

restringida y la universidad. Luego se expande, y se universalizan tanto la primaria como la secundaria, pero a su vez, aparecen nuevos niveles, como el jardín de infantes y, lo que se llama en el mundo, la *escuela vocacional* o *nivel intermedio* que, para nosotros, es EGB 3 o Secundaria Básica, cuando la secundaria se divide en dos niveles distintos: secundaria básica común para todos y secundaria superior con trayectos que expresan distintas opciones.

Una nueva característica de los sistemas educativos maduros es que son más *profundos*, ya que incorporan conocimientos más variados provenientes de innumerables disciplinas.

Los sistemas escolares clásicos se organizaban en torno a lo que se conocía como *disciplinas*. En la actualidad, el desarrollo del conocimiento se organiza en torno a *problemáticas que integran conocimientos de diferentes disciplinas*, tales como la cuestión ambiental o la tecnología en su concepción más amplia. En ese sentido, forman parte del conjunto de lo que el sistema escolar debe transmitir como *saber general* para toda la población. Por supuesto, no en su detalle, pero sí en sus lineamientos principales.

Esta mirada histórica nos permite apreciar que se ha producido una redefinición en la naturaleza misma de la educación. Antes, a la sociedad, le servía que un pequeño grupo de gente estuviera educada. Hoy sabemos que la sociedad no crece, no madura, no puede desarrollarse, si no tiene un alto nivel de educación común, general, para toda su población. Es decir, se ha pasado de una *educación de élite* a la necesidad de una *educación de calidad para todos*. Pero este cambio tan fuerte en la demanda no ha provocado todavía un cambio radical generalizado, una redefinición de la manera de hacer las cosas, solamente se han agregado requerimientos a las funciones que ya existían. Un ejemplo simple tiene que ver con los problemas de los primeros grados. Frente al conocido fracaso en primero, segundo y tercer grado (Primer ciclo), que se verifica fundamentalmente en la población que proviene de sectores populares, y que hoy está suficientemente esclarecido en el sentido de que tienen necesidad de otros modelos de enseñanza, el sistema educativo no ha dado como respuesta modificar la enseñanza y enseñar para la diversidad. La respuesta más general es mandar a estos alumnos al gabinete, instalar una maestra integradora o recomendar que tengan una maestra particular. El sistema educativo tiene serios problemas para asumir la necesidad de cambio profundo, para re-definirse, y funciona reclamando que sus dificultades o problemas se resuelvan localmente, en una lógica de por un lado, *poner parches* que permitan que siga funcionando y, por otro lado, de posponer los necesarios cambios profundos.

La función del supervisor desde mediados del siglo xx hasta el siglo xxi

Finalizada la breve introducción histórica, nos referiremos a cómo ha evolucionado desde los orígenes del sistema escolar la función de intermediación entre las autoridades y la escuela, hoy llamada la *supervisión*.

A lo largo del desarrollo de los sistemas escolares, se reconocen tres etapas en las que se organiza la función de supervisión: a) *inspector* (hasta mediados del siglo xx); b) *supervisor* (hasta fines del siglo xx); y c) *facilitador/auditor* (siglo xxi).

La primera etapa es la más clásica, la original y típica de cuando esta función se denominaba *inspección*, que perduró hasta mediados del siglo xx (años cincuenta o sesenta).

La segunda etapa es cuando, a la *inspección*, se la redefina como *supervisión*.

Por último, encontramos una tercera etapa, que es la actual, que se caracteriza porque la idea de supervisión es insuficiente, y la regulación de las escuelas se redefina a partir de una serie de cambios más globales, en las que el supervisor se denomina *facilitador/auditor*.

Cada una de estas etapas será caracterizada de acuerdo con tres dimensiones: cuál era el contexto externo a la escuela al que debían responder, qué características típicas tiene el desempeño de la función (o sea qué se hace concretamente para desempeñar esta tarea), y cuál es la forma en que se llega a este puesto, qué se exige para llegar a ocuparlo y cuáles son los procedimientos para ello.

Primera etapa de la función del supervisor

En esta primera etapa, se describe la fase llamada de *inspección*. La inspección es la manera en que los sistemas educativos originales resuelven la mediación entre las instancias macro de gobierno de la educación (los ministerios) y la acción concreta que se realiza en las escuelas, o instancias micro. El inspector es quien tiene la responsabilidad de controlar que las regulaciones funcionen en la práctica. Para ello, veremos cuáles son las características del contexto social y del sistema educativo en general, que están presentes en el momento en que esta tarea se estructura.

Los orígenes de la función de inspección educativa se localizan en nuestro país a fines del siglo xx con la creación del cargo de inspector en la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Podemos suponer que su institucionalización evoluciona en forma paralela a la del sistema educativo, hacia el horizonte civilizador que propulsó la generación del ochenta (Tamarit, 1994).

Si bien el contexto general de la sociedad se encuentra en el marco de una necesidad de cambio y progreso, es un contexto en el cual la educación tiene un papel definido para el desarrollo social y, por lo tanto, es un área prioritaria tanto en relación con el prestigio social y el respeto a los docentes como en cuanto a los recursos que se dedican a ella.

En relación con el sistema educativo y sus características, no se trata todavía de sistemas educativos maduros. Son proporcionalmente pequeños e incorporan fundamentalmente, sectores de clase media. Tanto el docente como el alumno pertenecen a los sectores medios, lo que significa que llegan a la escuela con una base cultural amplia. Por otro lado, hay un contrato claro entre la escuela y la familia, que implica que la familia respeta a la escuela, que la escuela tiene en cuenta los valores de la familia, que esta última sabe qué debe hacer para ayudar a su hijo a que funcione en esta institución y que lleva adelante estas acciones.

Otro aspecto del contexto general del sistema educativo se refiere a la competencia profesional de los docentes. Los maestros están bien formados y tienen un conocimiento adecuado sobre cómo se enseña (como producto del normalismo imperante) y un buen manejo de los contenidos que se han de enseñar. Aunque esta formación era parte del nivel medio, no todos llegaban a completar el secundario. Para hacerlo, era necesario tener una base cultural determinada y la aspiración de un trabajo más allá de lo manual. Haber terminado el secundario y ser maestro normal, o haber terminado el nivel terciario, si se era profesor, acreditaba sin dudas un buen conocimiento de los contenidos para transmitir.

A continuación, reconoceremos aspectos más específicos en esta primera etapa de la tarea de *inspección*.

¿Qué hacía un inspector? Se trataba de un trabajo solitario que se desarrollaba de manera individual. Su tarea consistía, fundamentalmente, en concurrir a la escuela, donde hacía una visita ocular. Esta visita era inesperada y profunda, y generalmente se dedicaba a una escuela por día y abarcaba la revisión de muchos factores. A nivel institucional, se revisaban los aspectos formales, administrativos e institucionales. El inspector iba también al aula, pedía el cuaderno a los chicos y veía trabajar al maestro. A veces, realizaba las visitas con el director, otras veces, iba solo. En la visita al aula, hacía crítica y orientación pedagógica al maestro y daba directivas al director sobre cómo mejorar la enseñanza. El inspector era una persona que conocía muy bien la función de enseñar, y era capaz de criticar y asesorar sobre esto. Revisaba los cuadernos de los alumnos, lo que implica que manejaba indicadores propios del desempeño escolar, y a

través de esta mirada al cuaderno, deducía si se enseñaba bien o mal, si el tipo de ejercitación, si la manera de calificar, si la forma en que se practicaba eran correctas; y sobre la base de esta evidencia, tenía elementos para la recomendación al maestro y al director. Además, dejaba en la escuela una memoria de inspección, que era un *informe evaluativo* con directivas de acción. Todo esto lo validaba pedagógicamente frente a los maestros y frente al director. Había una conexión profesional en términos de conocimientos y pedagogía. Por lo tanto, había una aceptación indiscutida de su autoridad y un respeto por su figura. La imagen de la llegada del inspector a la escuela causaba una especie de revuelo: el director recorría las aulas diciendo: "Chicos vino el inspector, pórtense bien" y avisaba a los maestros que se iba a visitar la clase. En la escuela, esta visita se vivía como un hecho excepcional e importante.

¿Cómo se accedía al cargo?, ¿cómo era el procedimiento para ser nombrado inspector? En la época que se extendía hasta mediados del siglo xx, no existía todavía el Estatuto del Docente, por lo que no funcionaban concursos ni había ascensos ni carrera docente establecida legalmente. Se llegaba al cargo de *inspector* a partir de criterios no explicitados por parte de las autoridades, pero lo suficientemente compartidos como para que la selección recayera, en general, en personal con buena experiencia y alta idoneidad. Se exigía el paso por puestos anteriores, aunque no siempre, una carrera formal completa. Por ejemplo, no todos los postulantes a este cargo tenían que haber sido directores, podían haber sido destacados profesores, y esto alcanzaba para ser nombrado *inspector*. Se asignaba el puesto por trayectoria, en general, con mucho reconocimiento personal, aunque también tenía un lugar importante la intervención de lo político, que no era propia de este cargo, sino que formaba parte del modelo general de reclutamiento de la administración pública. Recordemos que, en esa época, también había intervención política para el nombramiento de los maestros.

Segunda etapa de la función del supervisor

Esta etapa es la que denominaremos de *supervisión*. La aparición de esta figura se corresponde con la década del sesenta cuando, en América Latina, se produjo la primera ola de reformas educativas⁶. El contexto general y la situación

⁶ En América Latina, hay dos grandes olas de reformas educativas: una en los sesenta-setenta y otra en los ochenta-noventa. En la Argentina, la primera ola de reformas educativas corresponde a lo que se llamó *la Reforma Educativa*, que tuvo lugar entre 1968 y 1972. Este movimiento, muy confrontado, dejó como saldo la formación del maestro en el nivel terciario, la instalación del denominado *Proyecto 13* en la escuela secundaria, que contemplaba la existencia de profesores de tiempo completo, y la creación de la Escuela Intermedia, antecedente del actual tercer ciclo de EGB, o Secundaria Básica, según la nueva Ley de Educación Nacional.

de la educación han cambiado bastante desde la primera etapa. Como consecuencia del proceso de industrialización, de la migración del campo a la ciudad y de las nuevas necesidades sociales, el sistema educativo está masificado y, a la vez, es más heterogéneo, lo cual lleva a una nueva realidad, que es la *segmentación educativa*. Esto significa que hay diferentes escuelas para los chicos de diversos sectores sociales, y que esta diferencia se expresa fundamentalmente en distintos niveles de exigencia (o sea, distintos niveles de aprendizaje), por lo que se conforman *circuitos de educación paralelos*. En la práctica, esto significa que tener el certificado de primaria o el título de secundaria no garantiza saber lo mismo que otra persona que tiene el mismo título: depende de a qué circuito de educación haya concurrido cada persona. El sistema educativo, entonces, está fragmentado y responde de manera diversa a las diferentes demandas de los sectores sociales.

En esta etapa, todavía se reconoce una base cultural importante en los docentes, pero no así en los alumnos. Esto último, como consecuencia de que ha entrado masivamente, en los distintos niveles educativos, población de todos los sectores sociales. Hay un grupo con una base cultural distinta que no es la que el sistema educativo, en su contrato original, requiere para que se hagan los aprendizajes como deben ser hechos. En general, la familia cumple todavía su contrato social con la escuela, conoce el papel de esta institución y la apoya. En el caso de las familias de sectores que antes no participaban, se sienten orgullosas de que sus chicos vayan a la escuela, saben lo que esto significa y el apoyo que es preciso dar. Es muy común que en estas familias se establezcan estrategias para que, si no pueden concurrir todos los hijos, se seleccione alguno para que puedan cumplir con su escolaridad. La misma familia y su entorno toman estas decisiones y los ayudan a que permanezcan dentro de la escuela.

Los maestros todavía tienen buen conocimiento de *cómo se enseña*, aunque ya no tan buen conocimiento de lo que se *debe enseñar*. Recordemos que, en los años cincuenta, se cambian los planes de estudio de la secundaria, y aparecen modalidades nuevas⁷. Todo esto ocurre sin que las autoridades prevean cómo acompañar la adquisición de nuevos conocimientos en los docentes. No existe en esa época un sistema de capacitación docente masivo, y no se ha acuñado todavía la idea de una Formación Continua. Como consecuencia de ello,

⁷ El gobierno posterior a 1955 revisa todos los planes de estudio y los moderniza. De esa época, data el ciclo básico común del secundario, que une Bachillerato y Normal, y la actualización del plan de Perito Mercantil. También, en el año 1959, se crea el CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica) que ofrece formación técnica en el nivel medio.

se comienza a deteriorar el buen conocimiento sobre lo que se debe enseñar, y aparece la segmentación entre los docentes. Aquellos que trabajan en los márgenes (en los sectores marginales o rurales) tienen distinta formación que los docentes que lo hacen en los sectores urbanos. Este es el contexto en el cual se produce este cambio de idea de la *inspección* a la *supervisión*.

En este marco, ¿qué implicaba ser supervisor? El trabajo aislado, un rasgo característico de toda la tarea educativa se mantiene, pero cambia el lugar de trabajo. En lugar de ir a la escuela, el supervisor trabaja en la oficina administrativa del distrito o del ministerio, según donde le toque actuar. Esto es básicamente un efecto del tamaño del sistema: ha crecido tanto la cantidad de escuelas que resulta imposible que, con el grupo de supervisores existente, se sostenga el modelo anterior, porque no están los recursos para hacerlo. El presupuesto no aumentó en la misma proporción que el sistema educativo, lo que implica que no se puede sostener el modelo de efectuar las visitas permanentes a las escuelas, como en el período anterior.

El centro del trabajo del supervisor se desplaza de lo *pedagógico* a lo *administrativo*. La modalidad de trabajo consiste en el seguimiento y en la intervención en expedientes. Este énfasis en lo administrativo se verifica también cuando se visita la escuela. Este proceso coincide con la época en que aparecen las primeras ideas de planificación institucional y de planificación de aula. Por ello, se desarrollan diagnósticos institucionales y una serie de cuadernos o carpetas donde se consignan los horarios, los objetivos, las actividades, etcétera. En general, cuando se realizan visitas a las escuelas, el supervisor no va al aula, sino que revisa los aspectos administrativos y mira la planificación. En este viraje, se pierde la visión directa del proceso de enseñanza: el supervisor no tiene tiempo de ir a ver el aula, su visita a la escuela está centrada en los aspectos formales, y su contacto es con el personal directivo, y en ocasiones con el secretario, pero muy pocas veces, trabaja con los docentes de manera directa. Tras retirarse de la escuela, deja un informe en un libro de supervisión donde, fundamentalmente, se enfatizan los aspectos formales.

Una consecuencia de este cambio es que la figura del supervisor pierde peso en relación con su autoridad pedagógica frente a las escuelas. Un indicio de que se cuestiona su autoridad es que se *esconde* información. Aparecen frases en los directivos o docentes que dicen: "Yo hago tal cosa, pero cuando viene el supervisor, cambio mi actividad" o "Tengo una planilla para cuando trabajo, y otra para cuando recibo la visita del supervisor". Este pasaje desde las *directivas pedagógicas* para mejorar la enseñanza hasta el *control administrativo* produce como efecto que la función de mediación entre la conducción macro y el sentido general de la educación y la instancia de lo micro, dentro de la escuela,

empieza a resquebrajarse y a perder sentido. La supervisión es un puesto más del escalafón que no se vive, a menudo, como una conquista profesional, sino como una ventaja para las condiciones del retiro.

Analicemos a continuación cómo se accede a esta función. Recordemos que, en el año 1958, se sanciona el Estatuto del Docente, que incluye el cargo de supervisor como culminación de la carrera docente, que se inicia en la función de enseñanza, en el aula. En este Estatuto, la reglamentación para acceder a ser supervisor supone la realización de concursos, procedimiento que si bien al principio resulta adecuado, con la expansión masiva de la educación, que aumenta de manera proporcional la cantidad de personal, aquellos pierden su eficacia porque no hay un aparato administrativo adecuado para sostener el modelo de concursos del Estatuto original. Los concursos se dilatan, no se realizan y, aunque existan, no cumplen la función esperada, por lo que empieza a cuestionarse su funcionamiento. Las exigencias para acceder al puesto de supervisor son formales: se exige el paso por todos los puestos anteriores.

Una nueva complejidad se agrega al tema de la masividad. El crecimiento en cantidad y en diversidad del modelo educativo hace que los puestos docentes se diferencien y, consecuentemente, también ocurra lo mismo con los de supervisión, que son requeridos en las nuevas modalidades de enseñanza. Muy pronto, las tensiones entre la necesidad de supervisión y lo que se debe conocer para cumplir correctamente esta tarea son evidentes. Frente a la mayor complejidad del sistema, de las escuelas y de los contenidos, la única respuesta es "más supervisores que trabajen en el área" sin incorporar nuevas modalidades de trabajo que permitan responder a cuestiones cada día más complejas. Por esto, surge la pregunta (o la demanda) de cómo hacer para que una sola persona pueda asesorar en todos los aspectos, en los cuales cada escuela requiere asistencia. Aparecen así las *inspecciones específicas* (de educación física, artística), pero en el nudo central de la educación —sobre todo, en la secundaria— hay que *repartirse* las materias, lo cual no siempre es posible porque no se dispone de la cantidad de supervisores para hacerlo. Esta es la situación que vivimos en la actualidad en nuestro sistema educativo.

Tercera etapa de la función del supervisor

La tercera etapa surge de una realidad que nos es cercana. Se trata de visualizar cuál es la situación de la función del supervisor en otros países, fuera del contexto de América Latina. No estamos trayendo esta perspectiva como modelo para imitar, sino con el objeto de permitir ampliar la mirada sobre estos temas,

en un mundo en el que la globalización ha llegado para no irse y en el que las distancias se acercan cada vez más.

Empecemos reconociendo cuál es, en la actualidad, el contexto del sistema educativo en nuestras sociedades y también, en las del Primer Mundo. Hoy los sistemas educativos son muy extendidos, a partir de la idea de que, en cualquier sociedad, la educación debe tener variadas ofertas y sostener que todos accedan a ella y para toda la vida. Este compromiso implica una doble heterogeneidad: todos los sectores sociales y todas las edades. Y para cumplirlo, es necesario que existan servicios que cubran la variedad muy diferente de demandas. A esta diferenciación se suma lo que hoy se conoce como la *diversidad*, que se refiere a "la diferencia de la base cultural de alumnos y docentes", en relación con lo que exige el modelo original, ya que aparecen características de la cultura de la sociedad y de la cultura de los alumnos que no son las supuestas por el sistema escolar originario.

Una particularidad es que, en la sociedad actual, existe una cultura juvenil que se diferencia netamente de la del adulto y, de alguna manera, es completamente distinta de lo que la concepción tradicional consideraba como *culto*. Y esta cultura (o variedades de cultura) no se inserta fácilmente en nuestras escuelas porque, desde los modelos educativos vigentes, no se revisa qué se entiende por ello, cómo se mira, cómo se articula con la propuesta de enseñanza, cómo puede servir para imaginar modelos distintos de funcionamiento de nuestras escuelas.

También hay cambios importantes en las características de quienes enseñan. Los docentes, en todo el mundo, provienen de un sector social más bajo (Mella y Ortiz, 1999; Vaillant y Rossel, 2006) y además, también hay problemas serios en cuanto al dominio de los contenidos (Vaillant y Rossel, 2006). Ya cuando ingresan a su formación como docentes, los futuros maestros tienen muchos menos conocimientos que antes porque en toda América Latina el secundario, al hacerse más masivo, ha perdido calidad.

Adicionalmente, la familia ha roto su contrato con la escuela. La vida cotidiana de la sociedad moderna ha modificado el lugar de la escuela y la ha reposicionado en relación con otros elementos que no existían en el momento del contrato original. Son comunes situaciones, como la competencia entre la televisión y los deberes escolares, o entre las obligaciones escolares de la escuela y las que pueden llegar a tener los alumnos dentro de sus familias. Hay también un desconocimiento de cómo ayudar al chico y de qué debe hacer la familia para cooperar en la tarea que la escuela realiza. Pero, en una gran cantidad de casos, la escuela sigue suponiendo que tiene delante la familia original con la

cual se podía contar y que sabe cómo tiene que ayudar al alumno para que progrese en la escuela. La ruptura se produce también porque, salvo excepciones, desde el sistema escolar, no se ha creado un modelo de enseñanza que apoye a la familia para que esta ayude a su hijo. A esto debemos agregar que los cambios en el entorno de los alumnos hacen que mucho de lo que sucede *fuera de la escuela* entre en ella: droga, violencia, cambio del modelo de autoridad; lo que también incide y trae nuevos problemas a esta institución. En este contexto, los docentes tienen poco conocimiento del oficio de enseñar.

En todo el mundo, hay una absoluta preocupación por la mala calidad con que el docente termina su formación. Los que estudian este tema reconocen que hay muy poca creatividad, que todo lo que se piensa nuevo repite demasiado la matriz de lo viejo, y por este motivo, está resultando muy difícil poder llegar a una redefinición (Wideen y Grimmer, 1997). Los profesores hoy tienen poco conocimiento del contenido que se ha de enseñar porque es muy amplio y porque se modifica con tal rapidez que es muy difícil encontrar, desde los enfoques tradicionales de formación de docentes, propuestas que resuelvan estas problemáticas (Schiefelbein y otros, 1994). Hoy la formación pedagógica ofrece pocas herramientas adecuadas para los desafíos actuales: dentro de la escuela, se han introducido nuevas realidades, como los cambios del modelo de autoridad, o la violencia; pero el sistema educativo y la escuela siguen con los modelos pedagógicos armados para una sociedad en la cual estos dos aspectos no existían, por lo cual ni el docente está instrumentado para enfrentarlo, ni la institución escolar o el supervisor pueden hacerlo.

Un emergente de toda esta problemática es el fenómeno del "malestar docente" (Esteve, 1994). Llama la atención saber que su formulación no surgió de las realidades desventajosas, sino que se desarrolló en el Primer Mundo. Se podría pensar por qué razón un fenómeno así aparece en una región del mundo donde los profesores ganan buenos sueldos, tienen pocos alumnos en sus clases como consecuencia de las bajísimas tasas de crecimiento vegetativo de su población, dictan pocas horas de clase, y además, se les paga horas extra para la planificación, el soporte de alumnos, etcétera, y tienen año sabático. La pregunta ingenua sería: "Si allí se habla de 'malestar docente', ¿qué nos queda a nosotros?". Creemos que esto nos permite pensar en que el tema del malestar docente obedece a las malas condiciones materiales, que en América Latina están muy por debajo de lo que ocurre en las sociedades avanzadas, pero que en todas las latitudes, frente a las transformaciones sociales actuales que han agregado un alto nivel de complejidad a la tarea del docente, sólo cuenta con una respuesta simplista que, originada en un sistema y en una sociedad que ya

no existe, deja al profesor sin herramientas pedagógicas para enfrentarlo, sin posibles respuestas. Esta es una hipótesis sobre lo que expresa la idea de malestar docente, a la que en el caso argentino, se agregan las condiciones materiales desfavorables.

Ampliando la mirada, quizás la idea que resume el contexto actual de la educación es la de *globalización*, ese proceso mundial que trae consecuencias en todos los órdenes, en todas las sociedades. Una de las características que más discusión ha merecido es cómo la globalización afecta las fronteras de las naciones y cómo cuestiona el poder del Estado para regular las situaciones dentro de su territorio. La globalización, que se caracteriza por el incremento de la influencia del mercado en el conjunto de la sociedad, transforma situaciones tradicionales en las que el Estado era capaz de garantizar servicios de calidad a la población. Hoy, debido a que el Estado se ha transformado en una maquinaria burocrática y engorrosa, ha perdido esa capacidad y ha llevado a que las sociedades centrales se replanteen su lugar y el modo de su organización.

Aunque no parezca, esta cuestión tiene alta pertinencia para el tema que nos interesa. Si el inspector/supervisor es un agente del Estado, bien vale la pena preguntarse cómo se redefine dentro del Estado y dentro de los sistemas educativos la función que estamos describiendo (que consiste en la intermediación entre los niveles macro y los micro de la educación). Queremos llamar la atención sobre el lugar institucional de esta función que no es *dentro* de la escuela, sino *fuera* de ella. Al referirnos a la inspección/supervisión, nos ubicamos en las instancias generales de organización de la educación (los ministerios), referidas a cómo tiene que organizarse un sistema educativo para que funcione y, en ese nuevo marco, tratamos específicamente cómo organizar de una forma eficaz la mediación entre lo macro y lo micro.

De ahí que sea pertinente una referencia a la reforma del Estado ya que si la educación es un bien público, que tiene que estar dirigido y regulado por el Estado, no se puede pensar una buena función de inspección/supervisión, o de regulación de las escuelas, desde un Estado incapaz de funcionar. Esto significa que, en la actualidad, una nueva manera de mediación macro-micro se apoya en una redefinición del Estado, en cómo se concibe a sí mismo, en qué responsabilidad debe cumplir. Por eso, importa fundamentalmente cómo se organiza el Estado para poder dar al inspector/supervisor —que está en ese pivote entre lo macro y lo micro— las herramientas, las responsabilidades, la institucionalidad, que permitan que mejoren las escuelas.

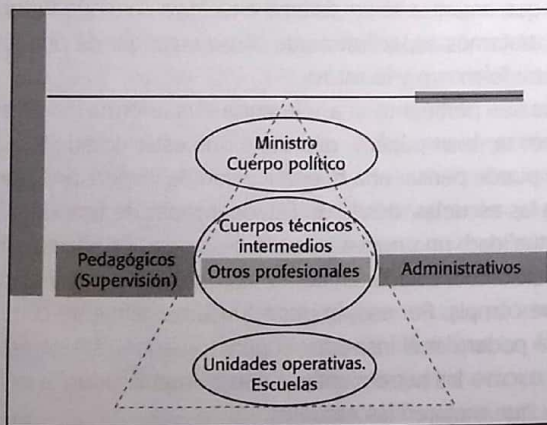
Modelos de administración de la educación

Para abrir esta nueva perspectiva, incursionaremos brevemente en lo que ocurre en algunos países donde la organización del Estado está cambiando⁹. Existen países donde ha surgido un nuevo modelo de conducción en el Estado, que no tiene la forma del Estado jerárquico tradicional típico en América Latina, incluida la Argentina. Conocer otros modelos distintos de organizar esta relación puede darnos luz y ayudarnos a repensar en cómo se puede mediar entre lo macro y lo micro desde otro lugar, cómo es la tarea de intermediar entre lo macro y lo micro en este nuevo contexto globalizado.

Repasemos los dos modelos de organización del Estado que hoy se presentan en la realidad: uno es el del *Estado jerárquico* clásico y el otro, el *Estado en red* (Castells, 1998).

El modelo clásico original de Estado jerárquico de administración de la educación se representa con un triángulo porque supone pocas personas en el vértice y muchas en la base. Se estructura en tres niveles, donde se reconocen en lo más alto de la figura, los cuerpos políticos que deciden; luego los cuerpos técnicos intermedios pedagógicos y administrativos que están dentro de los ministerios; y en un tercer nivel, las escuelas que representan los organismos operativos que brindan el servicio, o sea, que enseñan. La figura de mediación entre lo macro (cuerpo político) y lo micro (escuelas) es uno de los cuerpos técnicos intermedios con que cuenta esta estructura jerárquica, que está justamente mediando entre ambos extremos.

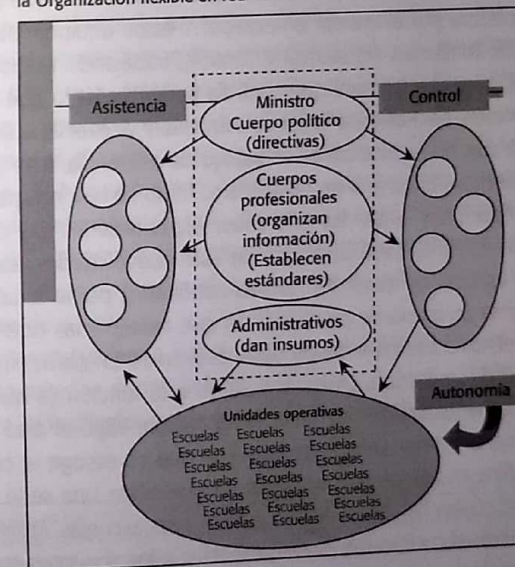
Modelo clásico original de administración de la educación según la organización jerárquica clásica del Estado



⁹ Para este modelo, se ha tomado como insumo la estructura de los ministerios de educación de Australia, British Columbia (Canadá), Dinamarca, Israel, Gran Bretaña, Holanda y Estados Unidos (Aguerrondo, 2002).

Por su parte, el modelo alternativo de administración de la educación del Estado en red gestiona, desde una lógica distinta, la relación entre lo macro y lo micro, lo que llamamos la *Organización flexible en red*. Este modelo no se representa con un triángulo, sino que su estructura central es un rectángulo donde hay distintos estamentos que se ocupan de las directivas políticas: el Ministro de Educación, que responde a las directivas que le da el cuerpo político (gobierno); los cuerpos profesionales que organizan la información establecen estándares; y los sectores administrativos, que se encargan del presupuesto y del manejo del personal docente. Debajo de esta estructura (no dentro de este rectángulo), se encuentran las unidades operativas, que son las escuelas que tienen autonomía. Este es un modelo de organización de la conducción de un sistema descentralizado, que se denomina así porque las escuelas tienen autonomía (deciden cómo hacer su tarea), reciben directivas e insumos. Por ello, en la estructura del ministerio central, para hacer esto posible, existen dos grandes *pulmones* en cada uno de los costados del rectángulo de la conducción: un grupo de gente profesional que asiste, ayuda las escuelas, y otro grupo que las controla. Y estos últimos son los nuevos inspectores.

Modelo alternativo de administración de la educación según la Organización flexible en red



La función de lo que llamamos *supervisión* —si entendemos que el supervisor es el mediador entre lo macro y lo micro para que las cosas que se orientan desde lo macro ocurran realmente en lo micro— no se coloca en el centro del rectángulo, sino que está en los costados y bien diferenciada en dos grandes tareas: *apoyar/ayudar* y *controlar*.

Este nuevo modelo de administración de la educación posee dos aspectos bien diferentes: reconoce que una cosa es *asistir*, y otra es *controlar*, y que en cada una de estas dos funciones, hay especificidades. No es lo mismo asesorar en currículum, en las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) que capacitar; no es lo mismo controlar lo pedagógico que lo presupuestario. El clásico rol del inspector/supervisor se desdobra en aspectos que expresan una tensión conocida: la *asistencia* y el *control*.

Otra característica de este nuevo modelo es que, en todos los países analizados, se supera uno de los rasgos más clásicos del modelo clásico original de administración de la educación. Cualquiera de estos nuevos roles no se desempeña individualmente, sino que constituye una tarea en equipo. Todos sabemos que, cuando llegamos a ocupar el cargo de supervisor, no todo lo que hacemos nos gusta, ni para todo lo que efectuamos tenemos las competencias que se requerirían para hacerlo de manera correcta. Esto ha llevado a que el trabajo aislado se reemplazara por el trabajo en equipo. Y estos equipos interrelacionan, además, las dos funciones (asistencia y control), trabajando como un sistema: el que asiste trabaja con la gente que controla para acordar lo que corresponde controlar y también, para asistir a la escuela en ello. Y viceversa, si se desea controlar algo que aún no se alcanzó en el trabajo de asistencia, este grupo puede pedir que se demore el control en tal aspecto. También hay equipos en que se generan interrelaciones entre las diferentes especialidades de cada función (evaluación, currículum). Pero lo central de este nuevo modelo es que queda claro que una función es *asistir* y la otra es *controlar* y, por lo tanto, no son las mismas personas (o grupo de personas) las que asisten y las que controlan.

Nos referiremos a cada una de estas dos tareas. En primer lugar, tomaremos la función de *asistencia*. Quien trabaja en esta función (a quien denominaremos ficticiamente *facilitador*) realiza una opción, elige el área por facilitar, en dos sentidos. El primer sentido es aquel en que se escoge el contenido de la tarea específica en la que uno trabajará, ya que existe una serie de posibles cuestiones a las cuales hay que asesorar y asistir a las escuelas. Entre ellas, están ayudar a actualizar el currículum escolar; capacitar a los docentes en los nuevos contenidos y en los nuevos enfoques pedagógicos; asistir en modelos de evaluación de los alumnos, de la propia tarea, de la institución; producir materiales

curriculares o diseños de unidades de enseñanza; estimular el uso de las TIC; incentivar los programas de lectura y escritura; colaborar con la puesta en práctica de programas especiales que diseña el ministerio, como los relativos a la asistencia a la diversidad, la atención a grupos especiales (rurales, discapacitados, adolescentes con problemas, madres adolescentes, etcétera). Estas son las principales opciones que existen en los ministerios mencionados y, dado que estos no están organizados con una lógica jerárquica, burocrática, sino con un criterio de *nodos en red*, estos grupos son flexibles, y algunos de ellos son más estables que otros. Por ejemplo, es factible que siempre deba existir un grupo de asistencia para la capacitación docente; pero quizás los que expresan programas, que son una prioridad para una gestión, puedan desaparecer cuando esta termina y sean reemplazados por otra prioridad⁹.

El segundo sentido de la opción que se hace para ser facilitador está relacionado con el ámbito de contenidos al cual se dedicará cada uno. Ese ámbito (K12) se elige, es una mirada que abarca toda la educación básica¹⁰. Por ejemplo, en estos ministerios, no hay programas de Matemática de la primaria y de la secundaria, sino contenidos de Matemática desde el kínder al grado 12, divididos en ciclos y años. De este modo, independientemente de si alguien enseña en el ciclo superior de la secundaria o en la escuela primaria, todos los docentes conocen la totalidad de los contenidos para enseñar, y cada quien sabe que debe recortar la porción correspondiente a su situación de enseñanza. Y tienen claro que, antes, se enseñaron determinados contenidos que el alumno debe manejar y que el enseñante tiene que preparar para que en el próximo nivel el alumno continúe con otros aprendizajes. O sea que, si hay alumnos que no han aprendido conceptos anteriores, es responsabilidad del docente que los aprendan. Se trata de la continuidad del sistema en un modelo articulado, que supone que la tarea de cualquier docente en un grado o año determinado tiene que ver con el conjunto de los contenidos de su área, y no con el recorte de su año.

En este marco, habiendo decidido el tipo de cuestión en que asesorará y el ámbito de contenidos donde lo hará, el facilitador opera a través de dos fases. En la primera, el facilitador ayuda a rever el diagnóstico sobre lo que está pasando

⁹ En todos estos casos, se han redefinido las relaciones de trabajo con el Estado. En muchos de estos países, se tiene estabilidad en la función pública, pero los requisitos para permanecer empleado son muy exigentes, sobre todo, en lo que implica la necesidad de someterse a evaluaciones profesionales periódicas que acrediten la idoneidad cada cierto tiempo.

¹⁰ Cuando se habla de *educación básica*, internacionalmente K12, se alude a la educación desde el kínder hasta el grado 12.

do en la escuela¹¹. Quien orienta no hace el diagnóstico, sino que lo facilita. Junto al facilitador, la escuela, como comunidad y como equipo docente, trabaja, y hace su revisión y su diagnóstico. Y es muy importante tener en cuenta que este último se efectúa en función de indicadores compartidos por todos, lo cual tiene una interesante función de unificación del sistema y permite que no haya grandes diferencias entre los diagnósticos elaborados en distintas escuelas, distintos grados o regiones del país¹².

La segunda fase en la que trabaja el facilitador es la de asistencia, porque quien facilita y orienta tiene responsabilidad de que se mejoren aspectos concretos, y tanto el equipo docente como quien asiste a la escuela son responsables de que ella mejore. Los resultados de mejoramiento de la escuela evidencian la capacidad profesional de quien está realizando la asistencia. Aquí aparece otro tema interesante. No se espera que quien haga la asistencia sepa de todo y oriente en todos los temas, pero sí debe saber a quién se puede recurrir. Si la escuela necesita asesoramiento en Matemática y el facilitador-orientador carece de competencias para ello, puede pedirlo a un instituto de formación docente, a una universidad, a otra escuela o a otras áreas de la administración; puede hacer alianzas con docentes o institutos ejemplares, de modo que un docente o una escuela que trabaje bien en un área pueda asesorar a otro/a. Por eso, la función de quien facilita es *gestionar el conocimiento*, es decir, ser responsable de que la gente que está trabajando aprenda más sobre lo que tiene que hacer. Y que haga cosas distintas y mejores porque sabe más.

Analicemos ahora la función de *control*. Quien trabaja en esta función colabora fundamentalmente con los sistemas macro de control de calidad. Todos estos países dan autonomía a las escuelas, no para que hagan lo que quieran, sino para que cumplan con lo que se ha establecido y, en algún momento, les piden una rendición de lo que han efectuado. Por ejemplo, para que un chico tenga un certificado de secundaria, tiene que dar un examen nacional. No es como en muchos países de América Latina, donde cada escuela expide un certificado según su propio criterio. La escuela puede decir que el alumno está preparado, pero si no supera el examen nacional, no obtiene el certificado nacional, sino sólo una certificación institucional. Por eso, esta parte de la función de ins-

¹¹ En estos países, todas las escuelas hacen su autoevaluación y luego, son evaluadas por evaluadores externos (inspectores).

¹² En una conferencia organizada por la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés en 2006, Bill Clark, inspector de Escocia, presentó los indicadores con los cuales trabaja y que había consensuado entre las escuelas. Esos indicadores son los temas sobre los cuales informan las escuelas, es decir, la escuela sabe acerca de lo que vendrán a observar y en función de qué la evaluarán.

pección es colaborar para que todos los chicos y todas las escuelas sean capaces de formar en un nivel que permita obtener estos certificados nacionales.

Otro aspecto importante de esta función de control es colaborar con los sistemas formales de información, elaborando información estadística en función de parámetros o estándares. Para ello, el inspector arma lo que se llama el *tablero de control de las escuelas*, procedimiento que permite saber cuáles son las urgencias que hay que inspeccionar, y al saber cuáles escuelas están mejor en un indicador y peor en otro, da información sobre los docentes, y muchos otros datos. Para esto, se usan los sistemas de estadística educativa que, tal como los nuestros, resumen la información de las escuelas anualmente. Sólo que, en esos países, esa información se usa a nivel del aula, de la escuela y de los inspectores.

La atención diferencial según las necesidades es característica de este nuevo modo de *asistencia y control* de las escuelas. Tener información precisa sobre lo que pasa en la escuela y contar con equipos docentes que se autoevalúan mantiene actualizada la información sobre cómo están las escuelas y cuáles tienen determinadas dificultades. Por ejemplo, se tienen en cuenta los resultados de los exámenes nacionales de certificación, y se sabe entonces si la escuela empieza a fallar. Esto permite que no se asista ni se controle a todas las escuelas con la misma frecuencia. La atención diferencial implica que existe un *tablero de riesgo institucional* y que hay que incluir indicadores para elaborarlo¹³. Algunos de ellos pueden ser la existencia de conflictos, la cantidad de repetidores, la rotación de docentes que determinan si hay que ir a una escuela tres veces en el año, mientras que a otra no se la visita por cinco años. Y esto no es aleatorio sino que, dentro del ejercicio profesional, dentro de la responsabilidad por el trabajo, el facilitador y quienes controlan se dan cuenta de que así pueden cumplir mejor con sus responsabilidades. Pueden pasar cuatro o cinco años sin que se visite una escuela que funciona bien, lo que no significa que no se controle a la institución a través del tablero de control, y de los datos y procedimientos¹⁴.

Tanto la función de asistencia como la de control tienen su médula central. Así como dijimos que la función facilitadora de asistencia se resumía en gestionar el conocimiento, en el caso de la función de control, su objetivo central es el control de calidad, o sea, garantizar el mejoramiento continuo del servicio educativo.

¹³ Estas listas se acuerdan con los gremios. Un ejemplo se puede ver en la *American Federation of Teachers, AFT Suggested Checklist for Ensuring a Fair and Effective School. Improvement Process*, AFT-CIO [en línea]. Disponible en <www.aft.org>.

¹⁴ Hay que considerar que el esquema de que la única manera de saber cómo funciona una escuela es a través de una visita presencial corresponde a la época de la segunda revolución, de Brunner, cuando no existía la cantidad de medios de información y de gestión propios de la actualidad.

Siguiendo con el esquema general, abordaremos ahora cómo se llega a ser *facilitador de control*. En general, en estos países centrales, para incorporar personal a la administración pública, se realiza una selección abierta por medio de un concurso mediante el cual se solicitan personas con experiencia diversa desde quienes hayan pasado por puestos anteriores de conducción, de dirección (aunque no necesariamente deben tener toda la carrera de docente previa). También se busca incorporar a quienes posean un saber más académico, proveniente de las universidades, para los casos en que haya que trabajar en los aspectos de capacitación, en disciplinas. Se incorpora también gente que tiene un saber práctico, buenos docentes que no hayan sido directores y que no hayan tenido otra experiencia más allá de su actividad, pero que saben enseñar bien, a los que se los convoca para asesorar a otras escuelas y a otros docentes.

El funcionamiento de este nuevo modelo está pensado con una lógica no burocrática y en términos de cómo se pueden resolver necesidades complejas y de buscar quién puede ayudar a resolver estas necesidades concretas. El personal que se dedica a esta tarea no tiene estabilidad absoluta (como en nuestro caso), no es permanente; se realizan concursos cada *equis* cantidad de tiempo, lo que sucede generalmente en relación con todas las áreas de especialización y con todos los niveles. Se permite que, cada determinado tiempo, una persona pueda pasar a otro cargo de facilitador de control con otra especialidad, para permitir una variación en la especialización.

Repasemos ahora lo que hemos analizado anteriormente.

- Existen dos grandes propuestas de cómo se organiza la supervisión: un *modelo jerárquico clásico*, que tiene dos roles (inspección y supervisión), y un *modelo flexible en red*, que diferencia las funciones de control y asistencia.
- El primer modelo reúne el control y la asistencia; mientras que lo novedoso del segundo es que separa ambas funciones.
- En el modelo jerárquico clásico, nadie más que el supervisor controla y asiste; en cambio, en el nuevo modelo, la tarea también se puede compartir con otros grupos (alianzas con las universidades, con distintos organismos públicos y privados).
- El modelo jerárquico clásico se ocupa de un nivel; en cambio, el flexible en red se ocupa sólo de un aspecto (currículum, evaluación, capacitación).
- El modelo jerárquico clásico trabaja en forma aislada; mientras que el segundo lo hace en equipo o en conjunto.
- Por último, el modelo jerárquico se atiene a las normas; y el modelo flexible en red se atiene a los resultados, por supuesto, dentro de un marco normativo.

Una palabra aquí para referirnos a la autonomía de las escuelas. Estos sistemas de escuelas descentralizadas (autónomas desde nuestra concepción) no están formados por escuelas que se ponen sus propios objetivos libremente. No significa que no haya normas, lo que sucede es que la norma funciona como un marco de permisos; mientras que, en nuestros sistemas de América Latina —porque venimos del derecho napoleónico—, la norma funciona como un criterio, una meta o una obligación.

La tarea actual del supervisor

Después del análisis de esta tradición histórica y de las distintas trayectorias del rol de supervisión a lo largo de la historia, trabajaremos sobre la tercera cuestión que hemos propuesto referida a una *mirada para adelante*.

En este marco situacional de cómo está evolucionando la educación, ¿qué se puede hacer para revitalizar el rol del supervisor? Lo primero que queremos señalar es que no creemos que sea una buena estrategia cambiar todo el sistema de golpe, ni tomar estos nuevos modelos como la única forma de mejorar. Nuestra realidad está enmarcada en fuertes condicionamientos normativos, en una historia concreta y con recursos limitados. Pero quizás, conociendo nuevas perspectivas, tengamos un espacio para —desde esta mirada— poder introducir alguna modificación sustancial que mejore la profesionalidad y ayude a la calidad de la educación.

Hemos señalado ya que quien supervisa no actúa de manera independiente, sino que es portador de una instancia del sistema, y ello es muy interesante para superar la mirada de “mi/s escuela/s”, colocando cada institución educativa dentro del sistema total y comprendiendo que cada supervisor (y el conjunto de ellos) forma parte de una instancia organizativa, así como las escuelas conforman otra instancia, lo que permite entender que todos somos parte de un único sistema educativo.

En este marco, consideramos que la tarea base del nuevo supervisor en nuestra realidad latinoamericana y argentina es trabajar para la articulación, para conformar un único sistema educativo flexible y capaz de adaptarse a diferentes situaciones. Por ello, creemos que el trabajo del supervisor ubica su compromiso profesional en tres dimensiones del sistema educativo:

- a) Ayudar a la unidad del sistema, coordinando (no igualando) las prácticas educativas de las escuelas que están en su zona de trabajo y contribuyendo a que ellas sean un equipo, que dejen de trabajar solas, que aprendan unas de otras; y que de todo ello, salga una unidad del sistema con una buena diversidad que permita aprender a *enseñar en y para la diversidad*.

b) La necesidad de articular la equidad, que quiere decir que cada niño reciba lo que necesita para avanzar en su proceso de aprendizaje. Esta es una cuestión bastante compleja ya que los estudios sobre escuelas eficaces han encontrado que solamente se logra este propósito si se da capacidad de decisión a la escuela, en el sentido de que tenga capacidades y medios para poder responder a las distintas necesidades (Reynolds y otros, 1996; Creemers, 1998; Fernández Díaz y González Galán, 2007). Para ello es fundamental ayudar a la promoción de la autonomía en la escuela, como compromiso para la pertinencia, o sea que los chicos que van a las escuelas reciban lo que tienen que recibir. Y en la diversidad que vemos hoy, esto no puede venir de una norma general impuesta desde afuera. Si el equipo docente específico no es capaz de encontrar la manera de entender las variaciones en la diversidad, las variaciones a lo largo del tiempo, es muy difícil que un supervisor o un ministro se lo pueda decir. El papel del supervisor es ayudar a que el equipo docente pueda hacerse cargo y responda a la diversidad de manera tal que ello ayude a la equidad del sistema.

c) Ayudar a la calidad general del sistema educativo, promover la transformación permanente, mayores niveles de eficacia y eficiencia, mayores aprendizajes. Esto solo se va a lograr si se dan respuestas pertinentes a los distintos sectores sociales, y será una tarea facilitada si cada escuela puede aprender de otra, por lo que nos parece pertinente juntar estas tres dimensiones como un norte interesante para orientar la tarea de supervisión.

¿Qué se puede hacer para colaborar con estos tres aspectos? ¿Con qué instrumentos contamos? Partimos de la base de que no se puede trabajar más solo, de que hay que trabajar en equipo. Y el trabajo en equipo no quiere decir hacer lo mismo, sino tener los mismos criterios. Se puede estar solo trabajando en equipo, pero para ello, se tiene que tener en la mente cuál es la lógica general de todo el grupo y trabajar en función de eso. Tener el mismo criterio, tener un trabajo coordinado, poder compartir experiencias.

Les proponemos que, para pensar con qué instrumentos contamos o qué podemos hacer, empecemos por fijarnos dos compromisos: *no se puede trabajar solo y hay que tener un lenguaje en común*. Aunque ellos vayan en contra del modelo de trabajo desarrollado hasta la actualidad en educación, nos parece que es hora de ir cambiándolo, ya que no se puede trabajar solo porque la realidad es demasiado compleja para que pueda ser soportada individualmente. Y para trabajar en conjunto, hay que tener un lenguaje en común para poder hacerlo en función de un sistema. Las realidades en nuestras escuelas son muy distintas, y la única manera en que podemos ayudarlas a construir un sistema es mediante un criterio común para poder orientarlas.

Con este objetivo, y para abrir las posibilidades de que se puedan hacer cosas diferentes en la tarea del supervisor, les presentaremos algunas herramientas para ser utilizadas en el marco de cada uno de estos compromisos. En primer lugar, veremos la consigna de *no trabajar solos*. Para hacerlo, les presentamos tres herramientas:

1. Las comunidades de práctica.
2. Los círculos de calidad.
3. El acompañamiento.

1. ¿Qué son las comunidades de práctica? (Wenger, 1998)

Es más que trabajar en equipo, más que realizar un trabajo en grupo. Las comunidades de práctica son grupos sociales que se constituyen para desarrollar conocimiento especializado, por medio del compartir aprendizajes basados en la reflexión conjunta. Por ejemplo, tres supervisores que se reúnan para conversar sobre su tarea; para compartir alguna bibliografía; para compartir algún problema profesional, consejos, experiencias. El objetivo es volver explícita la transferencia informal del conocimiento que hoy se realiza de manera asistemática. La práctica usual es que, entre amigos supervisores se encuentren y, naturalmente, comiencen a charlar sobre cómo les ha ido durante la semana, qué les ha sucedido. Existe entonces una transferencia informal de conocimiento, pero una comunidad de práctica trata de que esto no sea una cuestión casual y de amistad, sino un crecimiento mutuo y profesional específico en la tarea.

La comunidad de práctica ofrece una estructura formal que permite adquirir más conocimiento que resulte de las experiencias compartidas. Y lo que es interesante es que aquí el conocimiento no se define desde su dimensión académica, sino que se prioriza el conocimiento profesional. Lo que intenta es profesionalizarse mejor pero, aunque por supuesto en algún punto tiene que ver también con actualizarse académicamente, no se agota en esto porque ser mejor profesional es poder responder mejor a los problemas que se me presentan (para lo cual, es probable que haya que saber más, pero también, que se necesite más experiencia personal y de los colegas).

Se diferencia del trabajo en equipo ya que este se centra en los resultados, mientras que el centro en la comunidad de práctica es lo que se comparte desde la idea de que cuanto más se pueda compartir, esto ayudará para después trabajar mejor. No se trata de que la comunidad de práctica tenga un resultado conjunto entre los que la conforman, más bien, el resultado es individual, de enriquecimiento profesional para que uno pueda mejorar lo que hace.

Es muy importante tener en cuenta que las comunidades de práctica no son