



UN ESTUDIO ACERCA DEL IMPACTO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN LOS MODELOS DE DESEMPEÑO DE SUPERVISORES DE EGB CHAQUEÑOS*

Prof. Patricia M. Delgado**

Resumen

En el artículo se analizan los cambios planteados en el rol de los supervisores en el escenario de Reforma Educativa de los '90, procurando conocer el impacto que tuvo este proceso en sus modelos de desempeño.

Se trabajó con un grupo de 37 supervisores provenientes de todas las regiones educativas de la provincia, en una serie de talleres de reflexión donde se administraron cuestionarios y se debatieron cuestiones vinculadas con la función que ejercen y el rol que la transformación educativa les demanda.

Del análisis de la información obtenida se concluye que los supervisores han incorporado - en su mayoría - el discurso de la Reforma acerca de la supervisión, expresando valoraciones positivas respecto de sus principales postulados, pero que, en el plano de las prácticas, encuentran numerosas dificultades para traducir esas ideas en un estilo de supervisión diferente. Además de ciertas condiciones objetivas que obstaculizan el desarrollo de nuevas modalidades de gestión, como el deterioro en las condiciones de trabajo, se atienden otros factores de orden subjetivo, vinculados con la percepción de los supervisores acerca del rol que deben cumplir, sobre los cuales también es necesario intervenir para que los sujetos cambien sus prácticas habituales.

1. El rol del supervisor en el escenario de la Reforma Educativa de los '90

La reforma educativa argentina se inicia en 1992 con la descentralización definitiva del sistema y se instituye legalmente con la Ley Federal de Educación sancionada en 1993.

En este contexto se produce una reformulación de las funciones, responsabilidades y atribuciones del supervisor. Se 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

* En este artículo se exponen en forma parcial los resultados de una investigación denominada "Modelos de gestión en las prácticas de supervisores de EGB chaqueños", realizada por la autora desde la cátedra Organización y Administración de la Educación, Dpto de Ciencias de la Educación.

** Docente investigadora del Dpto de Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades, UNNE.



supervisión que permitan transformar la gestión supervisiva en una acción racionalmente planificada y coordinada.

En el discurso de la reforma, se plantean una serie de cambios sustantivos respecto de la formulación tradicional del rol:

- se pone el énfasis en el asesoramiento, la gestión de información y la evaluación, el control y gestión de asuntos administrativos no aparecen como funciones relevantes;
- se valora la función de articulación entre las unidades educativas y las autoridades políticas, pero entendiéndola no como una relación unidireccional, vertical, sino como un nexo que permite intercambios en múltiples direcciones;
- 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;
- en consecuencia, el supervisor parte de la acción realizada por el director y avanza hacia una mirada holística de la escuela desde la zona de supervisión; ésta constituye el objeto de análisis y ámbito central de su práctica;
- se asigna al supervisor la función de 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 del planeamiento estratégico-situacional y se exige la elaboración conjunta de un proyecto de supervisión;
- se valora el rol del supervisor como promotor de innovaciones educativas.

Estos cambios suponen una transformación en el modelo de gestión que subyace al ejercicio de la función. Nos referimos a un conjunto de representaciones que influyen decisivamente en los juicios e interpretaciones de los sujetos y en la forma en que resuelven las múltiples interacciones diarias. Los modelos se traducen en esquemas prácticos de acción internalizados, orientadores del quehacer cotidiano y reguladores de la práctica.

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. Veamos algunas de sus características para poder distinguirlos.

En el modelo normativo, las organizaciones educativas son pensadas como objetos que pueden ser dirigidos desde el nivel de conducción central a partir de un conjunto de normas y el control externo. Predomina una actitud legalista y una fuerte rigidez, lo que dificulta la adaptación a las cambiantes condiciones del entorno. No se promueve la participación de los actores



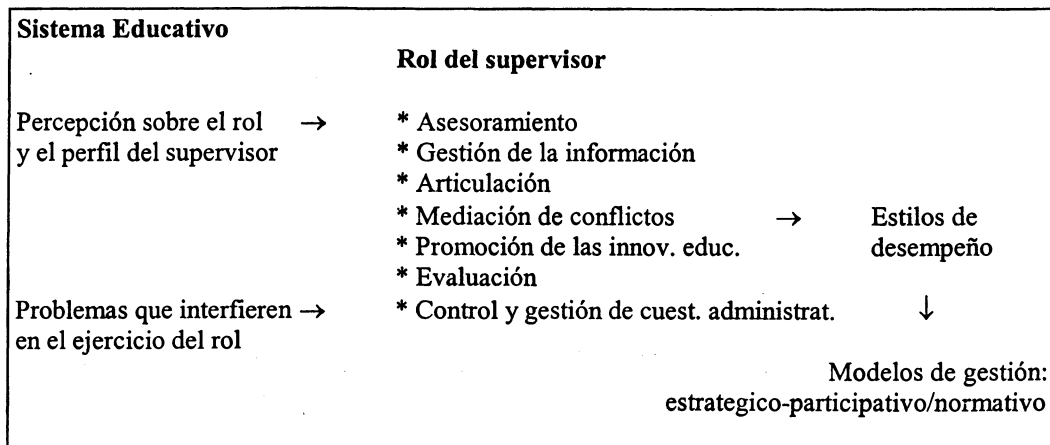
involucrados en la realidad educativa, ni la apertura a la comunidad, dando lugar a instituciones cerradas, poco permeables.

En el modelo estratégico participativo, el proceso de cambio educativo es concebido como una cadena o sucesión de situaciones, inmersas en una trama social donde coexisten y pugnan diferentes fuerzas. En este contexto, los administradores despliegan una variedad de estrategias sin perder de vista los objetivos, pues poseen un plan general, flexible y abierto a lo imprevisto. Los administradores planifican y conducen en forma participativa y reconocen que los resultados son producto de un trabajo en equipo. Las normas cumplen la función de fijar un encuadre y límites necesarios a la convivencia de los actores, y dejan “espacios libres” para impulsar proyectos y desarrollar innovaciones. El modelo da lugar a organizaciones entendidas como sistemas abiertos, que se insertan en redes interinstitucionales y desarrollan actividades de vinculación con la comunidad. En el discurso de la Reforma se promueve la adopción de este modelo, en todos los niveles de conducción.

2. Un modelo de análisis para estudiar el impacto de la reforma educativa en los estilos de supervisión

A partir de la definición del rol del supervisor en el contexto de reforma, construimos un esquema que sintetiza los aspectos estudiados en la investigación (figura 1).

Figura 1: Variables y dimensiones del objeto de estudio





En el esquema ocupa un lugar central el rol del supervisor. Éste involucra una serie de funciones específicas (asesoramiento, evaluación, mediación de conflictos y otras), y en correspondencia con ellas, un conjunto de condiciones personales y profesionales que definen el perfil ideal del sujeto que ha de desempeñarse en esa función.

Existen diversos modos o estilos de ejercer el rol de supervisor, apoyados en modelos de gestión diferentes. Esos estilos se definen en un plano objetivo y subjetivo. El primero se refiere al conjunto de funciones y tareas formalmente asignadas al supervisor en las normas vigentes; mientras que el segundo alude a las representaciones de los sujetos acerca de sus funciones y su rol. Es importante tener en cuenta estos dos niveles de definición pues transformar los estilos de supervisión supone modificar los supuestos que históricamente los configuraron y también la estructura o el sistema de roles en el que se inserta la función.

Atendiendo a estas consideraciones, buscamos conocer la percepción de los supervisores acerca del propio rol y el perfil que debe tener un sujeto para desempeñarse eficazmente en esa función, y también 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.

3. Materiales y métodos

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 EGB3⁵⁵, supervisores de educación física y bibliotecas.

La muestra quedó conformada por 37 supervisores provenientes de todas las regiones educativas de la provincia. Este grupo participó en una serie de talleres de reflexión sobre el rol que debían desempeñar en el contexto de las actuales políticas educativas. La organización de estos espacios de formación se pensó como una estrategia metodológica que permitiera relevar

⁵⁵La 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.



información y al mismo tiempo proporcionar a los supervisores un espacio de intercambio de experiencias que enriqueciera su labor.

Los talleres se realizaron entre los meses de mayo y julio de 2000, en las ciudades de Resistencia y Sáenz Peña. En ellos se administraron dos cuestionarios y se desarrollaron actividades tendientes a generar debate y reflexión. La evaluación que hicieron los supervisores de los encuentros 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. Los resultados del análisis efectuado se exponen a continuación.

4. La supervisión: entre el deber ser y las condiciones reales para el ejercicio del rol

Preguntamos a los supervisores qué funciones primordiales debe cumplir el supervisor y cuáles desarrolla efectivamente en la práctica.

Respecto de las funciones sustantivas los supervisores destacan el asesoramiento a las instituciones educativas y la evaluación. En menor medida 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 actividades que realizan habitualmente, funciones que no son consideradas sustantivas ocupan un espacio muy importante en la agenda diaria, como es el caso del control y gestión de asuntos administrativos. En cambio otras valoradas como la evaluación son poco desarrolladas.

Analizar estas contradicciones nos lleva a considerar las condiciones en las que se ejerce la tarea y las dificultades que se plantean. Al respecto, 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.

A este problema se suma el de las restricciones presupuestarias, que no permite disponer de medios de movilidad adecuados para recorrer las grandes distancias entre establecimientos; o contar con personal y equipamiento que agilicen las tareas administrativas.

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 vacíos 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 Ministerio de Educación 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:

- como vimos anteriormente, la reforma educativa plantea una reformulación profunda del rol tradicional del supervisor y su campo de acción;
- los supervisores han recibido muy poca capacitación para desarrollar las competencias que el contexto hoy les demanda;
- en la definición del rol que debería cumplir, pareciera que se produce un sobredimensionamiento de las funciones asignadas a la figura del supervisor, y que esto opera en contra de la posibilidad real de satisfacer todos los requerimientos con el nivel de calidad exigido.
- por otra parte, no existe en la jurisdicción una definición clara de las funciones que debe cumplir el supervisor plasmada en una norma que formalice su situación;
- en la implementación de las políticas educativas en los ‘90, en muchas ocasiones las autoridades establecieron un vínculo directo con las instituciones educativas, obviando al supervisor como intermediario;



- la estructura administrativa provincial, pese a haber sido objeto de programas de reforma, sigue teniendo como características la estructura jerárquica, piramidal, centralizada.

En este escenario, requerir a los supervisores un cambio en sus prácticas de gestión resulta insuficiente. Deben modificarse simultáneamente los circuitos administrativos, los mecanismos de toma de decisiones, el marco legal, y otros rasgos de la organización burocrática que los condicionan para continuar centrando su labor en cuestiones legales y administrativas.

Por otra parte, la falta de 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. Sería necesario fortalecer este aspecto y revisar también las condiciones de los aspirantes que son evaluadas mediante los mecanismos de acceso (los concursos, por ejemplo).

5. El impacto de la Reforma en los estilos de supervisión

Para conocer el impacto que habían tenido las propuestas de la Reforma en los estilos de supervisión, retomamos las características del modelo de gestión estratégico-participativo y derivamos posibles rasgos del supervisor que constituyeran 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 a cada uno 0 a 2 puntos 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.



Encontramos tres tipos de supervisor según el grado en que están presentes en su discurso rasgos del modelo de gestión estratégico-participativo:

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

Como se puede observar, la mayoría de los supervisores muestra 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 continuo 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.

A partir del análisis de los datos, sostenemos - a modo de conjetura - que este grupo de supervisores en su mayoría ha incorporado un discurso y muestra actitudes de adhesión respecto de sus principales postulados, pero en general encuentra mucha dificultad en traducir estas ideas en un estilo de supervisión diferente al habitual. Sin duda existen condiciones objetivas - mencionadas en el punto anterior - que obstaculizan el desarrollo de nuevas modalidades de gestión. Pero además existen otros factores, de orden subjetivo, sobre los cuales es necesario intervenir para que los sujetos cambien sus prácticas habituales.

Para Lidia Fernández (1995) las políticas educativas de los '90 reclamaron a los espacios institucionales 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.

Para la autora, se introdujeron una serie de términos y enfoques teóricos no claramente definidos ni contextualizados, que produjeron cambios aparentes en las prácticas, y vivencias de ruptura en los apoyos que sostienen la identidad de los sujetos.

Para facilitar un proceso de transición entre uno y otro modelo de gestión, sería necesario ofrecer a los supervisores ciertas condiciones que los ayuden a hacer este pasaje, entre las



cuales podemos destacar la suspensión de la incertidumbre respecto de 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, 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 (Fernández, 1995).



Bibliografía

- ABRILE de VOLLMER, M.I. (1995): “Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes”. En: Revista Novedades Educativas N° 53, Bs.As. Ediciones Novedades Educativas, pp. 5-10.
- ANTÚNEZ, S. (1993): Claves para la organización de centros escolares. Barcelona, ICE-HORSORI.
- BARDISA RUIZ, T. (1993): “Resistencias al ejercicio de la dirección escolar”. Ponencia presentada en el Seminario sobre dirección de centros escolares. Madrid, Consejo Escolar de Estado.
- CHAVEZ, P. (1993): Metodología para la formulación y la evaluación de proyectos educativos. Un enfoque estratégico. Caracas, CINTERPLAN.
- 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, Bs.As., Ediciones Novedades Educativas. pp.10-11.
- 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. (1995): De aquí y de allá. Textos sobre la institución educativa y su dirección. Bs.As., Kapelusz.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (1997): Docencia y cultura escolar. Reformas y modelo educativo. Bs.As. Lugar Editorial.
- 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): 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.
- MECCyT (1998): Informe del Segundo Encuentro de Supervisores y Rectores de la Provincia del Chaco. Isla del Cerrito.
- TIRAMONTI, G. (1988): El comportamiento organizacional de las burocracias del nivel medio de educación: un estudio exploratorio. Tesis de Maestría en Educación y Sociedad. Bs.As. FLACSO.



- TIRAMONTI, G. (1989): ¿Hacia dónde va la burocracia educativa? Bs.As., Miño y Dávila Editores.