

El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas

Inés Aguerrondo

IIPE/UNESCO Sede Buenos Aires. Argentina
 Universidad Católica Argentina. Argentina
 inesague@gmail.com



Recibido: 1/11/2011

Aceptado: 16/4/2012

Resumen

Actualmente estamos asistiendo a un proceso un tanto paradójico. Por un lado, son evidentes los avances meritorios en las políticas educativas de muchos países que tienen como objetivo desregular, descentralizar y aumentar la autonomía de las unidades educativas locales. Y, por otro, inversamente, la función de control del Estado se está reforzando. En ese escenario se plantean diversas alternativas en el campo de la organización de la supervisión. Se observan nuevas tendencias que tratan de explicar y de resolver tres grandes cuestiones: la politización frente a la profesionalización del cuerpo de inspección; la brecha entre lo administrativo y lo pedagógico y la aparente contradicción entre las tareas de control y las de asesoramiento.

El artículo aborda el estudio de dichas tendencias, destacando las que están orientadas a reforzar el carácter institucional de este servicio. Señala también el reto que representan los cambios en las políticas públicas y en el papel de la supervisión para pasar de la simple administración de los sistemas educativos a la de conducir los procesos de la mejora de la calidad en todas las unidades escolares.

Palabras clave: supervisión educativa; roles de la supervisión; políticas públicas.

Resum. *El rol de la supervisió educativa en la gestió de les polítiques públiques*

Actualment estem assistint a un procés una mica paradoxal. D'una banda, són evidents els avenços meritoris en les polítiques educatives de molts països que tenen com a objectiu desregularitzar, descentralitzar i augmentar l'autonomia de les unitats educatives locals. I, de l'altra, inversament, la funció de control de l'Estat s'està reforçant. En aquest escenari es plantegen diverses alternatives en el camp de l'organització de la supervisió. S'observen noves tendències que tracten d'explicar i resoldre tres grans qüestions: la politització davant la professionalització del col·lectiu d'inspecció; la bretxa entre l'administratiu i el pedagògic i l'aparent contradicció entre les tasques de control i les d'assessorament.

L'article estudia aquestes tendències, destacant les que estan orientades a reforçar el caràcter institucional d'aquest servei. Així mateix, assenyalava el repte que representen els canvis en les polítiques públiques i en el paper de la inspecció per passar de la simple administració dels sistemes educatius a la de conduir els processos de la millora de la qualitat en totes les unitats escolars.

Paraules clau: supervisió educativa; rols de la supervisió; polítiques públiques.

Abstract. *The role of educational Supervision in the management of public policies*

At the time being, we are living a paradoxical process. On the one hand, we can clearly see the remarkable progress on educational policies of many countries with the aim of deregulating, increasing and decentralizing autonomy of local educational units. And, on the other hand, the function of control of the State is being reinforced. In this scenario, several alternatives in the field of Supervision organization are suggested. We can identify new tendencies that try to explain and give answer to three key questions: politicization versus professionalization of the group; the gap between administrative and pedagogical issues; and the seeming contradiction between control and consulting services.

This paper discusses the study of such tendencies highlighting the ones oriented to reinforce the institutional nature of this service. It also points out the challenge that changes in public policies represent and the role of Supervision to move from simple administration of educational systems to the conduction process for improving quality in all school units.

Keywords: educational supervision; roles of supervision; public policies.

Sumario

- | | |
|---|---|
| Introducción | 4. El supervisor y su rol de «garantía de la calidad del sistema» |
| 1. El supervisor en la estructura del sistema educativo | 5. A modo de reflexión final |
| 2. El supervisor y su rol como mediador de las políticas públicas | 6. Referencias bibliográficas |
| 3. La tensión entre asesorar y controlar | |

Introducción

La proliferación de reformas educativas de las últimas décadas, así como su invariable resultado estimado internacionalmente como exiguo, ha abierto una serie de interesantes líneas de indagación referidas a la gestión de estos procesos. Cada vez más se estima que el problema no está en el contenido de las políticas sino más bien en su gestión, en parte porque no se cumplen (totalmente) las promesas con las cuales se inician y en parte porque en los procesos de implementación aparecen elementos inesperados que no pueden controlarse y que frustran los resultados. Como señala Mar Rodríguez Moreno, «Las reformas generan una lucha entre grupos que apoyan o se oponen [...] por eso es imposible anticipar la dirección que tomará la reforma» (RODRÍGUEZ MORENO, 2003: 40).

Una razón es que los procesos de la globalización, la desregulación y la privatización han modificado la capacidad del Estado-nación para gobernar. La globalización, dice Castells (1999), ha debilitado el papel del Estado-Nación y le ha restado grados de libertad. Un examen más detallado, sin

embargo, muestra que asimismo existen casos en que el Estado ha participado activamente en los procesos de cambio y parece haber conservado su capacidad para gobernar (PIERRE y PETERS, 2000; PIERRE, 2005). La respuesta ha sido la reforma del Estado y que, en lugar de reducirse, el Estado utiliza otros medios de dirección para formular y aplicar políticas (BOAVENTURA DE SOUSA, 2005; JORDAN et al., 2005), tales como la reingeniería de procesos, la reinención y la reconceptualización, todas ellas con el fin de cambiar la manera como se gobierna¹.

En el campo de la educación se observa en las últimas décadas un crecimiento y desarrollo de sistemas macro de control, tales como los exámenes nacionales, la evaluación de desempeño docente y directivo o la aplicación de estándares. Asimismo, uno de los mecanismos que da cuenta de esto es la redefinición (y cuando no la supresión o la restitución²) de la supervisión de los centros escolares públicos y privados, y la vuelta a nominaciones que creíamos definitivamente superadas, como la de ‘inspector’³.

Parece que estamos asistiendo a un proceso un tanto paradójico: por un lado, todavía hay esfuerzos evidentes de políticas para desregular, descentralizar y aumentar la autonomía de las unidades educativas locales; pero, por otro lado, por el contrario, la función de control del Estado se está reforzando (RÖNNBERG, 2007; HUDSON, 2007). Diferentes tipos de inspecciones externas a los establecimientos educativos son más bien comunes a través de Europa, a pesar de que sus tareas y métodos difieren considerablemente en los diferentes sistemas educativos (EURYDICE, 2004; JANSSENS et al., 2008). Una situación similar se verifica en el resto de las regiones.

A pesar de que el modelo de inspección que el Estado utiliza ahora como medio de control de la educación tiene poco parecido con el sistema fuertemente regulado y enmarcado en el pasado que era tradicional, los responsables de la política ponen gran confianza en las inspecciones como medio de ‘dirección’ de la política. Y los hechos parecen dar la razón. El reciente informe McKinsey sobre cómo continúan mejorando los mejores sistemas escolares del mundo, que observó 20 países de todos los continentes que han mejorado significativamente en un lapso de seis años después de haber partido de situaciones muy disímiles, señala que para que las mejoras sean sostenibles las nuevas prácticas deben internalizarse en los docentes. Y para ello, encuentran tres estrategias: la primera consiste en establecer prácticas colaborativas dentro

1. Muchos de estos procesos se engloban en lo que se ha llamado el movimiento de la nueva gestión pública (NGP). Si bien el entusiasmo por las prácticas y las políticas neoliberales de la NGP que caracterizaron la década de 1980 y la de 1990 hoy ha decaído y se rechazan las formas más extremas de este enfoque, se reconoce la necesidad de fortalecer la capacidad de Estado revigorizando las instituciones de la administración pública para que puedan cumplir sus roles de facilitación, regulación, monitoreo y coordinación.
2. En el caso de Finlandia no existe supervisión externa a la escuela (DE GRAUWE, 2008) y en Suecia, después de haberla dejado de lado, se la ha restituido (RÖNNBERG, 2008).
3. Como por ejemplo en OFSTED de Gran Bretaña y en casi todos los países del norte de Europa.

y entre unidades escolares; la segunda en lograr un liderazgo permanente, y la tercera en desarrollar una capa mediadora entre las escuelas y el centro político que las conduce (MOURSHED et al., 2009). Esta última tarea ha sido tradicionalmente desempeñada por el cuerpo de inspección.

1. El supervisor en la estructura del sistema educativo

Los orígenes históricos de la función de inspección escolar se remontan al surgimiento de los sistemas educativos modernos y a la conformación de los estados nacionales, procesos ocurridos desde mediados del siglo XIX y que en Latinoamérica y en otras regiones se extienden desde principios hasta casi la finalización del siguiente. Las modalidades seguidas por cada país varían según las tradiciones nacionales y la estructura general que adopta el gobierno de los sistemas educativos (centralizado *versus* descentralizado) en cada caso (TERIGI, 2009). En sus comienzos, la inspección tuvo la función de fiscalizar y de garantizar la correcta creación e implementación de la educación entendida como un sistema más o menos homogéneo según los casos, regido por pautas y normas que debían cumplirse para permitir la expansión y la consolidación de la educación.

El cargo de «inspector general de estudios» aparece por primera vez en la legislación francesa del año 1802, pero no es hasta la conformación de las administraciones educativas de la modernidad y los sistemas de instrucción pública que comienza a reglamentarse la función y a dotarla, progresivamente, de un cuerpo de conocimientos y técnicas específicas. En España la historia de los inspectores se remonta a los reales decretos del año 1849, que crean el cuerpo y su reglamento con el objetivo de fiscalizar la instrucción primaria del reino. La extensión de la supervisión al resto de los niveles educativos se hará tardíamente; a partir de 1933 se comienza a fiscalizar la enseñanza secundaria. De este modo, la inspección queda establecida como un servicio público y quienes ejercen el cargo se constituyen como empleados públicos de la administración sujetos a los vaivenes y tensiones políticas (VIÑAO, 1999; *cf.* SILVA, 2008).

Este primer sentido de la inspección educativa asociada con la tarea de control, fiscalización administrativa y correcto cumplimiento de las normas y leyes, que se origina en el contexto europeo, y que también ha sido incorporada por los sistemas educativos de América Latina, ha dejado una huella que permanece hasta la actualidad. Posteriormente este esquema será puesto en tensión por la complejidad y la diversificación creciente de los sistemas escolares que originan tendencias hacia la profesionalización y la especialización de la función al mismo tiempo que requieren la ampliación de las áreas de incumbencia de los inspectores hacia su involucramiento en las cuestiones pedagógicas.

Desde su comienzo, los inspectores se fueron diferenciando y separando del cuerpo docente, y se constituyeron en una instancia más de la estructura jerárquica de la conducción de la educación. Su lugar institucional se concibe

fuera de los establecimientos educativos pero en contacto directo con ellos. Esto agrega a las funciones realizadas en relación con la institución educativa (control y asesoramiento) una de mediación por la que se convierte en el nexo, especie de bisagra, a veces correa de transmisión, que comunica a las autoridades, los funcionarios ministeriales nacionales o provinciales/regionales con los centros, su cuerpo directivo y los docentes. En lo pedagógico debían velar por el cumplimiento de los programas y la aplicación de los métodos de enseñanza modernos y científicos. En lo administrativo, fiscalizaban el nombramiento de docentes, la plantilla de personal, el estado de los edificios, el mobiliario y los recursos necesarios para la enseñanza, entre otras cuestiones.

Tal como señala De Grauwe (2008: 3), «han debido desempeñar tres tipos de tareas: el control (lo que se evidencia en su nombre original en muchos países: “inspector”), apoyo y vinculación. Este último rol implica una tarea tanto vertical (informar a los centros escolares sobre las políticas y las regulaciones de los ministerios, e informar al ministerio sobre las necesidades y realidades de las escuelas) como horizontal (comunicación entre las escuelas). Se suponía que a través de estas tres tareas la supervisión llevaría al mejoramiento de la calidad de la educación...». Por otra parte, los supervisores cumplen con la doble tarea de informar a los establecimientos de las disposiciones adoptadas por las autoridades educativas, y a sus superiores sobre la situación, los problemas y necesidades de los centros (DEL CASTILLO y AZUMA, 2009).

En un mundo donde solo se podía tener noticias de las realidades concretas a través de la presencia física, su herramienta fundamental de trabajo era la *visita de inspección*. Un aspecto fundamental de la visita a las instituciones era juzgar la higiene de los establecimientos y transmitir pautas de salubridad para evitar las enfermedades y contagios. En los informes se señalaban las normas o reglamentos incumplidos y las debilidades pedagógicas observadas en la enseñanza impartida por los maestros. Además se dejaba a los directores de los establecimientos examinados una serie de recomendaciones o indicaciones expresas, según las modalidades y estilo de cada inspector, con la finalidad de corregir los desvíos observados. Otro elemento de importancia era actualizar la estadística escolar para constatar el número de inscriptos, las ausencias y la cantidad efectiva de niños que concurrían a clases.

La falta de maestros titulados, propia de los comienzos de los sistemas educativos públicos nacionales, junto con las concepciones de la época, llevaron a definir el trabajo de los inspectores básicamente como una tarea de vigilancia y evaluación de los docentes más que del funcionamiento del sistema educativo y sus instituciones (DUSSEL, 1995). El desarrollo histórico seguido por los sistemas de inspección en los diferentes países muestra que la tensión entre la función de control, centrada en el cumplimiento de las disposiciones *versus* la de asesoramiento, orientada a la solución de las dificultades detectadas así como a la reforma de los centros educativos, su progreso y mejora, se manifestó tempranamente. La supervisión histórica fue entonces una parte de un modelo de gestión macro de la educación que, en los sistemas

organizados según el modelo del Estado napoleónico, resolvió el problema de la expansión educativa asumiendo características burocrático-jerárquicas.

La evolución histórica de los procesos de profesionalización, especialización y diversificación de los sistemas de inspección escolar muestra que existen tres tensiones fundamentales que todavía permanecen en varios de los sistemas escolares y que subyacen en las representaciones que los diversos agentes (inspectores, directivos, docentes) tienen sobre la tarea, condicionando por lo tanto la evolución futura de la función. Existe en primer lugar una tensión señalada por Viñao (1999) entre la *politización* y la *profesionalización del cuerpo* que se expresa en la idea de que a más politización, menos profesionalización y viceversa. La segunda tensión se manifiesta entre lo *administrativo* versus lo *pedagógico* (CARRÓN y DE GRAUWE, 2007; VIÑAO, 1999). El tercer y último conflicto se produce en el interior de la dimensión pedagógica entre la tarea de *control, fiscalización o auditoría* y la de *asesoramiento*: entre los inspectores entendidos como agentes de uniformización, centralización y fiscalizadores del cumplimiento de normas o los supervisores como promotores del cambio, asesores y dinamizadores de las instituciones educativas y de su autonomía. Esta última merecerá más atención más adelante.

2. El supervisor y su rol como mediador de las políticas públicas

En el campo de la educación en muchos países se registran desde hace unas décadas fuertes intentos de reconstrucción de la institucionalidad del Estado, entendida como los cambios de estructura y funcionamiento que se están realizando tendientes a que el Estado pueda gestionar la complejidad que revisten hoy los procesos de reforma educativa. Esta capacidad institucional supone la puesta en marcha de un «triángulo de gobierno» cuya existencia se expresa en los efectos de cambio o la puesta en marcha y el logro de resultados de las reformas educativas. Esto implica que la institucionalidad (o capacidad institucional) está relacionada con la capacidad de un Ministerio de Educación y de las autoridades políticas, de *gobernar*, lo que supone resolver la conducción de tres aspectos de la acción: la dirección o visión (proyecto), la realización práctica, la acción (capacidad de gobierno) y la legitimidad o la dimensión simbólica (gobernabilidad) (MATUS, 1988).

A partir de los procesos de descentralización —y con la toma de conciencia de los efectos antiequidad que muchos de ellos han dejado como saldo— han adquirido importancia los distintos niveles de gobierno (central, regional, local), de tal modo que tanto la dirección de la reforma como su implementación y legitimidad requieren de una acción sincronizada y concurrente. Fullan conceptualiza este tema como «la reforma trinivel», refiriéndose a los procesos que ocurren en la institución escolar y en la comunidad; en el distrito o nivel intermedio, y a nivel central, y postula que el nivel intermedio es decisivo ya que tiene el cometido de vincular tanto hacia abajo —las escuelas— como hacia arriba —la conducción del sistema— (FULLAN, 2009; 2010).

El argumento es que para lograr una reforma a gran escala se necesita establecer y coordinar esfuerzos de construcción de capacidades y mecanismos de monitoreo (rendición de cuentas) en tres niveles —las escuelas, el distrito y el estado central—. El nivel de la unidad escolar es crítico, y se define por cinco dimensiones: conocimientos, capacidades y disposiciones de los profesores; existencia de una comunidad profesional; programa coherente que abarque alumnos y docentes; existencia de recursos técnicos; y liderazgo pedagógico del director. Pero «para la reforma del sistema de educación este liderazgo debe mostrarse en todos los niveles —líderes docentes, directivos, administradores del distrito, y responsables del gobierno central, lo que incluye principalmente al presidente, primer ministro, gobernadores, ministros, superintendentes, directores generales, subsecretarios y todos los que reportan directamente a ellos» (FULLAN, 2009: 110).

La ‘capa intermedia’ o ‘mediadora’ (MOURSHED et al., 2009), constituida por la supervisión, asegura así la correcta ‘dirección’ del sistema, o de la reforma, en la medida en que es la garantía de que la visión o ‘dirección’ esté presente en forma concurrente en todas las decisiones tomadas en el aula, la institución y el sistema.

Frente a esta visión la realidad muestra que esta capa mediadora no siempre actúa apoyando las políticas de las autoridades. Una investigación llevada a cabo por Dufour cuestiona el supuesto de que los actores del nivel intermedio son simples correas de transmisión de demandas y de políticas entre las instituciones educativas y los ámbitos políticos de decisión. A partir del análisis de los roles y de las funciones desempeñados por algunos de ellos se describe la decisiva importancia que sus valores, intereses y acciones poseen sobre el funcionamiento del sistema educativo, dado que son estos actores quienes tienen la capacidad y el espacio para aportar decisiones que suelen modificar aspectos sustantivos de las políticas educativas, redefiniéndolas y adaptando sus objetivos a los diversos contextos de aplicación (DUFOUR, 2007, 2008).

3. La tensión entre asesorar y controlar

La complejidad del proceso educativo y la expansión del sistema escolar han descolocado las demandas originales sobrepasando las posibilidades profesionales de quienes han llegado a estas posiciones. El creciente volumen de establecimientos a atender ha detonado una catarata de cuestiones administrativas que, por la urgencia en la rutina del funcionamiento escolar, han terminado sobrepasando el espacio que originalmente se les concedía desplazando de este modo la atención de los aspectos técnico-pedagógicos. La complejidad de estos últimos, por otra parte, determina la necesidad de miradas especializadas frente a cada situación, imposibles de ser comprendidas por un solo profesional. No se ha dejado por eso de pretender que el supervisor, como capa intermedia entre las autoridades del sistema educativo y las unidades escolares, sea quien debe cumplir estas tareas.

Se ha recortado así el tiempo disponible para atender los aspectos pedagógicos del rol, haciendo más evidente una tensión entre las funciones de orientación y asesoramiento y las de monitoreo y control. La evolución histórica de los procesos de profesionalización, especialización y diversificación de los sistemas de inspección escolar muestra, como se ha dicho, que estos dos grandes aspectos de la función pedagógica constituyen una de las tres tensiones fundamentales que todavía permanecen en varios de los sistemas y que subyacen en las representaciones que los diversos agentes (funcionarios, inspectores, directivos, docentes) tienen sobre la tarea, condicionando por lo tanto la evolución futura de la función. Diversos autores (DEL CASTILLO y AZUMA, 2009; GARCÍA y ZENDEJAS, 2008; GLICKMAN et al., 2005; ZORRILLA y TAPIA, 2002) coinciden en que ambas funciones —control y asesoramiento— son indispensables para el buen funcionamiento de las instituciones educativas. Si bien esta tensión ha estado siempre presente, con diferentes connotaciones, y ha sido el eslabón necesario para resguardar la oferta de enseñanza, en la actualidad cobra mayor relevancia ya que está determinando nuevas tendencias en los modelos de organización de la supervisión. De acuerdo con De Grauwe (2008), la supervisión ha combinado tres roles: control, apoyo y relación entre las escuelas y con el ministerio. Cada rol presenta dos dimensiones: pedagógica y administrativa. En principio, además de los docentes individuales, los supervisores también se interesan en las escuelas como instituciones y en el sistema educativo como un todo. Cada sistema de supervisión puede ser analizado según el énfasis que pone en diferentes aspectos y, en particular, en la elección entre apoyo y control.

El objetivo principal del control o auditoría es velar para que las instituciones educativas logren los resultados previstos y esperados; consiste asimismo en una manera de influir sobre el comportamiento de los miembros de las instituciones para que estos se orienten hacia las metas colectivamente consensuadas y fijadas. En respaldo del derecho a la educación de todos los ciudadanos y de una educación de calidad y equidad, los supervisores deben asegurar que las leyes, reglamentos y lineamientos pedagógicos generales se cumplan en los centros educativos. Pero una segunda parte importante del papel del inspector en sus orígenes, y actualmente del supervisor, es ayudar a que las instituciones mejoren, a la búsqueda del cambio permanente y a la obtención de mejores resultados; o sea, hacer que se involucren en las políticas de reforma de los gobiernos. Este es un compromiso complejo que coloca esta función en el centro de las posibilidades de la generalización de los cambios y requiere por un lado generar capacidades especiales en las escuelas, y por el otro, revisar los modelos sobre el cambio educativo y la formación permanente del profesorado.

Existe en la actualidad una tendencia a la división de estas dos tareas, proceso que pareciera estar en la base de la ‘nueva’ denominación de cuerpos ministeriales como *inspección*. De Grauwe y Carron distinguen la inspección de la supervisión de la siguiente manera: la inspección implica examinar y evaluar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en la escuela, basada en

criterios establecidos; monitorea las tendencias y los estándares educativos en las instituciones; verifica la disponibilidad y la adaptabilidad de las facilidades físicas, los recursos humanos y los materiales didácticos requeridos, así como el ambiente social de la escuela. Por su parte, la supervisión es un proceso encaminado al mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje basado en visitas frecuentes a las escuelas. El aspecto que fundamentalmente la distingue de la inspección es el ofrecimiento de asesoría, apoyo y dirección a los maestros y administradores para mejorar la instrucción en el aula, de la práctica docente y del funcionamiento de la institución (DE GRAUWE y CARRON, 2002).

Muchos ministerios de educación han reordenado su estructura incorporando espacios organizativos diferenciados para las funciones de inspección y asesoría (MINEDUC, 2005; AFSEDF, 2006; MOGOLLÓN, 2006; SEP, 2009). La primera de ellas (inspección) tiene en todos los casos un lugar en la estructura formal de la conducción educativa. No ocurre lo mismo con la asesoría, ya que existen casos en los que esta función se ofrece desde distintas instancias de la Administración educativa, tales como universidades o diferentes tipos de organizaciones, departamentos o asociaciones.

Una razón de estas reformas ha sido el convencimiento de que los esfuerzos por el cambio han quedado cortos, ya que las reformas ‘no llegan a las escuelas’ y, como expresa Cuban, existe una brecha entre «lo que dicen los políticos y lo que hacen los profesores» (CUBAN, 2008: 7). La sensación es que se ha roto la otrora exitosa ‘cadena de transmisión’ de las directivas centrales hasta las instituciones y, por otro lado, también porque el personal que opera en las escuelas (directivos, docentes) no tiene las competencias necesarias para responder con profesionalidad a los variados y complejos requerimientos de la actual educación. Se han desarrollado así diversas estrategias dirigidas a subsanar/revertir estos diagnósticos, las cuales asignan un lugar protagónico tanto a la supervisión escolar como al desarrollo profesional de los docentes.

El cambio está dado por el hecho de que un sistema tradicionalmente pensado para la homogeneidad debe reorganizarse para dar paso a la heterogeneidad. Tanto la burocratización del gobierno escolar, como la variación de las condiciones externas que hoy obligan a efectuar cambios rápidos, a diferenciar y especializar los servicios educativos ofrecidos, han puesto en jaque las estructuras históricas, generando una tendencia basada en la ruptura del modelo jerárquico-piramidal del Estado para responder a la necesidad de relaciones más directas entre las instituciones y los niveles de decisión y gestión política.

El modelo jerárquico tradicional ha tenido consecuencias. Precisamente, una de las causas reconocidas del descenso de la calidad educativa es que la compleja organización burocrática de los sistemas educativos no ha permitido la adecuación de la enseñanza a las necesidades singulares de los beneficiarios de diferentes sectores, por lo que crece la importancia de centros escolares con más autonomía que sean capaces de tomar las decisiones técnico-profesionales adecuadas para mejorar la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, varias décadas de experiencias de descentralización/ desconcentración muestran que

estos procesos no son en sí mismos una panacea⁴. El Estado necesita pasar de ser un mero proveedor de servicios a ser un coordinador de las acciones de múltiples actores y niveles, ya que «después de dos décadas de aplicación del modelo de las escuelas eficaces (en América Latina) se ha comprobado que la autonomía escolar, sin el acompañamiento de la autoridad educativa, resulta en abandono institucional, por lo que la labor del Estado es más importante que nunca» (DEL CASTILLO ALEMÁN y AZUMA HIRUMA, 2009: 44).

Este modelo ha sido reemplazado en países como Australia, British Columbia y Ontario en Canadá, Dinamarca, Israel, Gran Bretaña, Holanda, por otro que denominan ‘modelo sistémico’, organizado desde la lógica de la descentralización y facilitador de la autonomía de los centros escolares. El modelo sistémico está conformado por tres grandes componentes, cada uno de ellos con una orientación definida: un componente ejecutivo; un componente de asistencia; un componente de control (AGUERRONDO, 2002).

El componente ejecutivo comprende desde la instancia de gobierno y de decisión política, que da la ‘dirección’, hasta la de operación constituida por los establecimientos educativos que dependen política y administrativamente del ministerio central (sea este nacional o estadual). Existen además dos grupos profesionales que no tienen función ejecutiva sino que cumplen otras dos funciones: por un lado la asistencia técnica y por el otro el control, requisitos casi indispensables para la gestión adecuada de sistemas descentralizados (SCHLEICHER, 2005; HE-CHUAN SUN, 2003; STANDAERT, 2001).

La necesidad de la función de asistencia técnica a las escuelas desarrollada desde el organismo central se relaciona con la responsabilidad por una educación de calidad que requiere de insumos varios y complejos, tales como asistencia para el mejoramiento del currículo, capacitación, orientación, etc. De manera complementaria a la asistencia existe por otro lado la función de control de las unidades educativas para que estas funcionen de acuerdo con las directivas y estándares establecidos. La función de control tiene que ver con la responsabilidad del Estado central de asumir la dirección política de los procesos, pero también con la responsabilidad de rendir cuentas (*accountability*) de todo el Estado, tanto del gobierno central como de las instancias menores de gobierno.

Los organismos que integran los dos componentes no ejecutivos, según los países, guardan relación diversa con la estructura central. Las variaciones encontradas oscilan entre una situación extrema en la cual todos ellos son parte sustantiva del ministerio respectivo, hasta otra situación opuesta en la cual la gran mayoría son brindados por servicios externos al ministerio (universidades, grupos profesionales privados o públicos), contratados a tal efecto por el Esta-

4. Filmus (1998) señala la existencia de cuatro lógicas subyacentes en las políticas de descentralización en América Latina, ya que en algunas ha prevalecido la lógica *economicista*, atada al ajuste fiscal; en otras una lógica *tecnocrática*, cuyo objetivo es el control de los procesos; y en un tercer caso ha predominado una lógica *democrático-participativa*, tendiente a aumentar las cuotas de poder local; y finalmente es posible reconocer también una lógica *pedagógica*, que concibe estos procesos como un instrumento para la mejora de la calidad.

do. Existe, asimismo, la situación intermedia en la cual se generan organizaciones mixtas (Estado-sector privado) *ad hoc* que desarrollan esta función. En estos casos no es raro que haya más de una organización que desarrolla cada función, lo que genera una ‘competencia’ entre ellas para ‘vender’ sus servicios a las escuelas públicas u otros interesados, tales como escuelas privadas, universidades, otros países, etc.

El concepto general es que, a diferencia de las épocas en que bastaba con administrar un sistema educativo, hoy el reto tiene que ver con conducir su camino de mejora de la calidad en todas las unidades educativas. Surge así la responsabilidad del Estado por la implementación de la innovación; por un lado, como consecuencia del seguimiento y la presión de los inspectores, y por el otro como consecuencia de la información, asistencia y apoyo en la forma de capacitación en servicio y orientación. Del mismo modo, la autonomía institucional del centro requiere un cambio en el foco de atención de los inspectores hacia la escuela como una entidad de autoevaluación (STANDAERT, 2001), lo que minimiza la lógica de la jerarquía del inspector o del asesor sobre la institución educativa. Los inspectores/asesores no son superiores jerárquicos del centro, sino agentes con funciones diferentes pero complementarias de la de la escuela. Sin embargo, como buenos socios en una tarea común, esto no significa que no tengan responsabilidad sobre el mejoramiento de la calidad de la educación.

4. El supervisor y su rol de «garantía de la calidad del sistema»

Uno de los temas que más preocupa en el marco de las mejoras de la calidad es el lugar de la inspección en ellas. El inspector ha sido tradicionalmente la figura responsable de velar por el cumplimiento de la norma en un esquema en el que cumplir con ella garantizaba la calidad. Hoy la situación ha cambiado y la norma no la garantiza. Más bien, la diversidad de situaciones en la práctica hace necesario un comportamiento profesional del equipo docente en el que las decisiones de todos los días sean diversas y entrañen por un lado un saber, pero también por el otro, un saber hacer (experiencia).

La inspección educativa evalúa la calidad de la educación a partir de estándares explícitos y consensuados y hace responsable a las instituciones escolares de una amplia gama de objetivos relacionados con el logro del estudiante, la enseñanza, la organización y el liderazgo en las escuelas. Cada vez hay más evidencia que indica que las inspecciones a las escuelas pueden ser una característica clave de su mejora. En todo caso, lo que aparece claramente es que tanto las buenas medidas (estrategias de política) como los métodos de inspección y el asesoramiento de las escuelas son cruciales en la promoción de la calidad escolar.

Wolf y Janssens analizaron una serie de estudios sobre los efectos directos y no directos de los mecanismos de control externo a las escuelas en un estudio que se focalizó en las visitas de inspección a las escuelas y el papel de los estándares. La conclusión es que estos estudios no proveen una clara respuesta acerca de si la inspección tiene efectos causales positivos sobre la mejora de la calidad de las escuelas, pero sí parece ser positiva la existencia de estándares.

También encuentran evidencia de los efectos laterales de los diversos mecanismos de control, ya que muchos de los estudios analizados se refieren claramente a la existencia de «estudiar para el examen» y otros tipos de desviaciones (WOLF y JANSSENS, 2007). Otra evidencia es la investigación de Dederling y Müller, quienes sí encuentran relaciones entre la inspección y la mejora de la calidad en Alemania (DEDERLING y MÜLLER, 2010).

Un lugar importante parece tener la autoevaluación institucional de las escuelas, como base para la evaluación externa de la inspección. Los resultados de un estudio exploratorio sobre los efectos de la autoevaluación institucional de las escuelas usada por ocho inspecciones de Educación en siete países europeos revelan que en los países donde la autoevaluación institucional está fuertemente incorporada en el sistema de inspección hay mucha más capacidad de ‘dirección’ de la inspección con respecto a las formas anteriores. Estos países también tienden a estar más orientados hacia la mejora y la responsabilidad por los resultados (Inglaterra, Escocia, Holanda e Irlanda del Norte). Por otro lado, en los países donde la AIE tiene una posición débil o moderada dentro de la estructura de inspección educativa, el grado de ‘dirección’ varía desde abierta (Hesse-Alemania, Dinamarca) a preestructurada (Bélgica, Baja Sajonia-Alemania) y está más orientada hacia la mejora y menos a la responsabilidad por los resultados escolares (JANSSENS y VAN AMELSVOORT, 2008).

Si bien se espera que las unidades educativas asuman la responsabilidad por sus propios procedimientos de aseguramiento de calidad, más y más se desarrolla la idea de que la separación de funciones permite una ‘inspección proporcional’, es decir, relativa al ‘riesgo educativo’ de las unidades escolares. En 2009 la SICI dedicó a este tema su taller anual. «Se asume la idea de que el riesgo tiene que ver con la calidad del desempeño de la escuela y de que las inspecciones a las escuelas deben ser proporcionales a este riesgo. Por eso, las inspecciones son lo suficientemente flexibles como para permitir que un proceso pueda cambiar de dirección. Después de tres días de inspección el equipo puede decidir que la escuela necesita más inspección. Las unidades escolares con buen desempeño no necesitan una segunda inspección. Las que tienen desempeño menor que el promedio necesitarán que se las siga de cerca» (SICI, 2009: 21).

Ehren y Visscher describen dos tipos de estrategias de inspección que se usan para que esta tarea impacte en el mejoramiento del desempeño de las unidades educativas. Las escuelas con baja capacidad de innovar y pocos impulsos externos se ayudan mejor con un enfoque directivo en el cual el inspector señala claramente los puntos fuertes y débiles de la institución, las causas probables de su nivel de funcionamiento y las vías potenciales de mejora. El inspector debe presionar a la escuela hacia el cambio concretando acuerdos por escrito sobre cómo cambiar y pidiéndole que trabaje para concretar estos acuerdos en un plan de mejora. Por otro lado, una escuela que tiene alta capacidad de innovar y fuertes impulsos externos se espera que siga su buen desempeño a través de un modelo de inspección más reservado. En este caso, el inspector solo necesitará hacer algunos comentarios sobre sus puntos fuertes y débiles (EHREN y VISSCHER, 2006).

Los escasos trabajos de investigación realizados en América Latina sobre el tema no permiten obtener conclusiones generales. De todos modos, salvo Chile, que ha cambiado su estructura de supervisión hacia modelos más parecidos al de asistencia-control diferenciada (DE GRAUWE, 2008), este proceso no se avizora todavía en el conjunto de los países, con la excepción de Ecuador, que ha acordado un Nuevo Modelo de Supervisión Educativa en 2010 y está en vías de implementarlo. Dicho modelo propone la existencia de asesores educativos generales y especializados que colaboren en la orientación y asistencia técnica a los proyectos institucionales y asistan en la mejora de la gestión general de los establecimientos.

Para el caso de México, Zorrilla y Tapia (2002) comentan al respecto que algunos estados han generado acciones de reforma o apoyo a la supervisión, pero precisan aspectos que dan cuenta de por qué los supervisores no tienen las condiciones para el desarrollo de una tarea eficaz: la ausencia de un curso de introducción, inducción o formación en servicio, la falta de prestigio del escalafón, la escasez, irrelevancia u obsolescencia de materiales y directrices de supervisión, así como la pobreza e incluso carencia total de bases de datos que ayuden en su labor. Situación similar se presenta según la investigación de García Cabrero y Zendejas (2008) para el estado de Sonora.

5. A modo de reflexión final

Los cambios que está sufriendo la función de supervisión parecen estar ordenados a resolver una gran problemática presente en todos los sistemas educativos: cómo lograr mejores resultados de aprendizaje no solo en las escuelas de ciertos sectores sociales sino a lo largo de todo el sistema de enseñanza.

Para ello, en muchos países se ha reformado su estructura, organización y funcionamiento. La adecuación a las demandas del sistema, la redefinición de sus actividades, la distribución de los centros y la permanencia en la zona han permitido establecer sistemas de funcionamiento bien valorados. A pesar de ello, este servicio enfrenta, en casi todas partes, un conjunto de problemas que dificultan su pertinente adecuación a un nuevo entorno caracterizado por la creciente autonomía de los centros y por una concepción distinta de su papel en los procesos de apoyo a los centros.

Las reformas educativas orientadas hacia la equidad requieren de cambios desde el rol tradicional de carácter administrativo de las personas supervisoras al de gestores activos de la mejora escolar. El gran interrogante es: ¿de qué manera es posible usufructuar la autonomía que desarrollan estos actores para mejorar el funcionamiento del sistema educativo? ¿Qué tipo de reformas se tornan necesarias? ¿Cómo llevarlas a cabo en los diferentes contextos teniendo en cuenta por un lado las tradiciones de cada país y por el otro las demandas de una sociedad que cada día genera desafíos más profundos?

«Existe cada vez más convergencia, aunque no total consenso, en los debates sobre cómo llevar a cabo reformas de todo el sistema educativo. Todos coinciden en que el factor crítico es la calidad de los docentes y que es esencial

el trabajo conjunto de los líderes directivos y los docentes trabajando juntos enfocados sobre el aprendizaje de los alumnos y los resultados de la enseñanza» (MOURSHED et al., 2009: 107). Y para esto es necesaria tanto la tarea de asesoramiento cuanto la de inspección, ambas formando parte de la función de supervisión.

6. Referencias bibliográficas

- AFSEDF (2006). *La supervisión escolar en la educación básica para impulsar la mejora continua*. México: SEP.
- AGÜERRONDO, Inés (2002). *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO Sede Buenos Aires.
- BOAVENTURA DE SOUSA, Santos (2005). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires: FLACSO.
- CASTELLS, Manuel (1999). *La era de la información*. México: Siglo XXI editores.
- CUBAN, Larry (2008). *Frogs into Princes: Writings on School Reform*. Nueva York: Teachers College Press. [Multicultural Education Series].
- DERLING, Kathrin y MÜLLER, Sabine (2010). «School improvement through inspections? First empirical insights from Germany», *Journal of Educational Change*, Vol. 12, 3. Diciembre de 2010, 301-322.
- DE GRAUWE, Anton (2008). *School supervision: a tool for standardization or for equity?* Draft paper presented to the symposium on «Directions in educational planning», IIEP, 3-4 de julio.
- DE GRAUWE, A. y CARRÓN, G. (2002). *Supervisión: un componente clave de un sistema de monitoreo de la calidad*. París: IIPE/UNESCO.
- DEL CASTILLO, G. y AZUMA HIRUMA, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. México: FLACSO.
- DUFOUR, Gustavo (2007). «El rol de los actores de nivel intermedio en el gobierno del sistema educativo argentino. Un estudio centrado en la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires». *Documento de Trabajo*, 24. Buenos Aires: UDESA.
- DUSSEL, I. (1995). «Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores», *Revista Argentina de Educación*, Año XIII, 23. Buenos Aires: Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación, 55-82.
- EHREN, M.C.M. y VISSCHER A.J. (2006). «Towards a theory on the impact of school inspections», *British Journal of Educational Studies*, 51-72, marzo de 2006.
- EURYDICE (2004). *L'évaluation des établissements d'enseignement obligatoire en Europe*. Bruselas: Commission Européenne.
- FILMUS, D. (1998). «La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto», *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, 10. Caracas.
- FULLAN, Michael (2009). «Large-scale reform comes of age», *The Journal of Educational Change*, 10, 101-113.
- (2010). «The Role of the District in Tri Level Reform». En: PETERSON, Penelope; BAKER, Eva y McGAW, Barri (ed.). *International Encyclopedia of Education*. Vol. 6. Oxford: Elsevier, 295-302.
- GARCÍA CABRERO, B. y ZENDEJAS FRUTOS, L. (coords.) (2008). *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*. México DF: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (Reportes de Investigación).

- GLICKMAN, C.D.; GORDON, S.P. y ROSS-GORDON, J.M. (2005). *The Basic Guide to Supervision and Instructional Leadership*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- HE-CHUAN, Sun (2003). *National Contexts and Effective School Improvement. An exploratory study in eight European countries*. Biblioteca de la Universidad de Groningen. [Disponible en <<http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculty/ppsw/2003/h.sun/thesis.pdf>>].
- JANSSENS, Frans J.G. y AMELSVOORT VAN, Gonnée H.W.C.H. (2008). «School self-evaluations and school inspections in Europe: An exploratory study». *Studies in Educational Evaluation*, 34 (1). 15-23. ISSN 0191-491X.
- JORDAN, Andrew; WURZEL, Rüdiger K.W. y ZITO, Anthony (2005). «The Rise of New Policy Instruments in Comparative Perspective: has governance eclipsed government?», *Political Studies*, 53(3), 477-496. [Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x>>].
- MATUS, Carlos (1988). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- MINEDU (2005). *Supervisión educacional en Chile. Experiencias públicas y privadas*. Chile: Mineduc. (Lecciones y Aprendizajes).
- MOGOLLÓN, A. (2006). «Funciones de la supervisión escolar en Venezuela. Aproximación a un modelo». En: *Actualidades investigativas en educación*. Venezuela: INIE.
- MOURSHED, Mona; CHINEZI, Chijioke y BARBER, Michael (2009). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey Co.
- PIERRE, Jon (2005). «¿"Poder para" ... o "poder sobre"?: repensando la fuerza del Estado», *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, 32, junio de 2005. Caracas.
- PIERRE, Jon y PETERS, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: McMillan Press.
- RÖNNBERG, Linda (2008). «The Re-emerging State? Motives and arguments underlying the reintroduction of Swedish national school inspections». En: *ECER 2008. From Teaching to Learning*, 9 de octubre de 2008.
- RODRÍGUEZ MORENO, María del Mar (2003). *La metamorfosis del cambio educativo*. Madrid: AKAL.
- TERIGI, F. (2009). *Los sistemas nacionales de inspección / supervisión escolar. Revisión de la literatura y análisis de casos*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, Sede Regional de Buenos Aires.
- SCHLEICHER, A. (2005). «La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas», XX Semana Monográfica de la Educación. Políticas educativas de éxito: análisis a partir de los informes PISA. Madrid.
- SICI (2009). *SICI Workshop- Risk Analysis and Proportional Inspections*. Funchal, 4-5 de junio de 2009. Lisboa: Inspeção Geral da Educação (IGE).
- SILVA, P. (2008). «La inspección escolar en Cataluña. Un estudio de casos». Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- VIÑAO, Antonio (1999). «La inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión», *Revista Bordón*, Vol. 51, 3. Madrid: Sociedad Española de Pedagogía, 251-263.
- WOLF, I.F. y JANSSENS, F.J.G. (2007). «Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies», *Oxford Review of Education*, 33 (3). 379-396.
- ZORRILLA, M. y TAPIA G. (2002). «Aguascalientes. Nuevos contenidos y formas de trabajo para la Supervisión Escolar: innovar a partir de la tradición». En: CALVO, B. et al. *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reforma*. París: IIPE-UNESCO, 67-163.