideran necesario el compromiso de toda la comunidad educativa en la elaboración e implementación del PEI; en.consonancia con esto, desarrollan en las escuelas estrategias que permiten la participación de los actores;
- **destacan la importancia de gestionar los conflictos para lograr consensos básicos:** le dan mucha importancia a la mediación de conflictos, le dedican tiempo a resolver problemas de este tipo y reclaman mayor capacitación en mediación.

Otros rasgos valorados en el discurso de los supervisores, parecen encontrar mayor dificultad para incorporarse plenamente en sus prácticas, quedando a veces en el plano de las aspiraciones y deseos. Por ejemplo:

- **los supervisores consideran necesario tener apertura al cambio y promover las innovaciones educativas:** sin embargo, sólo en la mitad de los casos encontramos datos que nos permiten suponer que desarrollan efectivamente acciones en este sentido;
- **consideran sustantivas las tareas de tipo pedagógico:** pero sólo una parte de los supervisores parece priorizar éstas por sobre las de carácter administrativo;
- **valoran el trabajo en equipo:** de hecho promueven esta modalidad en las instituciones, pero dentro del cuerpo de supervisores (particularmente en algunas regiones educativas) sigue predominando la labor aislada e individual;
- **consideran necesario promover los intercambios interinstitucionales y configurar redes de escuelas:** sin embargo son pocos los que impulsan actividades de articulación u organizan a las escuelas de su zona en redes;
- **valoran la autoevaluación del propio accionar:** pero ésta no es una práctica extendida en todas las direcciones regionales o en las direcciones de las distintas modalidades.

- **destacan la importancia del seguimiento contínuo y el acompañamiento a las escuelas:** pero sólo una parte menciona actividades que permiten evaluar los procesos educativos.
- **destacan el valor de la planificación como herramienta organizadora de la gestión:** pero sólo parte de los supervisores aportan datos que evidencian una planificación (individual o colectiva) de las acciones de supervisión;
- **sólo algunos supervisores destacan la importancia de reconocer y respetar la diversidad institucional** como criterio al ejercer la función supervisora en las escuelas de la zona.

Encontramos entonces un grupo de supervisores que atraviesa una etapa de transición: la mayoría ha incorporado un discurso, muestra actitudes de adhesión a sus principales postulados, pero a buena parte de ellos (aproximadamente la mitad) les cuesta traducir estas ideas en un estilo de supervisión diferente al habitual. Sin dudas tropiezan con innumerables obstáculos, mencionados en los capítulos anteriores.

Algunas reflexiones de Lidia Fernández (1995) pueden ayudarnos a comprender esta situación. En su opinión, las políticas educativas de los ‘90 reclamaron a los espacios institucionales de la educación hacer un cambio estructural profundo, del que se esperaba un mejoramiento sustantivo en la calidad educativa, pero al mismo tiempo, desde los centros de poder técnico y académico, se instaló la duda y la desconfianza respecto del conocimiento circulante en los ámbitos escolares.

Se introdujeron una serie de términos y enfoques teóricos no claramente definidos ni contextuados, que producen la apariencia de modificación en prácticas que en su mayoría han sufrido un quiebre y una desorganización de tipo irreversible. En esta situación crítica se ha producido una quiebra de modelos y guiones institucionales, y por ello, la vivencia de ruptura en los apoyos que sostienen la identidad de los sujetos.

Adaptando las consideraciones que hace Da Cunha (1998) acerca del modo en que los profesores experimentan la transición entre paradigmas educativos, diríamos que los supervisores viven el desequilibrio propio de la transición de modelos de gestión cuando:

- se confrontan con su propia historia y sus narrativas: *el desfasaje entre su práctica tradicional y su discurso puede ser un motivo desestabilizador;*
- experimentan una profunda insatisfacción con lo que vienen haciendo, aunque este hacer sea seriamente desempeñado: *se necesita una dosis de inquietud y de disconformidad para querer cambiar;*
- aunque de forma indefinida, tienen en su trayectoria profesional alguna experiencia diferenciada que los impresionó;

- tienen oportunidad de ser protagonistas de su propio hacer, esto es, tener espacio de toma de decisiones y de definición de alternativas para el trabajo: *es necesario que haya libertad y condiciones de autogestión.*

En estos momentos de transición, se necesitan ciertas condiciones institucionales para favorecer situaciones de formación en las que los supervisores experimenten rupturas en sus modos habituales de ejercer el rol.

En relación con esto, Fernández (1995) plantea la necesidad de una organización que se constituya como espacio transicional. Un espacio transicional (según Winnicott) es una zona intermedia de experiencia; un proceso de pasaje entre dos estados subjetivos; un medio para recuperar la certeza, para que se puedan restablecer las confianzas en la integridad propia y en la integridad del entorno. Si las personas no tienen la posibilidad de contar con estos espacios transicionales, difícilmente puedan ser actores de la construcción colectiva de nuevas formas de organización.

Para ello las instancias de gobierno deberían asegurar ciertas condiciones para que el pasaje de un modelo de gestión a otro sea posible. Nos referimos a la suspensión de la incertidumbre sobre la conservación del empleo, la mejora de la situación laboral, la generación de una organización básica que contemple un espacio y un tiempo de trabajo grupal, asistido técnicamente por el período que resulte necesario para la constitución de los colectivos, y la organización de una experiencia formativa que permita, por un lado, en el desarrollo de un proyecto transicional, la verificación del poder de producción autónomo del colectivo y, por otro, el desarrollo de las personas para hacerse cargo del diseño y prueba de formas alternativas de organización y trabajo.

CONCLUSIONES

Tal como fue expuesto en el trabajo, consideramos que la reforma educativa ha logrado introducir un discurso y captar la adhesión en torno a ciertas ideas-fuerza, pero no podido producir cambios significativos en la cultura organizacional y en el estilo de gestión que predomina en la burocracia educativa provincial.

Como resultado de las contradicciones que se suscitan entre discursos, prácticas y actitudes, se ha agravado la crisis que afecta al sistema educativo, y con ello, la sensación de incertidumbre, frustración y malestar en los miembros de la organización.

Nos preguntamos por qué ha ocurrido esto. Sin dudas no existe una respuesta simple a este interrogante, ya que distintos factores intervienen en la implementación de las políticas educativas. Hasta donde hemos podido avanzar en el análisis, existen una serie de condiciones de distinta índole que, en el caso de los supervisores, obstaculizan el desarrollo de estilos de gestión diferentes al tradicional (tal como lo expusimos en el capítulo 4). En el caso de los funcionarios, es probable que algunas de estas condiciones también estén operando, junto con otras específicas de ese nivel de conducción.

Nos preguntamos también si en una organización tan compleja como la que estamos analizando, es posible introducir cambios de un modo más gradual, con una mayor participación de las bases y con mayores niveles de concertación. Nos lo planteamos porque en algunos estudios sobre organizaciones burocráticas, como el de Michel Crozier (1972), se sostiene que en un sistema de organización caracterizado por la rigidez, la concentración del poder de decisión en la cúspide y el aislamiento correlativo de las diversas categorías, es imposible concebir una política basada en el cambio gradual y permanente:

> "En una organización burocrática los cambios han de operarse de arriba hacia abajo, y han de ser universales, es decir referirse al conjunto en bloques ... Muy a menudo el cambio tendrá como primera consecuencia un aumento de la centralización, pues no podrá producirse sin quiebra de los privilegios locales favorecidos por la inadecuación de las reglamentaciones.
>
> Por las largas dilaciones inevitables, por la amplitud que debe revestir, por las resistencias que debe vencer, todo cambio es para una organización burocrática una crisis necesaria y profundamente sentida por los que la sufren... Las crisis son el único medio de llegar a ajustes impostergables y desempeñan por tal causa un rol esencial en el propio desenvolvimiento del sistema ..." (Crozier, 1972:82-84)

A estos rasgos de la organización burocrática habría que agregar el nivel de politización que tiene la burocracia educativa provincial, que restringe considerablemente los márgenes de maniobra de las autoridades políticas.[11]

[11]En este sentido, L.Metcalfe (1993) señala que los gestores públicos deben participar en un proceso estratégico y político, gestionando las transformaciones estructurales a gran escala de los grupos de organizaciones mediante los cuales las políticas públicas son desarrolladas y llevadas a cabo.

No pretendemos aquí responder estas inquietudes, sino dejarlas planteadas para poder reflexionarlas en otros estudios a la luz de nuevos datos empíricos y aportes teóricos.

Nos gustaría sí concluir el trabajo mencionando algunos criterios que Zorrilla Fierro (1997) propone para encarar reformas en educación, pues entiendo que responden de alguna manera a los planteamientos que hicimos en el trabajo. La autora nos recueda que:

- *no existe **la** reforma de la educación de una vez y para siempre:* la educación en tanto empresa humana es como la vida misma, el cambio es inherente a su naturaleza.
- *se debe innovar a partir de la tradición:* lo que implica reconocer y resignificar la experiencia de vida personal e institucional acumulada.
- *es necesario poner énfasis en la profesionalización de los actores:* lo que implica la formación necesaria para desarrollar y/o fortalecer las competencias de las personas según su ámbito de responsabilidad en un marco de creciente autonomía, para que puedan no sólo interpretar las políticas sino también participar en su diseño e implementación.
- *se debe reformar el contexto institucional:* para permitir la realización de proyectos de trabajo desde una nueva perspectiva de las relaciones entre los distintos actores educativos.
- *es necesario atender a la diversidad con sentido de realismo y coherencia.*
- *las reformas transitan por las personas:* somos los sujetos quienes hacemos posibles los proyectos de trabajo; las reformas han de construirse *a pie y cara a cara* con las personas, pues esto hace posible que ellas asuman, se apropien y contruyan nuevas prácticas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRILE de VOLLMER, M.I. (1995): *Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes.* En: Informe especial: Los condicionantes de la calidad educativa. Novedades Educativas Nº 53, pp. 5-10.
- AGUERRONDO, I. (1992): *La escuela media transformada. Una organización inteligente y una gestión efectiva.* En: Publicación del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.
- AGUERRONDO, I. (1995): *Buscando la Nueva Escuela del siglo XXI.* En: Novedades Educativas Nº 53, pp. 8-9.
- AGUERRONDO, I. (2000): *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red.* IIPE/UNESCO, Sede Regional Bs.As.
- ANTÚNEZ, S. (1993): *Claves para la organización de centros escolares.* Barcelona, ICE-HORSORI.
- BALL, S (1989): *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar.* Bs.As., Paidós.
- BAÑON, R. y CARRILLO, E. (comps)(1997): *La nueva administración pública.* Madrid, Alianza Editorial.
- BARDISA RUIZ, T. (1993): *Resistencias al ejercicio de la dirección escolar.* Seminario sobre dirección de centros escolares. Madrid, Consejo Escolar de Estado.
- BEARE, H et al (1992): *Cómo conseguir centros de calidad. Nuevas técnicas de dirección.* Madrid, La Muralla.
- BOLIVAR BOTÍA, A.: *Culturas profesionales en la enseñanza.* En: Cuadernos de Pedagogía N° 219, pp.68-72.
- BRASLAVSKY, C. (1993): *Transformaciones en curso en el Sistema Educativo Argentino 1984-1993.*Serie Documentos e Informes de Investigación Nº 147. Bs.As., FLACSO.
- BRASLAVSKY, C. y BIRGIN, A. (1992): *Situación del magisterio argentino y aportes para el diseño de estrategias de capacitación.* Serie Documentos e Informes de Investigación Nº 136. Bs.As., FLACSO.
- CROZIER, M. (1972): *El fenómeno burocrático.* Vol. II. Madrid, Amorrortu.
- CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990): *El actor y el sistema.* México, Ed. Alianza.
- DA CUNHA, M.I. (1998): *O professor universitario. Na transiçao de paradigmas.* Araraquara, JM Editora.
- DICCIONARIO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN (1996). México, Santillana.
- ETKIN, J. (1997): *La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada.*Madrid, McGraw-Hill.
- FERNANDEZ, L. (1993): *Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas.* Bs.As. Paidós.
- FERNANDEZ, L. (1995): *Diagnóstico e intervención en las instituciones educativas.* En: Revista Novedades Educativas No 53, pp.10-11. Bs.As.

- FILMUS, D. (1996): *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Bs.As. Troquel.*
- FILMUS, D. (1997): *Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina.* En: Propuesta Educativa. Año 8, No 17. Bs.As. Ediciones Novedades Educativas.
- FILMUS, D. (1998): *La descentralización educativa en el centro del debate.* En: Isuani y Filmus (comp): La Argentina que viene. Bs.As. Flacso, Grupo Editorial Norma. pp.55-88
- FILMUS, D. (comp.)(1999): *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo.* Flacso/Eudeba, Bs.As.
- FRIGERIO, G. y POGGI, M. (1989): *La supervisión. Instituciones y actores.* MEJ-OEI, Bs.As.
- FRIGERIO, G., POGGI, M. y TIRAMONTI, G. (1992): *Las instituciones educativas. Cara y ceca.* Bs.As., Troquel.
- FRIGERIO, G. (comp., 1995): *De aquí y de allá. Textos sobre la institución educativa y su dirección.* Bs.As., Kapelusz.
- GAIRÍN SALLÁN, J. (1991): *La dirección participativa.* En: Cuadernos de Pedagogía Nº 189, pp.26-27.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (1997): *Docencia y cultura escolar. Reformas y modelo educativo.* Ideas. Instituto de Estudios y Acción Social. Bs.As. Lugar Editorial.
- GLATTER, R. (1990): *La dirección como agente de innovación y cambio de los centros educativos.* En: I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar, Barcelona.
- KISILEVSKY, M. (1998): *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas.* Tesis de Maestría en Educación y Sociedad, FLACSO.
- LUCARELLI, E. (1994): *Teoría y práctica como innovación en docencia, investigación y actualización pedagógica.* Instituto de Ciencias de la Educación. Cuadernos de Investigación, N°10. FFyL. UBA.
- METCALFE, L (1993).: *Gestión pública: de la imitación a la innovación.* En: Quim Brugué y Joan Subirats: Lecturas de gestión pública. Colección Lecturas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- M.C.E. (1994): *Aplicación de la Ley Federal de Educación. Programas Federales de apoyo a las transformaciones.*Programa Nueva Escuela. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.
- M.C.E. (1994): *Propuestas para la aplicación gradual de la ley 24.195.* Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.
- M.C.E. (1994): *Módulos para la aplicación de la Ley Federal de Educación.* Bs.As., Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.
- M.C.E. (1994): *Módulo sobre gestión institucional.* Dirección Nacional de Gestión de Programas y proyectos. Programa de Capacitación Docente.
- M.C.E (1999): *Curso para supervisores y directores de instituciones educativas. Manual 10: La función supervisora.* Bs.As, MCE.

- MECCyT (1997): *Informe del Primer Encuentro de Supervisores y Rectores de la Provincia del Chaco.* Isla del Cerrito I.
- MECCyT (1998): *Informe del Segundo Encuentro de Supervisores y Rectores de la Provincia del Chaco.* Isla del Cerrito II.
- OSZLAK, O. (1980): *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas,* CEDES, vol. 3, N°2, Bs.As.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación,* CEDES/G.E. CLACSO, N°4, BsAs.
- POGGI, M. (comp., 1995): *Apuntes y aportes para la gestión curricular.* Bs.As, Kapelusz.
- PEDRÓ, F. y ROLO, J.M. (1998): *Los sistemas educativos iberoamericanos en el contexto de la globalización. Interrogantes y oportunidades.*
- SANTOS GUERRA, M. A. (1994): *Dirección escolar y democracia organizativa. Las imágenes en el espejo.* Universidad de Málaga. mimeo.
- SAIDI, M. (2001): *Organización de los Ministerios de Educación y capacidades institucionales.* Ponencia presentadaen el Foro de Políticas sobre "La organización de los Ministerios de Educación", IIPE/UNESCO, Paris, junio de 2001.
- SCHLEMENSON, A. (1987): *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos.* Bs.As. Paidós.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997): *El análisis de la políticas públicas.* En: BAÑON, R. y CARRILLO, E. (comps): *La nueva administración pública.* Madrid, Alianza Editorial.
- TEDESCO, J.C. (1994): *Tendencias actuales de las reformas educativas.* En: Proyecto Principal de Educación, boletín Nº 35, pp. 3-8.
- TIRAMONTI, G. (1988): *El comportamiento organizacional de las burocracias del nivel medio de educación: un estudio exploratorio.* Tesis de Maestría en Educación y Sociedad. FLACSO.
- TIRAMONTI, G. (1989): *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?* Cuadernos FLACSO, Bs.As. Miño y Dávila Editores.
- TIRAMONTI, G. (1996): *Políticas educativas en los 90: El escenario de la nueva fragmentación.* Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Educación, organizada por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, BsAs.
- TIRAMONTI, G. (1997): Los imperativos de las políticas educativas de los '90. En: Propuesta Educativa. Año 8, No 17. Bs.As. Ediciones Novedades Educativas.
- TIRAMONTI, G., BIRGIN, A. y DUSSEL, I. (1998): *Nuevas teconologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos.* En: Revista Propuesta Educativa. Año 9, N°18. Bs.As. Flacso, Ediciones Novedades Educativas.
- TIRAMONTI, G. (1998): *Orientaciones para la formación de funcionarios públicos en el área de educación.* En: Informe del foro sobre "La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina. IIPE-Buenos Aires, noviembre de 1998.

- TIRAMONTI, G. y SUASNABAR, C. (1999): *La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación.* En: Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental. Año 6, N°14, pp.131-148.
- TIRAMONTI, G. y FILMUS, D. (2001): *Sindicalismo docente y Reforma en América Latina.* BsAs, Temas Grupo Editorial.
- WATKINS, P. (1989): *El administrador como gestor.* En: Bates, R. et al: Práctica crítica de la administración educativa. Valencia, Universitat de València. pp. 113-132.
- ZIBAS, D.: *¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina.* En: Revista Iberoamericana de Educación, N°15, sept.-dic. 1997. OEI.
- ZORRILLA FIERRO, M. (1997): *Un proceso de descentralización centralizado o la construcción de oportunidades de desarrollo de un sistema educativo estatal.* En: Frigerio, G., Poggi, M. y Gianonni, M. (comp.): Políticas, instituciones y actores en educación. Bs.As Ediciones Novedades Educativas.

ANEXO

c.1

Formulario N°1 - Primer taller

Como primer actividad del taller, solicitamos su colaboración completando el siguiente cuestionario. El mismo contiene una serie de preguntas en torno al rol y el perfil profesional del supervisor en la actualidad, temas en los que se centrará la reflexión en este primer encuentro. Desde ya, agradecemos su valioso aporte al proyecto de investigación.

1. ¿Cuáles son, en su opinión, las funciones primordiales que debe desempeñar un supervisor?

---

2. ¿Qué funciones se desarrollan efectivamente en la práctica?

---

3. ¿Qué dificultades interfieren en el ejercicio de las funciones específicas del supervisor?

---

4. ¿Qué condiciones, personales y profesionales, debería reunir un supervisor para desempeñarse en esa función? Mencione hasta tres características de cada una.

---

5. Teniendo en cuenta el conjunto de transformaciones operadas en la educación durante el proceso de Reforma, ¿cuál es el papel o rol que el supervisor está llamado a asumir en el contexto del actual sistema educativo?

---

6. ¿Cuáles son, en su opinión, las principales necesidades de capacitación del cuerpo de supervisores?

Información anexa:

Solicitamos que complete los datos que se presentan a continuación:

- Región educativa a la que pertenece:
- Nivel o modalidad:
- Antigüedad en el cargo de supervisor:
- Situación de revista:

c.1

Formulario N°2 - Segundo taller

En esta segunda instancia de trabajo individual, solicitamos que complete el siguiente formulario, que aborda cuestiones relacionadas con las diversas funciones implicadas en la supervisión, temas sobre los que avanzaremos en este segundo encuentro.

1. Respecto de las actividades de asesoramiento

Se incluyen aquí todas las actividades en las que Ud. interviene, teniendo como objetivo prioritario recibir o proporcionar asesoramiento, en torno a diferentes cuestiones vinculadas con el ejercicio del rol de supervisor.

1.1 ¿A quiénes solicita asesoramiento con mayor frecuencia? Marque con una cruz las opciones elegidas.

- autoridades del MECCyT
- otros supervisores
- especialistas en educación
- directores
- docentes
- otros

¿Sobre qué cuestiones?

1.2 ¿A quiénes asesora con mayor frecuencia? Marque con una cruz las opciones seleccionadas.

- autoridades del MECCyT
- otros supervisores
- especialistas en educación
- directores
- docentes
- otros

¿Sobre qué cuestiones?

1.3 ¿Qué tipo de metodologías, técnicas o formas de trabajo utiliza para asesorar a las escuelas?

1.4 Para la elaboración de los Proyectos Institucionales (PEI), ¿utiliza alguna estrategia de asesoramiento específica? • si • no
¿Cuáles?

---

2. Respecto de la mediación de conflictos

Nos referimos aquí a los conflictos que pueden surgir en las relaciones interpersonales, entre diversos actores: docentes, directivos, autoridades del MECCyT, padres u otros miembros de la comunidad, etc; y que por sus características particulares demandan la intervención del supervisor.

2.1 ¿Entre qué actores se suscitan conflictos?

2.2 ¿Qué tipo de conflictos requieren su intervención?

2.3 ¿Cuáles son sus causas más frecuentes?

---

3. Respecto del manejo y la circulación de la información

Incluimos aquí todas las actividades implicadas en el uso y manejo de la información, cuestión central que atraviesa el rol del supervisor, dado el lugar que ocupa en la estructura del sistema educativo, como nexo articulador entre niveles macro y microeducativos.

3.1 Señale al menos una actividad que realice para:

- difundir información:

- relevar información:

- analizar información:

3.3 Señale dificultades - si las hubiere - en los siguientes procesos:

- recepción de información:

- difusión de información:

- relevamiento de información:

- análisis de información:

- producción de información:

---

4. Respecto de las actividades de articulación

En este punto nos referimos a todas las acciones en las que interviene, que tienen como objetivo primordial lograr la cooperación, el intercambio de ideas, la coordinación o la construcción de acuerdos entre diferentes instancias del sistema educativo.

4.1 ¿Realiza actividades de articulación entre algunas de estas instancias? Marque con una cruz donde corresponda.

•

entre cuadros políticos del MECCyT y el cuerpo de supervisores
- entre supervisores
- entre supervisores y directores
- entre diferentes instituciones educativas
- entre instituciones educativas y otras organizaciones del medio

4.2 En su quehacer cotidiano, ¿se le presentan dificultades para articular con algunas de estas instancias? En caso afirmativo, mencione las que considere más relevantes.

4.3 Ud. señaló algunas instancias con las que realiza actividades de articulación. Le solicitamos que detalle alguna acción concreta en la que participó, consignándola en el siguiente cuadro:

Ámbitos de articulación	**Actividades**
Autoridades del MECCyT y cuerpo de supervisores	
Supervisores	
Supervisores y directores	
Diferentes instituciones educativas	
Instituciones educativas y otras organizaciones sociales	

5. Respecto de las actividades de evaluación

En este apartado incluimos, no sólo las actividades de evaluación de las instituciones educativas de la zona o región, sino tambien las acciones de autoevaluación que pudiera haber concretado el supervisor, ya sea en forma individual o junto con otros pares.

- Sobre la evaluación de su propio accionar o de la labor del equipo de supervisores:

5.1 ¿Realizan actividades de evaluación?

• si • no

5.2 En caso afirmativo, ¿en qué momentos y de qué manera se llevan a cabo?

5.3 ¿Qué utilidad tiene para Ud. esta información?

- Sobre la evaluación y seguimiento de las instituciones educativas

5.4 ¿Realizan actividades de seguimiento y evaluación de las instituciones?

• si • no

5.5 ¿En qué momentos y de qué manera se llevan a cabo?

5.6 ¿Tiene la posibilidad de realizar una devolución de los resultados de la evaluación? En caso afirmativo, mencione de qué manera lo hace.

5.7 ¿Considera que esta información es utilizada por las instituciones?

5.8 ¿Qué dificultades advierte en las instituciones educativas para formular, desarrollar y evaluar el PEI?

5.9 En su opinión, ¿qué papel cumple efectivamente el PEI en la gestión institucional?

---

1. Proyecto “Talleres de reflexión acerca del rol de los supervisores en el contexto de las actuales políticas educativas”

“Talleres de reflexión acerca del rol de los supervisores en el contexto de las actuales políticas educativas”

1. Ente organizador:

Cátedra “Organización y Supervisión Escolar”. Departamento de Ciencias de la Educación. Facultad de Humanidades. UNNE.

2. Fundamentación de la propuesta de la actividad

La propuesta de organizar talleres de reflexión con supervisores de nivel primario de la Provincia del Chaco se enmarca en un proyecto de investigación denominado *“Planificación y modelos de gestión educativa de supervisores y directivos de escuelas primarias chaqueñas”,* cuya ejecución está a cargo de la Prof. Patricia M. Delgado, auxiliar docente de 1° categoría en la cátedra Organización y Supervisión Escolar y cuenta con la orientación de las Profesoras Marta Aguirre y Delfina Veiravé.

En una primera etapa del proyecto - que tiene una duración de tres años - se intentará describir el impacto de los nuevos modelos de gestión propuestos por la Reforma Educativa, en los estilos de desempeño de supervisores de escuelas primarias chaqueñas.

En el abordaje de esta temática, y por la necesidad de toda investigación de efectuar un recorte de la experiencia, centraremos la mirada en la planificación educativa y sus usos, como una forma de aproximación a los modelos de gestión que sustentan el ejercicio de la función supervisora.

Se parte de un enfoque de investigación educativa que considera valiosa la inclusión de instancias participativas en el marco de la estrategia metodológica. Se trata de un enfoque que no se despreocupa de las urgencias de la práctica y que intenta responder de alguna manera a los problemas que en ella se plantean previendo en el trabajo de investigación formas de acompañamiento a los actores involucrados en las realidades estudiadas.

Por eso los talleres se plantean, simultáneamente, como una estrategia que permite el relevamiento de la información en función de los objetivos de la investigación, y también como una actividad de extensión, un espacio de formación y de intercambio de experiencias, que enriquezca la labor de los supervisores y proporcione conocimientos necesarios para la modificación de las prácticas.

3. Destinatarios

Participarán en los talleres supervisores de nivel primario de, Educación Física y Bibliotecas de todas las regiones educativas de la Provincia del Chaco.

4. Objetivos generales de los talleres

- Reflexionar acerca de la situación del supervisor en el contexto de las actuales políticas educativas y las principales problemáticas que afectan al sistema educativo provincial.
- Analizar las funciones implicadas en el rol del supervisor y las posibilidades de concretarlas en la práctica cotidiana.
- Brindar algunos instrumentos de análisis e intervención que apoyen la labor de los supervisores en algunas de las funciones que presentan mayores inconvenientes en su implementación, atendiendo especialmente a aquellas vinculadas con el planeamiento.

5. Temáticas de los talleres

En el desarrollo de los talleres se abordarán dos ejes de análisis:

- La situación del supervisor en el contexto del sistema educativo provincial: la redefinición del rol y del perfil del supervisor, las problemáticas del sistema que interfieren el ejercicio del mismo, la posibilidad de implementar las políticas educativas, y otras temáticas relacionadas.

- Las funciones del supervisor y sus estrategias de trabajo: tipos de tareas implicadas en las funciones de asesoramiento, gestión de la información, coordinación y evaluación en relación con el proceso de planificación, a nivel de las instituciones educativas y del cuerpo de supervisores. Técnicas de trabajo utilizadas.

6. Metodología

El trabajo se organizará en torno a la modalidad de aula-taller.

7. Modalidad

La modalidad será presencial.

8. Duración

Los talleres tendrán una duración total de 12 hs reloj, equivalente a 16 hs didácticas.

9. Cronograma

En primer lugar se trabajará en Resistencia con los supervisores de Región I y II, realizándose cuatro encuentros de 3 horas reloj cada uno. Luego se repetirá la experiencia con los supervisores de las regiones restantes en la localidad de Sáenz Peña, en dos jornadas de 6 horas reloj cada una.

Se propone el siguiente cronograma[12]:

Región I y II
12, 19, 26 de mayo, y 2 de junio. De 9:00 a 12:00 hs.
Región III, IV, V y VI
16 y 23 de junio. De 9:00 a 12 y de 13:00 a 16:00 hs.

10. Evaluación

La evaluación se realizará a través de un trabajo escrito, individual, durante el desarrollo del último encuentro.

11. Sede de la actividad

En Resistencia, los talleres se realizarán en la Facultad de Humanidades, quedando pendiente definir el lugar en el que se llevarán a cabo en Sáenz Peña.

12. Número de plazas

No se define cupo para la actividad ya que serán convocados todos los supervisores que trabajan con escuelas primarias chaqueñas.

[12]Los días y horarios de los talleres podrán modificarse si las autoridades del MECCyT así lo requieren.

13. Certificación

Se expedirán certificados de asistencia y aprobación de los talleres.

14. Profesores dictantes responsables

- Prof. Marta Y. Aguirre, adjunta a cargo de la cátedra Organización y Supervisión Escolar.
- Prof. Patricia M. Delgado, auxiliar docente de 1a categoría en la cátedra mencionada.

15. Carácter

Las actividades serán de carácter gratuito.