

LA SUPERVISIÓN PEDAGÓGICA PÚBLICA EN CHILE. UN ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL SUPERVISOR COMO PROMOTOR DEL CAMBIO EDUCATIVO Y MEJORAMIENTO EN LAS ESCUELAS

Gustavo González García

1. INTRODUCCIÓN

La supervisión educativa externa y pública a las escuelas chilenas está sufriendo importantes transformaciones en su rol y en la forma que los supervisores deben gestionar su accionar.

Un reciente informe de la OCDE (2004) sobre evaluación de las políticas educativas implementadas en Chile desde 1990, señala que después de más de diez años de inversión en educación las escuelas no han mejorado lo suficiente sus resultados, al menos, al nivel equivalente al esfuerzo emprendido por la Reforma educativa chilena. Se plantea que los recursos invertidos han sido bien intencionados, el cambio curricular adecuado, las políticas y programas diseñados en la dirección correcta y, sin embargo, las escuelas no han sido capaces de mejorar sus prácticas y resultados.

Un factor estructural estaría tras esta incapacidad; un modelo que privilegia estrategias de mercado al interior del sistema escolar, lejos de mejorar la calidad general del sistema a través de la competencia, ha acentuado las diferencias de resultados entre las escuelas, perjudicando a las más desfavorecidas en recursos y que son la mayoría de las escuelas públicas (el 82% de la cobertura escolar nacional es pública).

Otros factores que también estarían explicando esta situación, según el Informe OCDE, y que se relaciona con la gestión, sería que la **supervisión educativa** ha establecido un nexo débil entre los esfuerzos y objetivos planteados desde la política educativa, con las acciones emprendidas y los resultados conseguidos en las escuelas. Ha fallado *el control de calidad*.

El Informe sólo entrega un diagnóstico y una orientación a las autoridades chilenas sobre cursos de acción y las condiciones que habría que generar a futuro. Lo significativo es que se destaca que los sistemas de aseguramiento de la calidad deben funcionar adecuadamente y, en donde, la supervisión educativa llevada a cabo por el Estado sobre las escuelas es parte importante de esta estructura de resguardo de la calidad.

2. LA SUPERVISIÓN Y EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

En la actualidad, el tipo de relación existente entre el supervisor pedagógico¹ y la escuela se expresa en un escenario socio-político y educativo cambiante (figura 1).

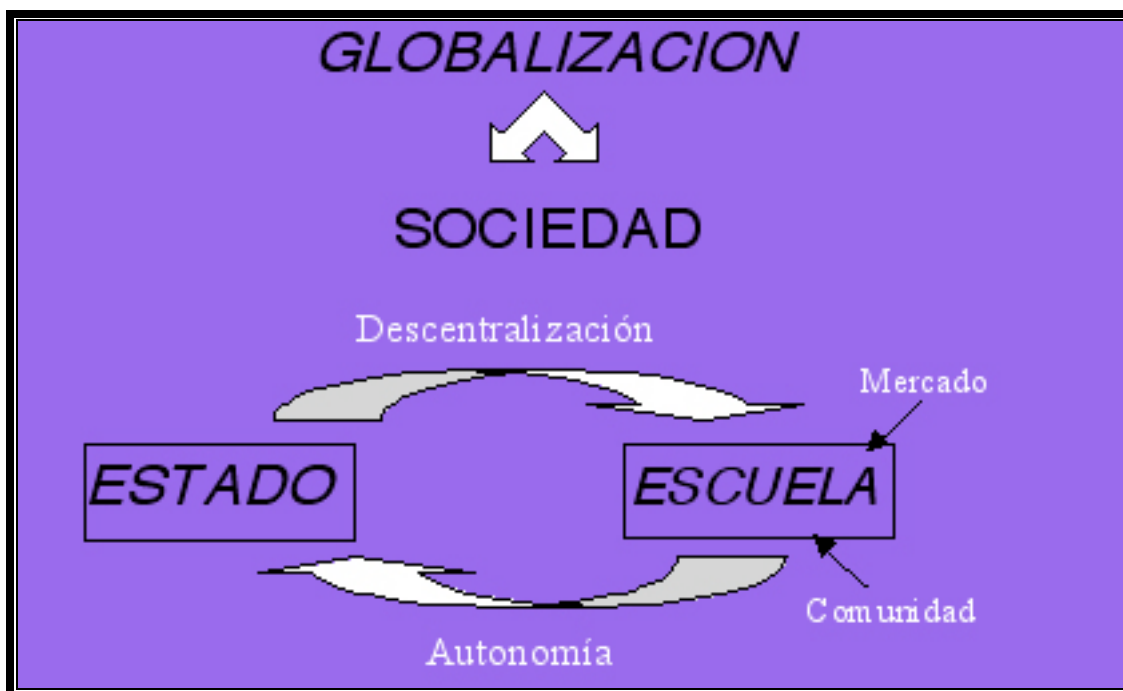


Fig. 1. El contexto sociopolítico de la supervisión educativa

Las causas de este cambio se pueden situar desde la década de 1980, fecha donde se inicia una transformación material y cultural de la sociedad occidental asociada al proceso de globalización (Castells, 1998). Según Manuel Castells, este proceso consistiría en una “reestructuración de la sociedad capitalista” caracterizada por una revolución tecnológica centrada en las tecnologías de la información. Estos cambios estarían modificando las relaciones de poder en la sociedad. El poder del Estado nacional estaría disminuyendo y cediendo influencia a la red (economía mundial) y al yo: “búsqueda de la identidad, colectiva o individual que se convierte en la fuente fundamental de significado social” (p. 29).

Desde este punto de vista, los rasgos más significativos del nuevo escenario son la disminución del poder del Estado en importantes ámbitos de la actividad económica y social. Esto se debe a una crisis de representatividad y eficacia asociada al Estado como institución responsable del bien común. El fenómeno también se expresa en la aparición del mercado como elemento configurador de lo social y en la necesidad de entender lo que Touraine (2000) define como un nuevo concepto de la democracia, que surge de la crisis política cuando la sociedad civil y los individuos exigen mayor capacidad de representación y derechos ante el poder del estado y de los centros de poder económico (p. 319).

¹ Con el proceso de descentralización del sistema escolar iniciado en Chile en la década de los ochenta se dividió la supervisión ejercida sobre la escuela en una de carácter administrativa-financiera que es ejercida por el inspector de subvenciones y otra de tipo exclusivamente educativa que la ejerce el supervisor pedagógico.

En el caso del sistema escolar chileno, la crisis de eficacia del Estado se ha expresado en lo que Iván Núñez (1986) denomina “la debilidad del reformismo educativo histórico”, cuando concluye que las reformas educativas del siglo XX, hasta 1970, han sido relativamente ineficaces al momento de solucionar problemas educativos fundamentales, como el hecho de que el estilo pedagógico tradicional o frontal de enseñanza se ha mantenido persistentemente durante el período de tiempo estudiado por el autor.

Uno de los factores que Núñez asocia a esta ineficacia es “la dependencia de la estructura administrativa del aparato educacional, de un Estado fuertemente centralizado”.

Como respuesta a esta crisis de eficacia, y en una orientación neoliberal, durante el régimen militar se llevaron a cabo “un conjunto de modernizaciones” (Núñez, 1995), o reestructuraciones del sistema escolar. La reforma más importante fue el proceso de descentralización educacional o desconcentración, cuando el estado chileno desconcentró poder de decisión hacia las municipalidades, incorporó y financió a privados como nuevos oferentes del servicio educacional público, pero mantuvo centralizada la supervisión del sistema.

A partir de la década de 1990, los gobiernos de la concertación democrática han aplicado una política de continuidad y cambio (Núñez, 1995, op. cit.). Conservando las reformas estructurales de los ochenta pero preparando condiciones para obtener cambios mayores en el sistema orientados a mejorar la calidad y conseguir mayor equidad.

En la actualidad, la mayoría de los responsables de las políticas educativas en Chile y en América Latina plantean que el cambio del rol del Estado en educación es una tarea vigente. En este sentido y como plantea Juan Carlos Tedesco (2001), todas las reformas institucionales de la educación en el continente están basadas en la idea de descentralización, aún cuando, como sostiene este autor, mucho se ha discutido sobre este tema y ya nadie dice en América Latina que la descentralización es, en sí misma, beneficiosa y que garantiza más eficiencia y más equidad (p. 57).

En las discusiones en torno al rol del estado y su relación con la escuela, el actual concepto que se discute y propone en políticas educativas es el de autonomía escolar. Se entiende que la descentralización debe expresarse en nuevas condiciones, donde el poder de decisión esté más cercano a la escuela. Esto se propone bajo el concepto de que “el desafío más importante para el futuro de las reformas educativas es la mayor densidad pedagógica que deben tener las reformas” (idem, p. 60) y que debe dejarse atrás la etapa de “densidad institucional” para concentrarse en encontrar los métodos, los procedimientos y las formas adecuadas para cambiar los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Tras este último desafío, se estima que el camino para lograrlo es a partir de una escuela con mayor capacidad para responsabilizarse de su gestión.

En este contexto político y socioeducativo de relación Estado-Escuela, el supervisor pedagógico cumple un rol fundamental como representante y mediador de la política educativa en las escuelas. Para el Mineduc el supervisor, entre otras funciones, debe cumplir principalmente este objetivo de *enlace*, siendo el portador de las orientaciones e instrumentos de la política educativa nacional a las escuelas y al mismo tiempo receptor y portador de inquietudes, problemáticas e iniciativas de las realidades institucionales hacia el ministerio (MINEDUC: División de Educación General, 2002).

García-Huidobro (2001), localiza el rol del supervisor con el segundo nivel de acción de la reforma educacional chilena; el nivel de gestión. El supervisor sería el principal funcionario encargado de mediar los objetivos de la reforma -definidos por el nivel de dirección- con los docentes. En esta

tarea, según García-Huidobro, la reforma habría generado espacios donde los supervisores y supervisoras empezaron a hacer cosas que les permitieron recuperar una imagen de sí más profesional y más técnica, al contrario de la función que tenían antes de 1990, más centrada en tareas rutinarias (p. 211).

Este rol de enlace se da en un escenario donde el estado comienza a concebir una escuela con espacios de autonomía educativa que antes no tenía. Expresión de esto es el margen de libertad curricular permitido y fomentado por el Mineduc y la entrega de recursos adicionales para financiar proyectos de mejoramiento originados en la escuela.

Además, parte de esta concepción de autonomía se observa en la política de supervisión actual. En un documento ministerial (Mineduc, op. cit.), entre la mayoría de capacidades solicitadas a los supervisores como representantes de la política educativa, aparecen algunas que se relacionan con un reconocimiento de mayor autonomía para la escuela en su funcionamiento: se solicita a los supervisores capacidades para “diagnosticar, evaluar y promover la **autoevaluación** de los establecimientos, y a partir de estos resultados, discernir los apoyos apropiados al establecimiento educacional (I); elaborar planes de acción coherentes con los planes definidos por los establecimientos que atiende (III); promover la responsabilidad y autonomía de los establecimientos educacionales (V)” (p.5).

3. LA SUPERVISIÓN Y LA CALIDAD DEL SISTEMA ESCOLAR

En relación al rol de la supervisión educativa, las funciones tradicionales de esta actividad; el control, la evaluación y el asesoramiento, hoy se discuten condicionadas por los cambios sociopolíticos.

La necesidad de control se sustenta en el principio de asegurar que el proceso educativo cumpla objetivos mínimos para todos los estudiantes y en proteger la educación como un bien público. En el país, esto significa entender al supervisor como un profesional al servicio de los programas escolares definidos por la política educativa y la Reforma. En especial, los programas están dirigidos a las escuelas que presentan mayores problemas con el objetivo de resguardar el buen cumplimiento del proceso escolar y exigir resultados educativos, especialmente los referidos al mejoramiento del rendimiento de los alumnos.

La evaluación está orientada según este objetivo de control y el supervisor desempeña el papel de técnico encargado de supervisar a las escuelas en torno al cumplimiento de metas institucionales y evaluar el desempeño docente en la implementación del currículum.

El asesoramiento consiste en disponer a las escuelas de colaboración técnica destinada a resolver problemas de la práctica escolar o facilitar procesos de mejoramiento.

La gestión de las funciones de supervisión se plantean en un contexto sociopolítico de modernización del sistema educativo, de grandes exigencias a la educación como impulsora del desarrollo social y ante el objetivo de la autoridad educativa por mejorar una escuela que por sí misma pareciera no conseguirlo. Esto implica que para la autoridad educativa existe el difícil desafío de conciliar la necesidad de traspasar mayor poder de decisión y responsabilidad a las escuelas con la necesidad de adoptar estándares exigentes de calidad que la escuela deba cumplir, para resguardar la eficacia del sistema escolar y una educación equitativa para todos. Ante esto, como observan Brunner y Elaqua en su Informe sobre Capital Humano en Chile (2003), es necesario modernizar el sistema de inspección y apoyo a las escuelas “para transformarlo de un aparato burocrático de control en una

instancia de evaluación y respaldo a los docentes, aliviando el peso de reglamentaciones que inhiben la innovación y ampliando la información sobre resultados a los alumnos, las familias y la comunidad” (p. 9).

El mayor desafío que tiene la supervisión pública es comprender que las funciones de supervisión (control, evaluación y asesoramiento), que tradicionalmente han estado bajo el dominio del Estado, son ahora ejercidas con mayor responsabilidad por la escuela (autonomía) y por otros actores y organizaciones de la sociedad (mercado, sociedad de padres, mundo local, instituciones de certificación, etc). Por lo tanto, la supervisión es parte de todo un sistema de aseguramiento de la calidad, donde las formas y responsabilidades por el control, la evaluación y el asesoramiento deben repartirse dentro de una estructura coherente y funcional a la calidad.

4. EL ROL DE LA SUPERVISIÓN EDUCATIVA EN UN CONTEXTO SOCIAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD ESCOLAR

En la actualidad, se busca una supervisión educativa que sea parte de un sistema de aseguramiento general de la calidad educativa en Chile (figura 2).

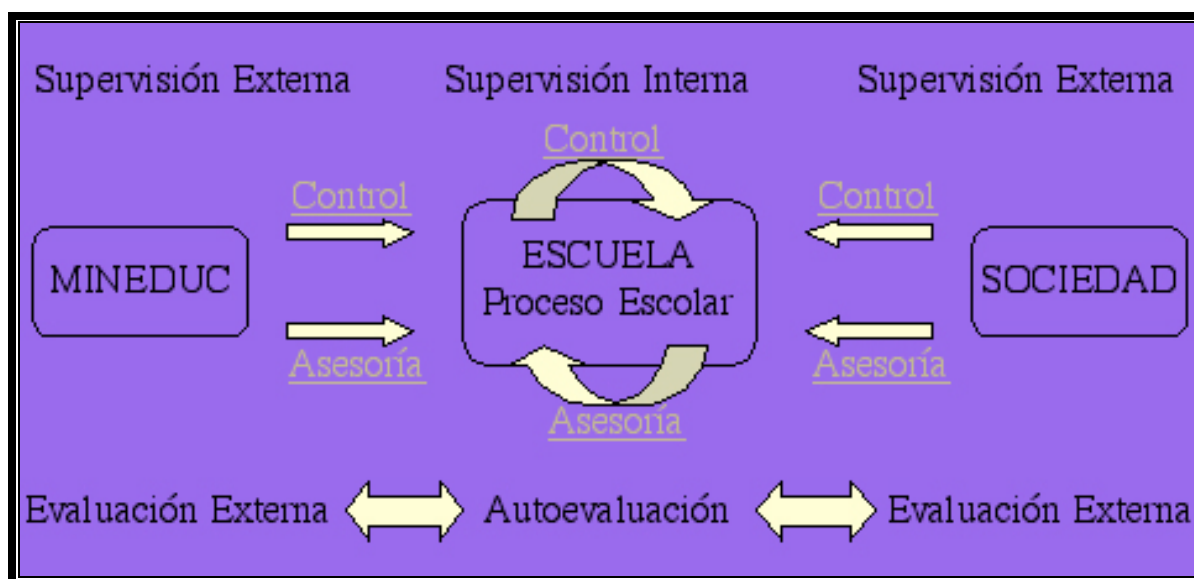


Figura 2. Modelo de supervisión para el sistema escolar chileno

Considerando las funciones tradicionales que realizan los supervisores educativos, (controlar-asesorar-evaluar), en el caso de la supervisión educativa en Chile éstas funciones se expresan en lo siguiente:

Control

- Fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente
- Fiscalizar el cumplimiento del programa de mejoramiento ministerial.

- Asegurar y monitorear el cumplimiento de indicadores mínimos de calidad, en base principalmente al mejoramiento de resultados en SIMCE y el cumplimiento de metas institucionales.

Asesoría

- apoyar técnica y especializado en temas didácticos y organizacionales
- fomentar la autonomía institucional, desarrollo organizacional e innovación pedagógica a través del fortalecimiento de las capacidades de los actores de la escuela (empoderamiento).
- Poner a disposición de las escuelas los recursos y servicios públicos requeridos por sus necesidades.
- Establecer redes de cooperación educativa de las escuelas entre sí y con otras instituciones.

Evaluación

- Recoger información, valorar y prescribir decisiones sobre el cumplimiento de indicadores mínimos de calidad en las escuelas.
- Valorar el grado de responsabilización de las escuelas por sus resultados a través de sus propios mecanismos de monitoreo y autoevaluación.

5. LAS DEMANDAS DEL SISTEMA ESCOLAR SOBRE LA SUPERVISIÓN EDUCATIVA

En el sistema escolar chileno, los diferentes contextos socio-educativos presionan porque la gestión del supervisor se incline más por las funciones de control y, sobretudo, evaluación.

Contexto de Supervisión:

- Contexto Socio-político desencadenado por el proceso de globalización: las funciones de supervisión sobre el sistema escolar se distribuyen entre Estado, Sociedad Civil (Escuela) y Mercado, en cuotas de poder que se reconfiguran. La demanda social por la educación se traduce en la exigencia por resultados y el cumplimiento de estándares.
- Contexto cultural: la era del conocimiento demanda de la gestión de supervisión competencias simbólicas: liderazgo transformativo, capacidad de empoderamiento, acción en redes de apoyo.
- Las sugerencias del Informe OCDE 2004 sobre evaluación de políticas educativas en Chile son reforzar la supervisión del sistema, como aseguramiento de calidad y para fortalecer el nexo entre las Reformas del MINEDUC y la práctica escolar en las instituciones educativas.
- Contexto Escolar: la supervisión se focaliza en escuelas que a pesar de una intervención sostenida de la política educacional y entrega de recursos adicionales, mantienen bajos resultados escolares y lento desarrollo de autonomía institucional. Escuelas con población escolar deprivada, condiciones sociales difíciles para la educabilidad, y que también manifiestan un bajo control interno de calidad escolar (docentes, equipo directivo y comunidad de padres) para mejorar sus resultados.

- Contexto Científico: Influencia de los modelos de gestión escolar de calidad en el desarrollo del proceso escolar concebidos según los conocimientos de la eficacia escolar y la calidad total. Preponderancia de la estandarización.

Los desafíos de la supervisión:

- los contextos presionan por una supervisión externa con énfasis en el control de calidad (monitoreo) y la evaluación.
- Las escuelas receptoras de la supervisión son los centros que manifiestan más baja capacidad de supervisión, entendida como capacidad de los Directores para llevar a cabo un apoyo experto, monitoreo y evaluación del desarrollo profesional de los docentes.
- El sistema demanda competencias como el liderazgo instruccional para quienes ejercen la supervisión externa e interna en las escuelas y la necesidad de fijar estándares de gestión institucional y de desarrollo profesional docente para guiar el sistema de aseguramiento de calidad.

6. TENSIONES Y CONCLUSIONES

Ante esto la pregunta que se debe hacer es:

¿ Es compatible conseguir el cambio educativo y la mejora en escuelas de bajo desarrollo organizacional con la implementación de estándares y sistemas de aseguramiento de calidad y con la existencia de una supervisión funcional a esto en las escuelas?

¿ Cómo lograr el mejoramiento en escuelas que muestran la menor capacidad para abrirse al cambio y que mantienen una tendencia y conducta al desarrollo organizacional tradicional burocrático y formal?

¿ Puede una supervisión que enfatiza las funciones más directamente ligadas a obtener resultados y responsabilización, lograr cambios efectivos en las escuelas y no sólo una respuesta formal de los centros que no afecte la cultura y nivel organizacional de éstos?

Conclusiones:

- La discusión en torno a la autonomía no está suficientemente discutida en el país y esto influye directamente en las estrategias de gestión de los supervisores. Para el Estado la autonomía es principalmente hacer que los centros se responsabilicen por sus resultados pero con el marco curricular oficial como continente del proyecto de escuela a conseguir y con los modelos de calidad y evaluación establecidos ministerialmente. Además, en el discurso se propicia la autonomía de las escuelas y es una de las orientaciones básicas que orientan la gestión de supervisión, pero es más una estrategia que una convicción “Debe perseguirse la autonomía de la escuela expresada en la existencia eficaz de sus planeamientos institucionales, pero manteniendo los valores educativos del currículum oficial, con la política educacional como guía de la acción y sólo si se consiguen resultados.
- La discusión por la autonomía no es sólo una cuestión de principios, también es una discusión técnica: el correcto equilibrio y distribución entre las funciones de supervisión en la sociedad; la externa estatal, la externa social y la interna de la escuela. La supervisión externa no puede sustituir a la interna.

- Chile, siguiendo la tendencia internacional, apuesta por la estandarización, los modelos de gestión de calidad y el uso de sistemas de medición de calidad asociados a rendimientos escolares. Con todo, el uso rígido de esta tendencia puede sólo conseguir respuestas formales de la escuela. El establecimiento de estándares e indicadores de calidad deben usarse como guía para el mejoramiento y no un fin rígido a conseguir.

El cambio educativo es algo complejo. Como menciona Andy Hargreaves (2003), el cambio educativo no depende de que sea interno o externo, depende de cómo hacerlo, usando competencias simbólicas adecuadas. Los supervisores y supervisoras requieren cumplir funciones de aseguramiento de la calidad pero utilizando competencias de liderazgo que a la vez permitan empoderar a los actores de la escuela. La mejor manera de conseguir calidad es teniendo instituciones educativas autónomas, con alto desarrollo organizacional y abiertas al aprendizaje, más responsables por si mismas de sus resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brunner, J. J.; Elacqua, G. (2003). *Informe Capital Humano en Chile*. Universidad Adolfo Ibáñez.
- Castells, M (1988) La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. “La Sociedad en Red”. Volumen Nº 1, Editorial Alianza, Madrid, España.
- García-Huidobro, J.E. (2001) Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena, En Martinic-Pardo (Ed.). *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, CIDE, PREAL, pp. 205-218.
- Hargreaves, Andy (2003). *Enseñar en la sociedad del conocimiento* (La educación en la era de la inventiva). Barcelona: Octaedro.
- MINEDUC, División de Educación General (2002). Criterios de política para la supervisión técnico pedagógica período 2002-2005, Jornada Nacional de Gestores de la Supervisión 19, 20 y 21 de agosto 2002.
- Núñez, Iván (1986). *Experiencia de cambio educativo durante el Estado de compromiso*. PIIE, Informe de Investigación, Cap. XIII, Santiago de Chile.
- Núñez, Iván (1995). Hacia un nuevo paradigmas de reformas educativas: la experiencia chilena. *Revista Pensamiento Educativo*, Facultad de Educación, PUC, Vol. 17.
- OCDE (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*. Santiago: Centro para la cooperación con los países no miembros de la OCDE, , Chile.
- Tedesco, Juan Carlos (2001). Desafíos políticos de las reformas de la educación. En Martinic-Pardo (Ed.). *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, CIDE, PREAL, Santiago, pp. 53-61.
- Touraine, Alain (2000) *Crítica de la Modernidad*. Fondo de Cultura Económica: México.